

Regeringens proposition

1979/80: 90

om kommunalekonomiska frågor inför år 1981:

beslutad den 28 februari 1980.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för de åtgärder eller de ändamål som framgår av föredragandenas hemställan.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

INGEMAR MUNDEBO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om kommunalekonomiska frågor inför år 1981.

Förslagen i propositionen har två grundläggande utgångspunkter. För det första måste den kommunala utgiftsökningen dämpas jämfört med utvecklingen de senaste åren. För det andra är det av statsfinansiella skäl angeläget att begränsa ökningstakten i de statliga transfereringarna till kommunsektorn.

Under den senaste treårsperioden har den kommunala konsumtionsökningen uppgått till 4 à 5 % per år i volym. En fortsatt kommunal konsumtionsökning i samma takt som under de senaste åren är inte förenlig med samhällsekonomisk balans.

Den kommunala utgiftsexpansionen åren 1979 och 1980 har kunnat ske inom ramen för en relativt måttlig höjning av den kommunala skatteuttaget. Den kommunala sektorns finansiella situation är således f. n. generellt sett god. De bedömningar som nu kan göras visar att det finansiella utgångsläget kan förväntas vara gott även år 1981.

Mot den angivna bakgrunden föreslås i propositionen, efter överläggningar mellan regeringen och representanter för kommunförbunden, en viss omprövning av de statliga transfereringarna till kommunsektorn år 1981 för att därigenom också en dämpad ökningstakt i de kommunala utgifterna skall kunna uppnås. Förslagen innebär att takten i genomförandet av skatteutjämningsreformen omprövas så att det andra steget i reformen, som skulle ha genomförts år 1981, fördelas med hälften år 1981 och

återstående del år 1982. Den ökning av skatteutjämningsbidraget på ca 1 700 milj. kr. som skulle ha inträffat år 1981 fördelas därmed jämnt över åren 1981 och 1982 med ca 850 milj. kr. per år.

Det särskilda bidrag om 45 kr. per invånare, som övergångsvis för år 1980 utgår till landstingskommuner och landstingsfria kommuner utanför skatteutjämningsystemet med totalt ca 100 milj. kr., förnyas inte för år 1981. Vidare föreslås att vissa specialdestinerade statsbidrag främst på skolans område slopas, vilket innebär att de statliga transfereringarna härigenom reduceras med ca 70 milj. kr. år 1981. För helt år uppgår statsbidragsbortfallet till ca 355 milj. kr. Det största bidraget som föreslås slopat är skolbyggnadsbidraget.

Trots den förordade långsammare takten i genomförandet av skatteutjämningsreformen och förslagen om avveckling av vissa specialdestinerade statsbidrag blir nettoeffekten en betydande real förbättring av den statliga bidragsgivningen till den kommunala sektorn år 1981. Det anges vara av grundläggande betydelse att den reducerade ökningen av de statliga transfereringarna inte kompenseras med höjningar av de kommunala skattesatserna.

Särskild kompensation föreslås utgå inom ramen för extra skatteutjämningsbidrag för år 1981 till de kommuner och landstingskommuner som drabbas hårt av den långsammare takten vid genomförandet av skatteutjämningsreformen. Ca 150 kommuner och sex landstingskommuner beräknas få denna särskilda kompensation om sammantaget ca 135 milj. kr.

Frågan om den kommunala volymutvecklingen åren 1981–1983 kommer att behandlas vid fortsatta överläggningar under mars månad. En redovisning av dessa frågor kommer att lämnas i kompletteringspropositionen i vår. Det framhålls att det är angeläget att kommuner och landstingskommuner redan nu inriktar sig på en mycket restriktiv prövning av utgifterna inför år 1981. Regeringen är också inriktad på att i fortsättningen i större utsträckning än tidigare vara restriktiv med krav på kommunala insatser och att noga granska de ekonomiska verkningarna för den kommunala sektorn av statliga beslut.

I propositionen tas även upp vissa frågor om de kommunala avgifterna.

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1980-02-28

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Bohman, Mundebo, Mogård, Dahlgren, Åsling, Söder, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelson, Danell, Petri

Föredragande: statsråden Mundebo, Mogård, Söder

Proposition om kommunalekonomiska frågor inför år 1981

Chefen för budgetdepartementet, statsrådet Mundebo, anför.

1 Inledning

I min redogörelse för budgetförslaget för nästa budgetår (prop. 1979/80: 100 bil. 2) tog jag särskilt upp frågan om den alltför snabba utgiftsexpansionen i den kommunala sektorn och behovet av åtgärder för att åstadkomma en dämpning. Jag fann det då ofrånkomligt att takten i genomförandet av skatteutjämningsreformen omprövas samt att en avveckling av vissa specialdestinerade statsbidrag diskuteras. Efter att ha haft överläggningar med företrädare för kommunerna och landstingskommunerna avser jag att nu ta upp frågor om den kommunala ekonomin inför år 1981 till behandling.

Jag har i detta ärende samrått med cheferna för justitie-, social-, ekonomi-, utbildnings-, jordbruks- och kommundepartementen samt med statsråden Mogård och Danell.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Utrymme för utbyggnad av den kommunala verksamheten

Kommunerna och landstingskommunerna har under senare år fått en allt större tyngd i den svenska ekonomin. Den kommunala konsumtionens andel av bruttonationalprodukten (BNP) i löpande priser har ökat från ca 13 % till ca 20 % under 1970-talet. Jag har i årets budgetproposition konstaterat att den kommunala utgiftsutvecklingen numera på ett avgörande sätt påverkar den samhällsekonomiska balansen. Därför måste den kommunala

la sektorns ekonomi i allt större utsträckning bli föremål för statsmakternas uppmärksamhet.

Utrymmet för en utbyggnad av den kommunala verksamheten är i hög grad beroende av de samhällsekonomiska förutsättningar som råder. Regeringens bedömningar av den kommunala utvecklingen och de åtgärder som kan bli aktuella att vidta för att påverka denna utveckling måste således ses mot bakgrund av de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken som anges i årets finansplan. Jag skall därför i korthet återge vissa huvuddrag i finansplanen som är av vikt för den fortsatta diskussionen om kommunernas ekonomi.

Chefen för ekonomidepartementet framhåller där att den ekonomiska politiken måste inriktas på att skapa förutsättningar för en successivt ökad export och för en dämpad utveckling av importen. Detta kräver för det första att tillväxten och sysselsättningen i den utlandskonkurrerande sektorn främjas. För det andra måste vårt oljeberoende minska. För det tredje måste ökningen av såväl offentlig som privat konsumtion hållas tillbaka för att skapa reall utrymme för den nödvändiga struktumvandlingen och för kapacitetsutbyggnaden i den utlandskonkurrerande sektorn. De åtgärder som behöver vidtas måste utformas på ett sådant sätt att de svaga grupperna skyddas.

Utrymmet för inhemsk konsumtionsökning, såväl offentlig som privat, blir således ytterst begränsat under de närmaste åren. Den offentliga sektorn måste därför åläggas stor restriktivitet. F. n. är tillväxten i de offentliga utgifterna alltför snabb. Om denna utveckling skulle fortsätta kommer det samhällsekonomiska utrymmet för reallönestegringar att bli utomordentligt begränsat, vilket i sin tur försvårar möjligheterna att nå avtalsuppgörelser som är förenliga med en balanserad ekonomi. De förändringar i de internationella förutsättningarna som har inträffat sedan årets finansplan och budgetförslag framlades synes ytterligare ha begränsat utrymmet för konsumtionsökning inom landet.

För både den statliga och den kommunala sektorn krävs således att utgifternas ökningstakt dämpas. För statens del gäller att alltför stora budgetunderskott, bl. a. via effekterna på kreditmarknaden, riskerar att på flera sätt hota den samhällsekonomiska balansen. Samtidigt är möjligheterna att minska budgetunderskottet genom skattehöjningar begränsade.

I förslaget till statsbudget för budgetåret 1980/81 som nyligen lagts fram för riksdagen redovisar jag resultatet av en hård statlig budgetprövning. De statliga utgifternas ökningstakt har dämpats kraftigt jämfört med tidigare år. Statens konsumtion och investeringar, dvs. statens egen efterfrågan på reala resurser, beräknas minska. Även de statliga transfereringarna till företag och hushåll har blivit föremål för en restriktiv prövning. Flera väsentliga besparings- och omprioriteringsförslag har lagts fram för att begränsa ökningen av dessa transfereringsutgifter. Det är mot denna bakgrund som även transfereringarna till den kommunala sektorn måste ses.

Det är mycket angeläget att även den kommunala konsumtionens ökningstakt dämpas under de närmaste åren. Under den senaste treårsperioden har konsumtionsökningen uppgått till 4 à 5 % per år. En fortsatt ökning i samma takt är inte förenlig med samhällsekonomisk balans. En sådan utveckling skulle bl. a. innebära en alltför snabb ökning av den kommunala sektorns andel av samhällets totala reala resurser. Vidare leder en fortsatt mycket snabb ökning av den kommunala konsumtionen med nödvändighet till stora skattehöjningar. Antingen måste kommuner och landstingskommuner höja skatten eller också tvingas staten öka transfereringarna till den kommunala sektorn med statliga skattehöjningar som följd. Via olika former av kompensationskrav riskerar skattehöjningar att i sin tur ge upphov till ett ökat inflationstryck som kan undergräva vår internationella konkurrenskraft.

I sina grundläggande drag har denna samhällsekonomiska bild förelagt i flera års tid. Det är bl. a. mot denna bakgrund som regeringen och de båda kommunförbunden under senare år har kommit överens om att den kommunala konsumtionsökningen behöver begränsas. För första gången enades parterna i juni 1978 om en preciserad riktpunkt för den kommunala konsumtionens volymutveckling, nämligen 3 % per år åren 1979 och 1980. Överenskommelsen har i riksdagen godkänts av de fyra största partierna och har således en bred parlamentarisk förankring.

I årets finansplan redovisas olika samhällssektorerers reala inkomst- och utgiftsutveckling enligt den s. k. BNP-deflatorn. Denna reala utveckling har erhållits genom att utgifter resp. inkomster omräknats med hänsyn till prisutvecklingen för bruttonationalprodukten (den s. k. BNP-deflatorn eller implicitprisindex för BNP). Detta beräkningssätt innebär att t. ex. utgifternas utveckling direkt kan jämföras med bruttonationalproduktens utveckling. Det bör därvid uppmärksammas att prisutvecklingen varierar mellan olika samhällssektorer. Sålunda ligger exempelvis den statliga och kommunala prisutvecklingen normalt över bruttonationalproduktens prisutveckling. Eftersom volymutvecklingen för varje sektor beräknas med hjälp av sektorns prisindex kommer sålunda volymutveckling resp. real utveckling enligt BNP-deflatorn att avvika från varandra. För den offentliga sektorn kommer volymutvecklingen normalt att vara lägre än den reala utvecklingen mätt med BNP-deflatorn. En ökning av den kommunala konsumtionsvolymen med överenskomna 3 % svarar vid normala prisrelationer mot en real utgiftsökning med ca 4.5 %. Skillnaden mellan 3 % och 4.5 % beror bl. a. på att den kommunala verksamheten är mer arbetskraftsintensiv än vad som gäller för ekonomin i genomsnitt. Därtill kommer att den registrerade produktivitetens utvecklingen i kommunal sektor liksom i hela den offentliga sektorn är långsammare än produktivitetens ökning i ekonomin i genomsnitt.

I finansplanen anges som riktpunkt för den nödvändiga dämpningen av den samlade offentliga reala utgiftsökningen att den i varje fall inte bör

vara snabbare än ökningstakten i BNP. Det blir därvid inte minst viktigt att prioritera mellan socialförsäkringssektor, kommunal sektor och statlig sektor. Sett som ett genomsnitt över en längre period är det osannolikt att vi uppnår en snabbare BNP-tillväxt än omkring 3 %. Om den kommunala konsumtionen skulle fortsätta att öka i samma takt som under de senaste åren och hela ansvaret för en anpassning till en ökningstakt på ca 3 % för de sammanlagda offentliga utgifterna skulle ligga på staten så innebär detta att det skulle kräva en real utgiftsminskning för staten. En så hård åtstramning i den statliga sektorn är inte önskvärd. Skall därför det angivna riktmärket för den offentliga utgiftsutvecklingen kunna nås är det nödvändigt att kommunerna och landstingskommunerna drar ned ökningstakten i sin konsumtion så att man håller sig inom överenskomna ramar. Även inom dessa ramar kommer den kommunala sektorn att få en från utgiftssynpunkt prioriterad ställning jämfört med det utrymme som återstår för staten.

Den kommunala utgiftsexpansionen för åren 1979 och 1980 beräknas emellertid som nämnts ligga klart över den riktpunkt på 3 % per år som angavs i överenskommelsen mellan regeringen och kommunförbunden. Enligt den preliminära nationalbudgeten 1980 ökade den kommunala konsumtionen med 5 % år 1979, vilket är ca två procentenheter mer än vad som överenskommits. Endast en liten del av ökningen förklaras av en fortsatt utbyggnad av antalet beredskapsarbeten för arbetslös ungdom. Expansionen av den mer permanenta verksamheten är således större än vad som är samhällsekonomiskt godtagbart. Den budgeterade utgiftsökningen år 1980 ligger också klart över den överenskomna riktpunkten. Kommunförbundens egna bedömningar, grundade på enkäter till kommunerna och landstingskommunerna, tyder på en budgeterad ökningstakt på mer än 4,5 % för den kommunala konsumtionen.

Den kommunala utgiftsexpansionen år 1979 har kunnat ske inom ramen för en jämförelsevis begränsad höjning av det genomsnittliga kommunala skatteuttaget, nämligen med 31 öre. Detsamma gäller för år 1980 då medelutdebiteringen endast har ökat med 7 öre. Kommunsektorns finansiella situation är således f. n. generellt sett god. För år 1980 bidrar i första hand två faktorer till det gynnsamma finansiella utgångsläget. Kommunalskatterna höjdes mycket kraftigt för år 1978. Under detta år slopades också den allmänna arbetsgivaravgiften. Tillsammans med en relativt långsam pris- och löneutveckling ledde detta till betydande överskott år 1978. Dessa överskott tas nu upp i 1980 års kommunala budgetar. Därtill kommer den mycket kraftiga ökning av de statliga transfereringarna som följer av att det första steget i skatteutjämningsreformen genomförs år 1980. Landstingskommunernas finansiella ställning är mycket god med betydande överskott i finansiellt sparande både år 1979 och år 1980. Kommunerna beräknas däremot få ett underskott i finansiellt sparande om 1–2 miljarder kr. år 1980, som bl. a. täcks genom en nettoupplåning på kreditmarknaden.

Kommunernas och landstingskommunernas finansiella situation år 1981 blir i hög grad beroende av pris- och löneutvecklingen åren 1980 och 1981. Under förutsättning att pris- och löneutvecklingen kan hållas inom samhällsekonomiskt acceptabla gränser och de kommunala utgifternas volymökning dämpas jämfört med innevarande år kan det finansiella sparandet för kommuner och landstingskommuner år 1981 beräknas bli av samma storleksordning som år 1980. Även för år 1979 kan överskotten i de kommunala boksluten beräknas bli betydande. Dessa överskott får tas upp i 1981 års kommunala budgetar. Sammantaget pekar dessa bedömningar på att kommunala skattehöjningar i huvudsak bör kunna undvikas även för år 1981. Kommunsektorns finansiella läge skulle självfallet avsevärt försämrats om priser och löner skulle öka mycket snabbt eller om den kommunala utgiftsexpansionen skulle fortsätta i oförminskad takt.

Statsbidragen till kommuner och landstingskommuner har ökat mycket snabbt under de senaste åren. De totala bidragen åren 1978–1980 till den samlade kommunala sektorn (inkl. församlingar) framgår i följande tablå.

Milj. kr. Löpande priser

	1978	1979	1980
Allmänna statsbidrag	6 715	7 350	9 625
Speciella statsbidrag	23 541	26 980	28 900
Summa	30 256	34 330	38 525

Statsbidragen har årligen ökat med 12–13 % i löpande priser under dessa år, vilket klart överstiger inflationstakten. Tar man hänsyn till att bidraget till skyddade verkstäder har fallit bort fr. o. m. år 1980, eftersom huvudmannaskapet för verksamheten har överförts från landstingskommuner eller kommuner till regionala stiftelser, blir ökningstakten år 1980 ännu något högre. Den snabba statsbidragsökningen förklaras bl. a. av skatteutjämningsreformen fr. o. m. år 1980 samt av den successiva utbyggnaden av barnomsorgen.

Även för år 1981 kan statsbidragen beräknas öka kraftigt. Med nu gällande bidragsregler kan ökningen beräknas till drygt 13 % i löpande priser.

Jag har i detta avsnitt tecknat den samhällsekonomiska bakgrunden till de slutsatser och förslag till åtgärder som jag kommer att redovisa i det följande. Förslagen har två grundläggande utgångspunkter. För det första måste den kommunala utgiftsökningen dämpas jämfört med de senaste åren. För det andra är det av statsfinansiella skäl angeläget att begränsa ökningstakten i statens transfereringar.

2.2 Förslag till åtgärder inför år 1981

Statens försök att påverka den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn har i huvudsak skett genom överläggningar mellan regeringen och de båda kommunförbunden. Därutöver innebär naturligtvis statsmakternas åtgärder i olika avseenden att förutsättningarna för den kommunala verksamheten påverkas. Detta gäller såväl utformningen av den ekonomiska politiken i stort som beslut som innebär krav på kommunala insatser inom olika verksamhetsområden. Även via utformningen och omfattningen av statsbidragsgivningen påverkas den kommunala verksamheten.

I propositionen 1978/79: 95 om den kommunala ekonomin förordade jag att frågan om en begränsning av den kommunala utgiftsexpansionen i första hand bör bli föremål för överläggningar mellan stat och kommun. De framtida formerna för överläggningarna togs också upp till diskussion. Jag var inte beredd att förorda en lagstiftning om begränsning av det kommunala skatteuttaget. Även riksdagen anslöt sig till denna linje (FiU 1978/79: 35, rskr 1978/79: 335).

I kompletteringspropositionen våren 1979 (prop. 1978/79: 150 bil. 2) framhöll jag att för att överläggningarna mellan stat och kommun skall te sig meningsfulla är det nödvändigt att träffade överenskommelser också får genomslag i kommunernas och landstingskommunernas faktiska handlande. Erfarenheterna visar att många kommuner och landstingskommuner för år 1979 liksom i budgetarbetet för år 1980 inte synes ha följt de riktlinjer som anges i den överenskommelse om den kommunala konsumtionens volymökning som regeringen och kommunförbunden enades om i juni 1978. Med anledning av vad som anfördes i kompletteringspropositionen 1979 uttalade riksdagen att ytterligare åtgärder för att begränsa den kommunala tillväxten måste prövas om den kommunala expansionen visar tecken på att fortsätta i samma takt som hittills, trots träffade överenskommelser (FiU 1978/79: 40, rskr 1978/79: 452). Utvecklingen åren 1979 och 1980 visar att regeringens överenskommelser med kommunförbunden inte har resulterat i en dämpning av den kommunala volymexpansionen.

Det hävdas ofta att en anpassning av den kommunala verksamheten till en lägre expansionstakt tar viss tid. Jag betonade också i propositionen om den kommunala ekonomin att jag har förståelse för detta. Vad som är bekymmersamt är emellertid att någon påtaglig uppbromsning inte har påbörjats under de senaste åren.

I propositionen om den kommunala ekonomin anförde jag att ett stort antal kommuner och landstingskommuner får kraftiga resursförstärkningar genom skatteutjämningsreformen. Jag betonade att förutsättningen för att en överföring i denna storleksordning skulle vara samhällsekonomiskt motiverad var att det finansiella utrymme som därigenom skapas i stor utsträckning används för att sänka skatterna. Om resurserna i stället används till en volymexpansion utöver den överenskomna riktpunkten för

är 1980 har syftet med de föreslagna åtgärderna förfelats. Redan i årets budgetproposition kunde jag dock konstatera att endast sex kommuner och en landstingskommun sänkte skatten för år 1980. Samtidigt har kommuner och landstingskommuner budgeterat en snabbare genomsnittlig volymexpansion än den överenskomna.

Jag har i föregående avsnitt redovisat att den kommunala sektorns finansiella situation f. n. generellt sett är god. Erfarenheterna från åren 1979 och 1980 ger enligt min mening vid handen att kommunerna och landstingskommunerna många gånger har svårt att stå emot utgiftstrycket i ett läge då finansiella resurser finns tillgängliga.

Jag anser att fortsatta överläggningar mellan regeringen och kommunförbunden är av stort värde. Överläggningarna ger berörda parter möjligheter att föra fram synpunkter på den framtida kommunala utvecklingen. De är ett forum för informationsutbyte och ger parterna tillfälle att redovisa de problem och svårigheter som föreligger. Här kan de samhällsekonomiska aspekterna vägas mot de kommunalekonomiska förutsättningarna. I propositionen om den kommunala ekonomin behandlade jag formerna för fortsatta överläggningar. Denna fråga har nu förts ytterligare steg framåt. Jag förordade bl. a. att en särskild arbetsgrupp med representanter för regeringskansliet och de båda kommunförbundens kanslier skulle bereda underlaget för överläggningarna. Gruppen skulle vidare löpande följa den kommunala utvecklingen och ta fram ett förbättrat statistiskt underlag.

Den särskilda gruppen har konstituerats och arbetat i nära ett år. Bl. a. har en översyn skett av de metoder som används för att mäta den kommunala volymutvecklingen. Kommunförbunden har gått ut med särskilda enkäter till samtliga kommuner och landstingskommuner i samband med budgetarbetena inför åren 1979 och 1980. Därmed är underlaget för att bedöma den budgeterade kommunala volymutvecklingen nu bättre än tidigare. Utvecklingsarbetet på detta område fortsätter. Vidare ger arbetsgruppen goda förutsättningar för berörda parter att samordna tillgänglig information och analysera de statliga och kommunala prognoserna för de närmaste åren.

Mot denna bakgrund har det varit naturligt för mig att ta initiativ till nya överläggningar i början av år 1980. Den första fasen av dessa överläggningar är nu avslutad. Därvid har i första hand den kommunala sektorns finansiella situation år 1981 behandlats. Även den kommunala volymutvecklingen detta år har berörts. Avsikten är att frågor om volymutvecklingen för åren 1981–1983 skall tas upp till en mer detaljerad analys och diskussion i den andra fasen av överläggningarna under mars månad.

Jag har nyss konstaterat att kommunernas och landstingskommunernas utgiftsutveckling bl. a. är beroende av de tillgängliga finansiella resursernas storlek. Det är därför naturligt att överväga åtgärder som innebär en viss åtstramning av kommunsektorns finansiella utrymme. Skatteinkomsterna och statsbidragen är de största inkomstposterna. Det är nödvändigt

att nu pröva storleken av de totala statliga transfereringarna till kommunsektorn år 1981. Denna åtgärd bör även ses mot bakgrund av de statsfinansiella perspektiv som jag har redovisat i det föregående (avsnitt 2.1). Den restriktiva prövningen av de statliga transfereringsutgifterna måste även omfatta statsbidragen till kommuner och landstingskommuner.

I fråga om åtgärderna inför år 1981 anförde jag i budgetförslaget för nästa budgetår att det är ofrånkomligt att takten i genomförandet av skatteutjämningsreformen omprövas. Det andra steget, som skulle ha genomförts år 1981, bör fördelas med hälften år 1981 och återstående del år 1982. Reformeringen av skatteutjämnningssystemet föreslås således vara genomförd i sin helhet först år 1982. Vidare angav jag att det bidrag om 45 kr. per invånare som övergångsvis för år 1980 utgår till landstingskommuner och landstingsfria kommuner utanför skatteutjämnningssystemet inte bör förnyas för år 1981. Detta bidrag uppgår till ca 100 milj. kr. år 1980. Jag uttalade också att en avveckling av vissa specialdestinerade bidrag m. m. borde tas upp till diskussion i detta sammanhang. Enligt min bedömning kan det nuvarande investeringsbidraget till skolbyggnader slopas, liksom en del andra bidrag på i första hand skolområdet. Jag har därvid samrått med berörda statsråd.

Den förbättrade konstruktion av skatteutjämnningssystemet som beslutades av riksdagen våren 1979 (prop. 1978/79: 95, FiU 1978/79: 35, rskr 1978/79: 335) innebär att en större rättvisa uppnås i fråga om kommunernas resp. landstingskommunernas ekonomiska förutsättningar. Härmed förstärks möjligheterna för en likvärdig kommunal service i olika delar av landet. Detta grundläggande och betydelsefulla mål för skatteutjämnningen påverkas inte av den något långsammare takten i genomförandet av reformen. För att för framtiden förbereda en ytterligare utjämning mellan kommunerna resp. landstingskommunerna har jag tillkallat en särskild utredare som skall se över statistik och kalkylmetoder för beräkning av grundgarantin i skatteutjämnningssystemet. Detta får ses som ett led i den fortlöpande anpassning av skatteutjämnningssystemet till ändrade förhållanden som behöver ske.

Jag vill i detta sammanhang även peka på att utjämningen mellan olika kommuner hänger samman med den kommunala beskattningen av juridiska personer. Jag konstaterade i propositionen om den kommunala ekonomin våren 1979 att ett antal viktiga frågor måste beredas mer i detalj innan ett konkret förslag till beslut kan föreläggas riksdagen på detta område. Riksdagen (FiU 1978/79: 35, rskr 1978/79: 335) anslöt sig till denna uppfattning och ansåg att frågan om de juridiska personernas beskattning borde bli föremål för fortsatt utredning. Denna översyn har inletts inom regeringskansliet med sikte på att ta fram en promemoria som kan remitteras.

Jag föreslår således att skatteutjämningsreformens andra steg fördelas jämnt över åren 1981 och 1982. Den reducerade ökningen fördelar sig jämnt mellan kommuner och landstingskommuner. Storleken av det andra

steget, som tidigare beräknats till ca 1 500 milj. kr., kan nu när de definitiva bidragen för år 1980 är kända beräknas uppgå till ca 1 700 milj. kr. Fortfarande föreligger osäkerhet i beräkningen av reformen bl. a. beroende på den inverkan beaktandet av KBT år 1981 kan få. Fördelningen av reformen på två år innebär således att skatteutjämningsbidragen ökar med ca 850 milj. kr. per år åren 1981 och 1982 som en effekt av ändrade bidragsregler. Som en jämförelse kan anges att en procentenhets snabbare ökning av den kommunala konsumtionsvolymen ökar de kommunala utgifterna med 700–900 milj. kr.

Utöver effekterna av ändrade bidragsregler bestäms skatteutjämningsbidragens storlek av det kommunala skatteunderlagets utveckling samt av det kommunala skatteuttaget. Det bör sålunda observeras att de ordinarie skatteutjämningsbidragen totalt beräknas öka med ca 1 400 milj. kr. till år 1981 trots den förordade långsammare takten i genomförandet av reformen.

Förslaget att avveckla investeringsbidraget till skolbyggnader fr. o. m. den 1 juli 1981 medför ett bidragsbortfall på ca 320 milj. kr. för ett helt år. Statsrådet Mogård kommer senare denna dag (bilaga 3) att föreslå vissa övergångsåtgärder för att mildra verkningarna vid borttagandet av detta bidrag. Utbetalningen av skolbyggnadsbidrag under år 1981 avser delvis också skolbyggnadsprojekt som beviljats bidrag under tidigare år. Bidragsbortfallet för kommuner och landstingskommuner under år 1981 på grund av avvecklingen av skolbyggnadsbidraget kommer därför att begränsas till ca 40 milj. kr. Förslaget att avveckla ett antal mindre bidrag på främst skolans område medför sammantaget ett bidragsbortfall på ca 30 milj. kr. år 1981. De bidrag som omfattas av förslagen redovisas i följande tablå.

Statsbidrag	Bidragsbortfall för helt år (milj. kr.)
Sjukhusvård för flyktingar och därmed jämställda	6,0
Landstingskommuns avlöning av föreståndare vid elevhem för elever i gymnasieskola	0,2
Kostnader för vissa icke-ordinarie lärare i grundskolan och gymnasieskolan	0,05
Lantbruks- och lantushållsskolor, vissa bidrag	2,8
Skogsbrukets yrkesutbildning, vissa bidrag	17,0
Hyra av vissa skollokaler ¹	9,0
Byggnadsarbeten inom skolväsendet ¹	320,0
Kommunal vuxenutbildning, kostnader för lärares resor och traktamenten i glesbygd	0,5
Summa	355,6

¹ Avvecklas fr. o. m. 1981-07-01

Ett slopande av specialdestinerade statsbidrag enligt tablåen innebär ett bidragsbortfall för kommuner och landstingskommuner om ca 355 milj. kr. för helt år, varav ca 280 milj. kr. faller på kommunerna. För år 1981 begränsas dock effekten som framgått ovan till ca 70 milj. kr., varav ca 40 milj. kr. avser kommunerna och ca 30 milj. kr. landstingskommunerna.

En något större del av de föreslagna bortfallande specialdestinerade statsbidragen berör således kommunerna. Jag har därför efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet och efter överläggningarna med kommunförbunden funnit att studiestödsutredningens förslag (Ds U 1978: 15) om att föra över det ekonomiska ansvaret för gymnasieskolelevernas resor och inackordering till kommunerna f. n. inte bör genomföras.

Jag har i det föregående (avsnitt 2.1) konstaterat att landstingskommunernas finansiella situation genomsnittligt sett kan bedömas vara bättre än kommunernas år 1981. Huvuddelen av statens bidrag till landstingskommunerna är emellertid avtalsbundna och har därför inte kunnat diskuteras i detta sammanhang. Särskilda förhandlingar skall senare äga rum med landstingskommunerna inför år 1981 om bl. a. statsbidragen till den psykiatriska vården samt landstingskommunernas ersättning till staten för skyddade verkstäder. Den totala omfattningen av medelsöverföringarna mellan staten och landstingskommunerna år 1981 kommer således att slutligt avgöras först vid dessa förhandlingar.

Trots den förordade långsammare takten i genomförandet av skatteutjämningsreformen kommer skatteutjämningsbidragen som nämnts att öka kraftigt år 1981. Även om den föreslagna avvecklingen av vissa specialdestinerade statsbidrag beaktas blir nettoeffekten en betydande realförbättring av den statliga bidragsgivningen till den kommunala sektorn år 1981. Jag vill således betona att det inte är fråga om att totalt sett minska de statliga överföringarna till den kommunala sektorn utan endast att hålla nere ökningstakten. Jag redovisade i det föregående (avsnitt 2.1) att statsbidragen beräknas öka med drygt 13 % i löpande priser till år 1981 med nu gällande bidragsregler. Effekterna av de förslag som jag här har förordat ger en ökningstakt för de totala statliga bidragen till kommuner och landstingskommuner år 1981 på ca 11 %. Det betyder att transfereringarna till den kommunala sektorn utgör en mycket expansiv faktor i den statliga budgeten trots dessa åtgärder i begränsande syfte.

Jag vill på nytt betona att syftet med de föreslagna åtgärderna är att begränsa de tillgängliga finansiella resurserna i den kommunala sektorn för att därigenom uppnå en dämpning av den kommunala utgiftsexpansionen. Det är därför av grundläggande betydelse att kommuner och landstingskommuner inte kompenserar den reducerade ökningen av de statliga transfereringarna med höjningar av de kommunala skattesatserna. Om en fortsatt snabb kommunal volymexpansion finansieras med höjda skatter omöjliggörs den utveckling mot balans i samhällsekonomin som är nödvändig.

Det förtjänar också att framhållas att utrymmet för kommunerna och landstingskommunerna på kreditmarknaden inte beräknas öka år 1981 jämfört med innevarande år, eftersom det kommer att bli nödvändigt att bereda utrymme för de strukturinvesteringar som behövs för att åstadkomma en förbättring av vår bytesbalans. Andra sektors anspråk på kreditmarknaden måste därför stå tillbaka.

Möjligheterna för enskilda kommuner och landstingskommuner att anpassa sig till de föreslagna åtgärderna är naturligtvis varierande. Både den finansiella situationen och behoven att öka utgifterna skiljer sig åt mellan kommunerna. I budgetförslaget för nästa budgetår anförde jag att vissa ökade medel behöver avsättas till extra skatteutjämningsbidrag för år 1981 för att förhindra att någon kommun drabbas oskäligt hårt av den förordade uppdelningen av det andra steget i skatteutjämningsreformen.

Extra skatteutjämningsbidrag har för år 1980 beviljats med totalt ca 96 milj. kr. Syftet med det extra bidraget är att täcka brister i det ordinarie skatteutjämningsbidraget och ge stöd till de kommuner som av olika skäl har hamnat i ekonomiska svårigheter. Den allmänna ekonomiska situationen hos den sökande kommunen utgör allmänt kriterium vid bidragsprövningen. Jag föreslår att särskild hänsyn tas till de kommuner och landstingskommuner som drabbas hårt av den långsammare takten vid genomförandet av skatteutjämningsreformen genom att utökade resurser anvisas för extra skatteutjämningsbidrag för år 1981.

Särskild kompensation inom ramen för extra skatteutjämningsbidrag bör enligt min mening ges till de kommuner och landstingskommuner för vilka bortfallet av ordinarie skatteutjämningsbidrag uppgår till minst 25 öre per skattekrona, jämfört med det bidrag som skulle ha utgått vid en fullt genomförd skatteutjämningsreform år 1981. Kompensation bör lämnas för hela den del av bortfallet som överstiger 25 öre per skattekrona. Ca 150 kommuner och sex landstingskommuner kan beräknas få extra skatteutjämningsbidrag för år 1981 med sammantaget ca 135 milj. kr. enligt denna regel.

Därutöver skall naturligtvis extra skatteutjämningsbidrag utgå i normal omfattning och enligt sedvanliga kriterier. Vid prövningen av extra skatteutjämningsbidrag bör särskild uppmärksamhet bl. a. ägnas åt de effekter som ett slopande av skolbyggnadsbidraget kan få på mindre kommuner som avser att göra omfattande investeringar i skollokaler.

Den alltför snabba utgiftsökningen åren 1979 och 1980 är som nämnts inte förenlig med samhällsekonomisk balans. Denna ökning förklaras av flera faktorer. För det första har den "automatiska" utgiftsökningen, dvs. den ökning som beror av bl. a. en förändrad befolkningsstruktur, blivit större än beräknat. Detta gäller framför allt effekterna av elevutvecklingen inom skolområdet. För det andra har kommuner och landstingskommuner haft en alltför hög ambitionsnivå vad gäller utbyggnad och förbättrad standard inom olika kommunala områden. För det tredje har regering och riksdag lagt nya uppgifter på kommuner och landstingskommuner, vilket naturligtvis också till en del har bidragit till den alltför snabba kommunala volymutvecklingen.

I de fortsatta överläggningarna om den kommunala volymutvecklingen under de närmaste åren är det viktigt att noggrant analysera den "automatiska" utgiftsutvecklingen och konsekvenserna av redan fattade statliga

beslut. Detta ger en uppfattning om det utrymme för utbyggnad av kommunal verksamhet som redan är in-tecknat.

Den del av den kommunala utgiftsökningen som går att påverka hänförs sig till de nya beslut som årligen kommer att fattas på lokal, regional och central nivå. Det är därför av stor betydelse att regeringen och kommunförbunden diskuterar vilka områden som bör prioriteras inom en viss angiven ökningstakt. Därutöver bör konkret anges vilka områden som vid knapphet på resurser måste stå tillbaka. Det kan därvid bli nödvändigt att även ta upp redan fattade beslut om reformer till förnyad prövning såväl vad gäller inriktningen som takten i genomförandet.

I regeringsdeklarationen betonades att regeringen avser att noga granska de ekonomiska verkningarna för den kommunala sektorn av statliga beslut. Jag angav också i budgetpropositionen att regeringen för sin del är inriktad på att i fortsättningen i större utsträckning än tidigare vara restriktiv med krav på kommunala insatser. Statsmakterna måste också i det löpande arbetet klarlägga olika reformers effekter på den kommunala volymutvecklingen och på den kommunala ekonomin. Jag vill starkt betona vikten av största återhållsamhet både från stat och kommun när det gäller krav på snabbt genomförande av nya reformer och ambitionshöjningar inom befintliga verksamheter.

Möjligheterna till omprövning av befintlig verksamhet behöver tas i anspråk i en helt annan utsträckning än tidigare. Jag vill här erinra om vad jag anförde i propositionen om den kommunala ekonomin om vikten av ett ökat kostnadsmedvetande i den kommunala verksamheten. Genom fortlöpande rationaliseringsverksamhet kan besparingar och omprioriteringar av olika slag komma till stånd. Det ligger också ett ansvar på staten att göra bedömningar av detta slag, eftersom en betydande del av den kommunala verksamheten bedrivs inom ramen för åligganden enligt speciallagstiftning.

En viktig del i detta sammanhang utgör de statliga myndigheternas föreskrifter och råd för den kommunala verksamheten. I budgetpropositionen angav jag att det är av stor vikt att man från myndigheternas sida avstår från att utfärda för kommunerna och landstingskommunerna kostnadsdrivande detaljföreskrifter av olika slag. Det finns därvid anledning att betona vikten av att även befintliga normer blir föremål för en översyn i syfte att rensa ut sådana normer som verkar kostnadsdrivande. Det finns fortfarande ett stort antal föreskrifter som behöver ses över för att mildra statens krav på kostnadskrävande åtaganden från kommunernas sida. Med hänsyn till detta och till att det är angeläget att kungörelsen (1970: 641, omtryckt 1977: 629) om begränsning i myndigheters rätt att meddela föreskrifter, anvisningar och råd får genomslag i myndigheternas faktiska handlande har regeringen intensifierat bevakningen av dessa frågor.

Statsmakterna har dessutom en allmän strävan att minska den statliga detaljregleringen av den kommunala verksamheten. Minskningen av den statliga detaljkontrollen utgör enligt min mening ett verksamt sätt att

begränsa förekomsten av kostnadsdrivande föreskrifter, normer m. m. från statliga myndigheter. Samtidigt skärps naturligtvis det lokala och regionala ansvaret när det gäller att utnyttja den ökade friheten till att uppnå kostnadsminskningar och rationaliseringar.

Frågorna om den kommunala volymutvecklingen åren 1981–1983 kommer som jag tidigare nämnt att behandlas vid de fortsatta överläggningarna under mars månad. Jag räknar med att återkomma till en redovisning av dessa frågor i kompletteringspropositionen senare i vår.

Någon preciserad riktning för den kommunala volymutvecklingen år 1981 har ännu inte lagts fast i avvaktan på de fördjupade studier som återstår att utföra. Den redovisning av de samhällsekonomiska perspektiven som jag lämnat i det föregående (avsnitt 2.1) visar emellertid att utrymmet för utbyggnad av den kommunala verksamheten kommer att vara mycket begränsat år 1981. Det är därför angeläget att kommuner och landstingskommuner redan nu inriktar sig på en mycket restriktiv prövning av utgifterna inför år 1981.

2.3 Vissa frågor rörande kommunala avgifter

Jag har i det föregående starkt betonat vikten av att den kommunala utgiftsexpansionen begränsas. I viss utsträckning kan härvid de kommunala avgifterna användas som ett medel för att dämpa efterfrågan på kommunala tjänster. Kommunerna bör därför löpande pröva avgifterna även utifrån dessa syften. Som jag anförde i prop. 1978/79: 95 om den kommunala ekonomin får dock inte avgifterna inom den sociala sektorn användas på ett sådant sätt att de som mest behöver de socialt inriktade tjänsterna utestängs.

I nämnda proposition berörde jag också frågan i vad mån statens pris- och kartellnämnd (SPK) och vissa andra statliga myndigheter i prisdämpande syfte skall kunna påverka kommunernas taxesättning. Det kan ifrågasättas om statliga myndigheter bör ha inflytande över de kommunala avgifternas storlek och därmed över hur stor del av den kommunala verksamheten som skall skattefinansieras. Jag konstaterade dock att det här föreligger en målkonflikt. Å ena sidan eftersträvas av flera skäl en lugn prisutveckling och å andra sidan finns det ett starkt intresse av att de kommunala avgifterna följer med kostnadsutvecklingen och även används för att styra efterfrågan på vissa kommunala tjänster. En avvägning mellan dessa motstridiga intressen måste därför göras. Jag ansåg emellertid att det inte då fanns tillräckligt underlag för att ta definitiv ställning i denna fråga.

Därefter har regeringen i maj 1979 beslutat att minska antalet statliga myndigheter som har samrådsskyldighet med SPK i frågor som rör avgiftshöjningar avseende den egna verksamheten eller t. ex. sådan kommunal verksamhet för vilken myndigheten fastställer taxorna. Denna skyldighet åligger nu endast ett fåtal myndigheter, däribland transportrådet. Även

kommunala busstrafikföretags taxor omfattas därvid av transportrådets prövning. På detta område kan emellertid förändringar komma att aktualiseras. I den trafikpolitiska propositionen (prop. 1978/79: 99) framhöll föredraganden således att det kan ifrågasättas om det är nödvändigt att en statlig myndighet fastställer taxorna i den kollektivtrafik som har länshuvudman enligt lagen (1978: 438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik. Föredraganden ansåg dock att erfarenheterna av huvudmannaskapsförändringen bör avvaktas en tid innan man gör en sådan förändring i fråga om taxefastställelsen.

Förutom på detta område och på luftfartsområdet har staten numera ingen direkt prisreglerande inverkan på kommunala avgiftshöjningar. Den anmälningsskyldighet till SPK som föreligger innan höjningar vidtas utgör enligt min mening ett naturligt inslag i den prisövervakande verksamheten och kan inte anses innebära några påtagliga olägenheter för den kommunala avgiftssättningen.

Vid min behandling av den kommunala avgiftsfinansieringen i propositionen om den kommunala ekonomin våren 1979 berörde jag också förslaget från 1976 års kommunalekonomiska utredning (SOU 1977: 78) om att kommunerna skall ges rätt att ta ut högre avgifter av fritidshusägare än av permanentboende främst vad beträffar vatten och avlopp samt renhållning. Flera remissinstanser ställde sig positiva till förslaget och pekade på att det skulle innebära en utjämning mellan kommuner med stor fritidsbebyggelse och övriga kommuner. Några remissinstanser ansåg att frågan borde utredas ytterligare eftersom tillräckligt underlag för beslut inte hade redovisats.

Jag delade uppfattningen att tillräckligt underlag för beslut om att införa en möjlighet att differentiera avgifterna för fritidsboende i förhållande till permanentboende inte då förelåg. Jag ansåg att frågan först måste studeras mer i detalj både vad gäller det ekonomiska utfallet för berörda kommuner och förslagets kommunalrättsliga aspekter.

Finansutskottet (FiU 1978/79: 35) ansåg också att det var angeläget att ett fortsatt arbete i denna fråga kom till stånd. Riksdagen anslöt sig till denna uppfattning (rskr 1978/79: 335).

De principer som är av grundläggande betydelse för den kommunala avgiftssättningen är självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen. I detta sammanhang har likställighetsprincipen särskild aktualitet. Denna princip innebär att kommunerna inte får bestämma avgifter så att vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar gynnas eller missgynnas i förhållande till andra. Avgifterna får differentieras endast om det sker på objektiv grund.

Den här aktuella frågan om en differentiering av avgifter för fritidshus har under det senaste året beretts inom regeringskansliet i en särskild arbetsgrupp med företrädare för justitie-, budget-, jordbruks-, bostads- och kommundepartementen. I gruppen har även Svenska kommunförbundet

varit representerat. Gruppen har gått igenom bl. a. ekonomiska och rättsliga aspekter i fråga om en avgiftsdifferentiering för fritidshus avseende främst vatten och avlopp samt renhållning. Avgifter inom andra områden har inte bedömts vara av intresse i detta sammanhang. Ett antal kommuner med omfattande fritidsbebyggelse har studerats särskilt.

Studierna av de kommunalekonomiska aspekterna har inte givit vid handen att differentierade avgifter för vatten och avlopp samt renhållning är en fråga av stort kommunalekonomiskt intresse. Endast ett mindre antal kommuner ser det som angeläget att möjligheten öppnas att ta ut högre avgifter av fritidsboende än av permanentboende. Dessa kommuner har i allmänhet låg kostnadstäckningsgrad via avgifterna. Enligt gjorda uppskattningar är högst en femtedel av landets fritidshus anslutna till kommunala vatten- och avloppsnät.

Om avgifterna för fritidshus skulle höjas upp till självkostnaden för vatten och avlopp beräknas inkomstökningen för hela kommunsektorn motsvara en utdebitering på 2–3 öre per skattekrona. För enskilda kommuner kan naturligtvis effekterna bli avsevärt högre. För några kommuner med låg kostnadstäckningsgrad och relativt hög andel anslutna fritidshus kan det vara fråga om en merintäkt som svarar mot 20–30 öre per skattekrona. Allmänt sett torde en differentiering av renhållningsavgifterna ge ett lägre ekonomiskt utfall än vad gäller vatten- och avloppsområdet. Här är också täckningsgraden genomgående högre än för vatten- och avloppsavgifterna. I relativt många kommuner ger renhållningsavgifterna nästintill full kostnadstäckning.

Det föreligger således inga avsevärda fördelar med en avgiftsdifferentiering från kommunalekonomisk synpunkt generellt sett. Däremot står det klart att några kommuner skulle kunna få ett inte obetydligt tillskott om man tillämpade differentierade avgifter på ett sådant sätt att full kostnadstäckning erhöles för fritidshus. Det torde dock med hänsyn till kostnadseffekterna för de fritidsboende i flertalet fall vara svårt att gå så långt. Även för de kommuner där en avgiftsdifferentiering teoretiskt skulle kunna ge en avsevärt större kostnadstäckning torde således de praktiska möjligheterna vara begränsade. Här kommer man också in på de andra effekter som fritidsboendet har på den kommunala ekonomin. Enligt vad jag har inhämtat från fritidsboendekommittén (Bo 1978: 01) tyder de ekonomiska studier som man där genomför på att fritidsboendet i många avseenden medför positiva ekonomiska effekter, bl. a. genom att bättre förutsättningar skapas för att behålla service och hålla uppe sysselsättningen i berörda kommuner. Jag vill även peka på att man i skatteutjämnningssystemets grundgaranti beaktar förekomsten av fritidshus.

Utöver den kommunalekonomiska betydelsen av differentierade avgifter för fritidshus har flera kommuner betonat att det kan framstå som orättvist att fritidshusägare som är mantalskrivna i andra kommuner subventioneras av den skattebetalande permanentboende befolkningen i de

fall avgifterna för vatten och avlopp samt renhållning inte ger full kostnadstäckning.

Följande argument kan anföras för en avgiftsdifferentiering. Den kommunalekonomiska betydelsen av differentierade avgifter kan vara relativt stor för vissa kommuner. Anslutningen av fritidshus till kommunala vatten- och avloppsnät kan också inom många områden i landet väntas öka, vilket kan leda till större merintäkter om taxorna får differentieras för fritidsboende. Vidare kan ekonomiska orättvisor i form av skattesubvention från permanentboende till fritidsboende minskas om avgifterna får differentieras. Kostnaderna för en utbyggd va-kapacitet får med nuvarande avgiftsprinciper bäras av samtliga abonnenter även om det är fritidshusen som ger upphov till en högre förbrukning under vissa delar av året.

Mot en differentiering kan följande argument anföras. Den kommunalekonomiska betydelsen av differentierade avgifter kan generellt sett bedömas vara relativt liten. Detta förklaras bl. a. av att andelen fritidshus som är anslutna till kommunala vatten- och avloppsnät är relativt låg. Om överkapacitet finns inom va-området behöver inte heller en låg täckningsgrad för va-avgifterna innebära att anslutning av fritidshus utgör en ekonomisk belastning för kommunen. Därtill kan fritidsboendet ha många positiva effekter på den kommunala ekonomin. Olika praxis i fråga om att utnyttja en möjlighet att differentiera avgifter skulle kunna leda till orättvisor mellan fritidsboende i olika kommuner. Vidare kan höjda taxeringsvärden, ökade transportkostnader m. m. tala för att man bör vara ytterst återhållsam med att tillåta att fritidsboendet belastas med ytterligare kostnader.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att det inte har framkommit sådana uppgifter om betydelsen av en möjlighet till avgiftsdifferentiering att det framstår som angeläget att en sådan införs. Härtill kommer de inte oväsentliga problem som hänger samman med svårigheterna att avgränsa vad som skall anses vara fritidsboende. Det är också svårt att bedöma konsekvenserna för fritidsboendet av en avgiftsdifferentiering. Vidare torde differentierade avgifter kräva en omfattande administration. En differentiering skulle förmodligen också vara ett ytterligare incitament för de fritidsboende att söka utnyttja delad mantalsskrivning för att på så sätt undvika ökade kostnader. Allt detta talar enligt min mening för att den här diskuterade möjligheten till avgiftsdifferentiering inte bör införas. Jag har vidare efter samråd med chefen för kommundepartementet bedömt att en genombrytning av den kommunala likställighetsprincipen kräver starkare skäl än vad som här kan anföras.

Jag vill i anslutning till detta betona att det föreligger vissa möjligheter till s. k. teknisk differentiering redan med gällande lagstiftning. En kommun kan således ta ut högre avgifter inom t. ex. fritidshusområden än vad som annars skulle debiteras enligt den kommunala taxan, om det är motiverat av tekniska skäl. Rättspraxis visar i frågan om vatten och avlopp att

principen att avgiftsskyldigheten skall fördelas mellan fastigheterna efter skäligh och rättvis grund inte utesluter att avgiften bestäms till ett högre belopp för fastigheter inom ett visst område än för övriga fastigheter. Kostnaderna för anslutningen av fastigheterna inom området måste då vara avsevärt högre än för de övriga fastigheterna på grund av terrängförhållanden eller andra omständigheter. En sådan differentiering måste således vila på en kostnadsnärlig grund.

I fråga om renhållningsavgifterna har en högre kostnad per hämtningstillfälle för fritidshusägare än för permanentboende inte ansetts strida mot likställighetsprincipen. En sådan differentiering har i rättspraxis godtagits med hänsyn till fördelningen av kommunens fasta kostnader. Rättspraxis i fråga om renhållningsavgifter visar också att mindre olikheter i behandlingen av fritidsboende i förhållande till permanentboende i vissa fall måste accepteras av praktiska och administrativa skäl samt med hänsyn till bebyggelseförhållanden.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att differentiering av avgifter kan godtas om skillnader i kommunens kostnader för dessa tjänster, t. ex. på grund av fritidshusens belägenhet, motiverar det. Kommunerna har därför med nuvarande lagstiftning i viss utsträckning möjlighet att låta fritidshusägarna betala sin del av de faktiska fasta och rörliga kostnaderna för va och renhållning.

Avslutningsvis vill jag fästa uppmärksamheten på att fritidsboendekommittén avser att belysa konsekvenserna för de fritidsboende av olika åtgärder samt de samlade effekterna på den kommunala ekonomin av fritidsboendet.

Jag har i ärendet om differentierade avgifter samrått med cheferna för justitie-, jordbruks- och kommundepartementen samt med statsrådet Dannel.

Statsråden Mundebo, Mogård och Söder utvecklar härefter de närmare riktlinjerna för utformningen av sina förslag till åtgärder. Dessa anföranden och förslag redovisas i underprotokollen för social-, budget- och utbildningsdepartementen.

Chefen för budgetdepartementet anför.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag och övriga statsråd har anført hemställer jag att regeringen i en proposition

dels föreslår riksdagen att godkänna vad jag har anfört om den kommunala ekonomin inför år 1981,

dels förelägger riksdagen vad jag och de övriga föredragandena har anfört för de åtgärder eller ändamål som vi har hemställt om.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandenas överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredragandena har anfört för de åtgärder eller de ändamål som de har hemställt om.

Regeringen föreskriver att anföranden och förslag som redovisas i social-, budget- och utbildningsdepartementens underprotokoll skall bifogas propositionen som bilagorna 1–3.

Bilaga 1

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1980-02-28

Föredragande: statsrådet Söder

Anmälan till proposition om kommunalekonomiska frågor inför år 1981
såvitt avser socialdepartementets verksamhetsområde

(1) Ersättningar till landstingskommunerna för sjukvård åt flyktingar

Landstingskommunerna kan få ersättning av staten för vård av flyktingar på sjukvårdsinrättningar. Ersättning lämnas i enlighet med bestämmelserna i det s. k. utomlansavtalet och betalas ut av socialstyrelsen från anslaget I 4 Ersättningar till kommunerna för hjälp till utländska medborgare, flyktingar m. m. Statens kostnader för sjukhusvård av flyktingar uppgick till ca 5,7 milj. kr. för budgetåret 1978/79. Därav utgjorde ca 4,5 milj. kr. ersättning till landstingskommunerna medan resten var ersättning till karolinska sjukhuset. För budgetåret 1979/80 beräknas ersättningen till landstingskommunerna uppgå till ca 6 milj. kr.

En arbetsgrupp inom regeringskansliet föreslog i promemorian (Ds S 1979: 7) Ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar och personer som väntar på uppehållstillstånd bl. a. att ersättningen för sjukvårdskostnader för flyktingar skulle avskaffas. I prop. 1979/80: 38 om ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar m. fl. förordade jag inte några ändrade regler i detta avseende utan landstingskommunerna skulle tills vidare kunna få ersättning från socialstyrelsen för vissa kostnader för flyktingar. Jag framhöll emellertid att möjligheterna att förenkla administrationen genom samordning med andra ersättningar borde tas upp till prövning i samband med kommande överläggningar med sjukvårdshuvudmännen om ersättning från den allmänna försäkringen eller i annat lämpligt sammanhang.

Som chefen för budgetdepartementet anfört kan det vara lämpligt att nu ta upp denna fråga till behandling. Den speciella statliga ersättningen från socialstyrelsen till landstingskommunerna för sjukvårdskostnader för flyktingar utgör en ytterst liten del av de totala kostnaderna

för verksamhetsområdet och är utom i vissa undantagsfall av ringa ekonomisk betydelse för landstingskommunerna. Den betungande administrationen som ersättningen medför i första hand för staten står inte i rimlig relation till ersättningens ekonomiska betydelse. Jag föreslår därför att ersättningen från socialstyrelsen slopas den 1 januari 1981.

Ersättningen utbetalas till landstingskommunerna i efterskott. Därigenom påverkas inte förslaget i budgetpropositionen om anslagsberäkning för budgetåret 1980/81.

Kostnaderna för sjukhusvård av flyktingar, som är inkvarterade i mottagningsförläggning kommer liksom f. n. att ersättas av arbetsmarknadsverket.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna vad jag anført om slopande av nuvarande ersättning från socialstyrelsen till landstingskommunerna för vård på sjukvårdsinrättning av flyktingar.

Bilaga 2

BUDGETDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1980-02-28

Föredragande: statsrådet Mundebo

**Anmälan till proposition om kommunalekonomiska frågor inför år 1981
såvitt avser budgetdepartementets verksamhetsområde**

(1) Fullföljande av skatteutjämningsreformen

Skatteutjämningsystemet syftar till att utjämna de stora skillnader som finns mellan kommuner, landstingskommuner resp. kyrkliga kommuner i fråga om skattekraft och kostnader för bedrivande av kommunal verksamhet. Bidragssystemet är ett av de främsta medlen för att skapa förutsättningar för en i möjligaste mån likvärdig kommunal service i olika delar av landet.

Riksdagen beslutade våren 1979 (prop. 1978/79: 95, FiU 1978/79: 35, rskr 1978/79: 335) om en omfattande reformering av skatteutjämningsystemet med början år 1980. Reformen innebär dels en väsentlig förbättring i utjämningen av de ekonomiska förutsättningarna mellan kommuner resp. landstingskommuner, dels en kraftig ökning av de bidragsmedel som genom skatteutjämningsystemet överförs till den kommunala sektorn.

Utgjämningen förbättrades i det nya systemet genom att antalet skattekraftsklasser ökades från sex till tolv, med intervaller om endast 3 % av medelskattekraften mot tidigare 5 eller 10 %. Denna förfinade indelning i skattekraftsklasser baserades på de kostnadskalkyler och särskilda bedömningar som kommunalekonomiska utredningen (KEU 76) har gjort över det geografiska lägets betydelse för varje kommun och landstingskommun samt bebyggelsestrukturens inverkan på de enskilda kommunernas kostnader. Den grundgaranti som tillförsäkras kommuner och landstingskommuner enligt den i lagen (1979: 362) om skatteutjämningsbidrag gjorda inplaceringen i skattekraftsklasser kompletteras med tillägg eller avdrag på grund av åldersstrukturen i kommunerna resp. landstingskommunerna. Dessutom utgår tillägg till kommuner med snabb befolkningsminskning. Dessa tillägg och avdrag beräknas årligen av SCB och anges liksom grundgarantin i procent av medelskattekraften.

Genom att nivån för garanterad skattekraft genomgående har höjts ökar

överföringen av medel från staten till den kommunala sektorn kraftigt på grund av reformen. Grundgarantin i den lägsta skattekraftsklassen i det nya systemet utgör således 103 % av medelskattekraften mot 95 % i det bidragssystem som gällde före år 1980. I den högsta skattekraftsklassen gäller en grundgaranti på 136 % av medelskattekraften mot tidigare 130 %. Till ökningen bidrar även två spärregler. Den ena spärregeln innebär att avdrag för gynnsam åldersstruktur inte får medföra att den tillförsäkrade skattekraften i något fall kommer att understiga 100 % av medelskattekraften. Enligt den andra spärregeln får inte heller den tillförsäkrade skattekraften understiga den garanti som gällde för år 1979, ökad med tre procentenheter.

Vad jag här har sagt om den skattekraft som tillförsäkras kommuner och landstingskommuner gäller när systemet är fullt utbyggt. Jag har tidigare denna dag förordat att skatteutjämningsreformen bör vara helt genomförd först år 1982. Under det etappvisa genomförandet åren 1980 och 1981 måste vissa övergångsregler tillämpas. Det bör särskilt uppmärksammas att den först nämnda spärregeln inte gäller under dessa två år.

De övergångsbestämmelser som gäller för år 1980 enligt skatteutjämningslagen innebär i princip att kommunerna och landstingskommunerna får hälften av det ökade tillskott av skatteunderlag som tillkommer dem enligt det reformerade skatteutjämningsystemet jämfört med de regler som tillämpades för år 1979. Vid jämförelsen med år 1979 skall utöver det skatteunderlag som tillförsäkrades dem enligt den för år 1979 gällande lagen (1973: 433) om skatteutjämningsbidrag även beaktas ökningen av det garanterade skatteunderlaget med två procentenheter enligt förordningen (1978: 875) om särskilt statsbidrag till kommuner och landstingskommuner under år 1979.

För år 1980 får kommuner och landstingskommuner skatteutjämningsbidrag med tillsammans 6 482 milj. kr. enligt de övergångsbestämmelser som jag har redogjort för. Detta innebär en ökning med 2 003 milj. kr. jämfört med år 1979. I 1979 års bidrag om tillsammans 4 479 milj. kr. för kommuner och landstingskommuner ingår då det särskilda statsbidraget om två procentenheter av medelskattekraften med 711 milj. kr. Bidragen för åren 1979 och 1980 fördelas på kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner enligt följande (milj. kr.).

	1979	1980
Kommuner	2 705	3 793
Landstingskommuner	1 774	2 689
Kyrkliga kommuner	125	131
Summa	4 604	6 613

Kommunerna har dessutom beviljats extra skatteutjämningsbidrag med 115 milj. kr. för år 1979 och 96 milj. kr. för år 1980.

Skatteutjämningsbidragen för år 1980 motsvarar en kommunal skattesats på 2: 91 kr./skr. i genomsnitt för landet eller cirka 808 kr. per invånare. I förhållande till år 1979 har reformen inneburit ökade bidrag motsvarande 67 öre per skattekrone. I följande tabell redovisas hur bidragen fördelar sig länsvis under åren 1979 och 1980. De extra skatteutjämningsbidragen ingår i bidragssummorna liksom skatteutjämningsbidragen till de kyrkliga kommunerna, som inte har berörts av reformen.

Länsvis fördelning av skatteutjämningsbidrag åren 1979 och 1980

Län	1979 ¹		1980		Kr./inv.	Förändring till 1980		
	Milj. kr.	Kr./skr.	Milj. kr.	Kr./skr.		Totalt Milj. kr.	P. g. a. av reformen Milj. kr.	Kr./skr.
Stockholms	87,3	0: 18	182,5	0: 34	120	95,2	113,3	0: 21
Uppsala	64,9	1: 16	116,3	1: 85	481	51,4	42,7	0: 68
Södermanlands	66,5	1: 13	144,1	2: 21	572	77,6	58,1	0: 89
Östergötlands	121,7	1: 32	226,2	2: 19	576	104,5	102,6	0: 99
Jönköpings	131,6	1: 90	228,4	2: 98	755	96,8	86,0	1: 12
Kronobergs	100,6	2: 61	164,8	3: 83	956	64,2	61,7	1: 43
Kalmar	209,9	4: 04	298,4	5: 11	1 235	88,5	90,9	1: 56
Gotlands	135,7	12: 00	148,4	11: 63	2 687	12,8	1,5	0: 12
Blekinge	115,5	3: 42	173,0	4: 59	1 122	57,5	51,8	1: 37
Kristianstads	168,0	2: 76	279,3	4: 11	1 001	111,3	85,7	1: 26
Malmöhus	97,7	0: 52	212,4	1: 01	286	114,7	107,1	0: 51
Hallands	115,0	2: 27	177,4	3: 10	774	62,3	54,3	0: 95
Göteborgs och Bohus	160,5	0: 87	212,9	1: 04	298	52,4	50,6	0: 25
Älvsborgs	238,5	2: 52	373,7	3: 53	881	135,2	116,8	1: 10
Skaraborgs	184,3	3: 16	300,1	4: 60	1 117	115,8	94,1	1: 44
Värmlands	240,6	3: 74	346,1	4: 83	1 216	105,5	79,8	1: 11
Örebro	61,8	0: 94	146,0	2: 01	532	84,2	77,9	1: 07
Västmanlands	44,8	0: 71	84,4	1: 20	325	39,6	33,8	0: 48
Kopparbergs	200,6	3: 10	313,1	4: 36	1 096	112,4	75,8	1: 06
Gävleborgs	253,4	3: 73	339,4	4: 50	1 154	86,1	54,7	0: 72
Västernorrlands	368,6	5: 85	437,9	6: 23	1 634	69,3	38,5	0: 55
Jämtlands	349,4	11: 95	408,0	12: 30	3 029	58,6	29,9	0: 90
Västerbottens	474,8	8: 66	548,1	8: 93	2 266	73,3	15,5	0: 25
Norrbottens	728,1	11: 63	847,8	12: 35	3 176	119,8	12,8	0: 19
Summa	4 719,6	2: 28	6 708,6	2: 91	808	1 989,0	1 535,8	0: 67

¹ Inkl. den förhöjning med två procentenheter som hänför sig till 1979 års särskilda statsbidrag.

Den största betydelsen har skatteutjämningsbidragen för Gotland och de fyra nordligaste länen. Som framgår av tabellen motsvarar bidragen för år 1980 en kommunal skattesats på 12:35 kr. per skattekrone i Norrbottens län, 12:30 kr. i Jämtlands och 11:63 kr. i Gotlands län. 1 kronor per invånare utgör bidragen i de nämnda tre länen 3 176 resp. 3 029 och 2 687. Minst betydelse – sett med länet som enhet – har skatteutjämningsystemet för Stockholms län, där bidragen motsvarar 0:34 kr./skr. och 120 kr./inv.

De södra och mellersta delarna av landet får de största bidragsökningarna genom reformen. För år 1980, då som jag tidigare har nämnt reformen till hälften är genomförd, får således Kalmar, Skaraborgs, Kronobergs och

Blekinge län bidragsökningar som motsvarar resp. 1:56, 1:44, 1:43 och 1:37 kr/skr, medan ökningarna för Gotlands, Stockholms samt Göteborgs och Bohus län stannar vid resp. 0:12, 0:21 och 0:25 kr./skr. Bidragsökningarna i de fyra nordligaste länen uppgår till mellan 0:19 kr./skr. för Norrbottens län och 0:90 kr./skr. för Jämtlands län.

Jag vill här erinra om att kommunernas kostnader för kommunala bostadstillägg till folkpension (KBT) inte har beaktats vid beräkningen av skatteutjämningsbidragen för år 1980. Hänsyn till kostnadsskillnader för KBT kan enligt övergångsbestämmelserna till den nya skatteutjämningslagen tas först för år 1981 på grund av att enhetliga regler för KBT inte har införts förrän fr. o. m. år 1980. För enskilda kommuner kan detta leda till relativt stora skillnader i ökning av skatteutjämningsbidrag för år 1980 jämfört med ökningen vid genomförande av den återstående hälften av reformen. Detta kan givetvis också i sin tur påverka jämförelsen för länen.

Den av riksdagen våren 1979 antagna lagen om skatteutjämningsbidrag förutsätter att den andra hälften av skatteutjämningsreformen genomförs år 1981. Som jag har nämnt tidigare denna dag vid behandlingen av de kommunalekonomiska frågorna inför år 1981 (avsnitt 2.2) finner jag det ofrånkomligt att takten i genomförandet av skatteutjämningsreformen omprövas. Jag föreslår därför att det andra steget av reformen fördelas över två år.

Hälften av denna andra etapp bör genomföras år 1981 och resterande del år 1982. Den förskjutning av reformens genomförande som jag förordar förutsätter en ändring av skatteutjämningslagen. Denna ändring kan lämpligen ske genom en komplettering av övergångsbestämmelserna till lagen. Inom budgetdepartementet har upprättats ett förslag till lagändring, som bör fogas till protokollet i detta ärende (*bilaga 2.1*).

Den särskilda övergångsbestämmelsen för bidragsåret 1981 innebär följande för de kommuner och landstingskommuner som har en *lägre* egen skattekraft än den som tillförsäkras enligt 8 § andra stycket lagen om skatteutjämningsbidrag minskad med en procentenhet, dvs. lägre än den totalt garanterade skattekraften för bidragsåret 1979 inkl. det särskilda statsbidrag om två procentenheter som utgick för nämnda år. Skatteutjämningsbidraget för bidragsåret 1981 beräknas på det tillskott av skatteunderlag som erhålls vid tillämpning av 8 § andra stycket varvid den där angivna ökningen skall göras med två procentenheter i stället för tre, utökat med tre fjärdedelar av skillnaden mellan detta tillskott och det tillskott som erhålls vid tillämpning av 7 och 8 §§. För kommuner och landstingskommuner som har en *högre* egen skattekraft än den som anges i 8 § andra stycket minskad med en procentenhet innebär övergångsbestämmelsen följande. Skatteutjämningsbidraget för bidragsåret 1981 beräknas på tre fjärdedelar av skillnaden mellan det tillförsäkrade skatteunderlaget enligt de nya reglerna och det egna lägre skatteunderlaget. De tillskott av skatteunderlag som på detta sätt erhålls genom att tre fjärdedelar av skillnaden

räknas fram skall inte avrundas till hela hundratal skattekrönor. Spärregeln enligt 8 § första stycket, dvs. ett lägsta garanterat skatteunderlag motsvarande 100 % av medelskattekraften, skall inte heller för bidragsåret 1981 äga tillämpning på det sålunda framräknade tillskottet.

Genomförandet av hälften av det andra steget i skatteutjämningsreformen år 1981 beräknas öka de ordinarie skatteutjämningsbidragen med ca 1 400 milj. kr. jämfört med år 1980. Härav hänför sig 850 milj. kr. till själva reformen medan 550 milj. kr. beror på skatteunderlagets utveckling. Som jag senare skall redovisa i samband med behandlingen av anslaget D 2. Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. för budgetåret 1980/81 beräknas de totala skatteutjämningsbidragen för år 1981 inkl. extra skatteutjämningsbidrag uppgå till 8 238 milj. kr. Detta innebär en fortsatt kraftig ökning i överföringen av medel från staten till den kommunala sektorn för detta ändamål. Ökningen framgår av följande sammanställning över skatteutjämningsbidragens utveckling fr. o. m. år 1974, då den tidigare gällande lagen om skatteutjämningsbidrag trädde i kraft.

Skatteutjämningsbidrag¹ till den kommunala sektorn åren 1974–1981 (milj. kr.)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Kommuner	1 594	1 648	1 638	1 949	2 279	2 820	3 889	4 753
Landstingskommuner	861	907	916	1 092	1 357	1 774	2 689	3 347
Kyrkliga kommuner	98	103	108	113	119	125	131	138
Summa	2 553	2 658	2 662	3 154	3 755	4 719 ²	6 709 ³	8 238

¹ Inkl. extra skatteutjämningsbidrag.

² Inkl. den förhöjning med två procentenheter, som hänför sig till 1979 års särskilda statsbidrag till kommuner och landstingskommuner.

³ Av ökningen sedan föregående år på 1 990 milj. kr. hänför sig 1 536 milj. kr. till skatteutjämningsreformen medan återstoden på 454 milj. kr. framför allt beror på det kommunala skatteunderlagets utveckling.

Effekterna av att hänsyn till kommunernas kostnader för KBT skall tas vid beräkningen av bidragen för år 1981 har inte kunnat beräknas på nuvarande stadium. Den totala bidragsökningen torde dock bli något mindre än den ovan angivna på grund av inverkan av KBT-kostnaderna.

Med hänvisning till det anförda hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga förslaget till lag om ändring i lagen om skatteutjämningsbidrag.

(2) Anslagsfrågor för budgetåret 1980/81

DRIFTBUDGETEN

ÅTTONDE HUVUDTITELN

D. Bidrag och ersättningar till kommuner**D 2. Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m.**

1978/79	Utgift	3 892 174 593
1979/80	Anslag	5 325 000 000
1980/81	Förslag	7 474 000 000

I prop. 1979/80: 100 (bil. 11 s. 46) har regeringen föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, till Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m. beräkna ett förslagsanslag av 7 356 000 000 kr. Jag anhåller nu att få ta upp denna fråga.

Skatteutjämningsbidrag utgår till kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner. Det reformerade skatteutjämningsystem som börjar tillämpas fr. o. m. år 1980 innebär att kommuner och landstingskommuner liksom tidigare indelas i skattekraftsklasser. Antalet klasser ökar från tidigare sex till tolv. Klasserna är indelade i treprocentsintervall från 103 % upp till 136 % av medelskattekraften. Genom klassindelningen anges den grundgaranti som gäller för kommuner och landstingskommuner.

Grundgarantin kompletteras med hänsyn till kommunernas och landstingskommunernas åldersstruktur. De kommunala verksamheter som omfattas av åldersstrukturfaktorn är pensionärsservice, grundskola, förskola, barnomsorg, statskommunala bostadsbidrag och kommunala bostadstillägg till folkpension (KBT). Åldersstrukturens inverkan på sjukvårdskostnaderna beaktas för landstingskommunerna och de landstingsfria kommunerna.

Relativt sett höga kostnader på grund av åldersstrukturen ger tillägg till grundgarantin medan kommuner och landstingskommuner med relativt sett låga kostnader i detta avseende får vidkännas avdrag. Kommuner med snabb befolkningsminskning får dessutom tillägg. Kostnadsskillnader på grund av åldersstruktur liksom i förekommande fall kostnader för snabb befolkningsminskning räknas fram årligen och omvandlas till hela procent av medelskattekraften.

Vid fastställandet av den totalgaranti, som erhålls genom att grundgarantin kompletteras med tillägg och avdrag för åldersstruktur och ev. tillägg för befolkningsminskning, gäller två spärregler som jag tidigare har redogjort för. Jag har även i det föregående redovisat de övergångsbestämmer som enligt lagen gäller vid tillämpningen av skatteutjämningsyste-

met för år 1980. Mina överväganden om takten för skatteutjämningsreformens genomförande har föranlett det förslag till komplettering av övergångsbestämmelserna att även avse år 1981 som jag också har redogjort för tidigare.

De kyrkliga kommunerna omfattas inte av skatteutjämningsreformen. Dessa får samma skatteutjämningsbidrag i kronor räknat som under år 1973 men med en årlig uppräknings om 5 % av närmast föregående års bidragsbelopp.

Jag vill i detta sammanhang nämna att jag i prop. 1978/79: 95 betonade att det var nödvändigt att förbättra underlaget inför en framtida översyn av grundgarantin i skatteutjämningsystemet. Jag har därför, som jag tidigare denna dag har nämnt, med stöd av regeringens bemyndigande den 20 december 1979 tillkallat en särskild utredare (dir. 1979: 149) med uppdrag att utveckla statistik och kalkylmetoder för grundgarantin.

Vid sidan av det ordinarie skatteutjämningsbidraget kan regeringen också besluta om extra skatteutjämningsbidrag efter prövning från fall till fall. Den allmänna kommunalekonomiska situationen hos den sökande kommunen är en utgångspunkt vid denna prövning. Syftet med det extra bidraget är att täcka brister i det ordinarie skatteutjämningsystemet och ge stöd till de kommuner som av olika skäl har kommit i ekonomiska svårigheter. Vissa omständigheter som har påtalats under förarbetena till skatteutjämningsreformen anser jag bör särskilt beaktas under de närmaste åren vid beviljande av extra skatteutjämningsbidrag. Således kan några kommuner särskilt missgynnas av att ett antal specialdestinerade statsbidrag avvecklas i samband med att reformen genomförs eller genom de ändrade reglerna för KBT och statskommunala bostadsbidrag. Vissa kommuner har speciellt höga kostnader för invandrare, andra på grund av stora hyresförluster i kommunala och allmännyttiga bostadsföretag och några till följd av snabb befolkningsökning.

För att förhindra att någon kommun eller landstingskommun drabbas oskäligt hårt av den föreslagna uppdelningen av det andra steget i skatteutjämningsreformen har jag tidigare denna dag förordat att särskild kompensation skall ges inom ramen för extra skatteutjämningsbidrag till de kommuner och landstingskommuner för vilka bortfallet av ordinarie skatteutjämningsbidrag uppgår till minst 25 öre per skattekrone jämfört med det bidrag som skulle ha utgått vid en fullt genomförd skatteutjämningsreform år 1981. Kompensation bör lämnas för hela den del av bortfallet som överstiger 25 öre per skattekrone. Därigenom skulle bidragsramen för extra skatteutjämningsbidrag behöva vidgas med ca 135 milj. kr. år 1981 jämfört med innevarande år. Jag räknar med oförändrad nivå för de extra skatteutjämningsbidrag som prövas i sedvanlig ordning eftersom det i nuläget är svårt att överblicka hur stort behovet blir därvidlag.

Ansökan om extra skatteutjämningsbidrag skall inges senast den 31 mars året före bidragsåret enligt lagen (1979: 362) om skatteutjämningsbidrag.

Med hänsyn till att den särskilda kompensation som jag föreslår utgör en speciell form av extra bidrag av engångskaraktär bör dessa bidrag kunna beviljas utan ansökan.

Jag övergår nu till beräkningen av anslaget för budgetåret 1980/81. Medelsbehovet under detta budgetår avser bidrag som utbetalas under andra hälften av år 1980 och första hälften av år 1981. Storleken av de beslutade skatteutjämningsbidragen för år 1980 och beräknade bidrag för år 1981 framgår av följande sammanställning.

Skatteutjämningsbidrag åren 1980 och 1981 (milj. kr.)

	1980	1981
Kommuner	3 793	4 554
Landstingskommuner	2 689	3 316
Kyrkliga kommuner	131	138
Extra skatteutjämningsbidrag	96	230
Summa	6 709	8 238

Ordinarie skatteutjämningsbidrag uppgår under år 1980 till sammanlagt 6 613 milj. kr. Bidragen under år 1981 är beroende av den fortsatta utvecklingen av skatteunderlaget och av de kommunala skattesatserna för samma år. Vidare är skatteutjämningsbidraget för år 1981 avhängigt av de skattekraftsgarantier för kommuner och landstingskommuner som framkommer vid omräkningen under sommaren 1980 av åldersstrukturfaktorerna. Vid denna omräkning skall för första gången även hänsyn tas till kommunernas kostnader för KBT. Kostnaderna kan alltså inte nu beräknas med säkerhet. Om man utgår från 1980 års skattesatser och antar en viss höjning av skatteunderlaget samt att åldersstruktur m. m. i kommuner och landstingskommuner är desamma som för år 1980 kan de sammanlagda bidragen för år 1981 beräknas till 8 238 milj. kr. I detta belopp ingår då en beräknad höjning av summan för extra skatteutjämningsbidrag med ca 135 milj. kr. beroende på den särskilda kompensation, som jag har föreslagit bör utgå till följd av uppdelningen av det andra steget i genomförandet av skatteutjämningsreformen. Hälften av beloppen för resp. kalenderår 1980 och 1981, 7 474 milj. kr. utbetalas under budgetåret 1980/81. Jag förordar att anslaget förs upp med detta belopp.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. bemyndiga regeringen att utge särskild kompensation till kommuner och landstingskommuner för år 1981 i enlighet med vad jag har förordat,
2. till *Skatteutjämningsbidrag till kommunerna m. m.* för budgetåret 1980/81 anvisa ett förslagsanslag av 7 474 000 000 kr.

Bilaga 2.1

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1979: 362) om skatteutjämningsbidrag

Härigenom föreskrivs att övergångsbestämmelserna till lagen (1979: 362) om skatteutjämningsbidrag skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

För bidragsåren 1980 och 1981 skall skatteunderlaget enligt 2 § vid 1979 resp. 1980 års taxeringar ökas med bidragsunderlag enligt bestämmelserna i förordningen (1972: 140) om skattebortfallsbidrag och justeras enligt 2 § lagen (1965: 269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m. m.

För *bidragsåret 1980* skall vidare följande gälla. Beräkningen av skatteutjämningsbidrag skall utgå från det tillskott av skatteunderlag som erhålls vid tillämpning av 8 § andra stycket varvid den där angivna ökningen skall göras med två procentenheter i stället för tre. Detta tillskott av skatteunderlag skall därefter ökas med *hälften* av skillnaden mellan å ena sidan vad som erhålls vid tillämpning av 7 och 8 §§ och å andra sidan tillskottet av skatteunderlag enligt föregående mening eller det egna skatteunderlaget, om detta är högre.

För *bidragsåren 1980 och 1981* skall vidare följande gälla. Beräkningen av skatteutjämningsbidrag skall utgå från det tillskott av skatteunderlag som erhålls vid tillämpning av 8 § andra stycket varvid den där angivna ökningen skall göras med två procentenheter i stället för tre. Detta tillskott av skatteunderlag skall därefter ökas med *för bidragsåret 1980 hälften och för bidragsåret 1981 tre fjärdedelar* av skillnaden mellan å ena sidan vad som erhålls vid tillämpning av 7 och 8 §§ och å andra sidan tillskottet av skatteunderlag enligt föregående mening eller det egna skatteunderlaget, om detta är högre.

Bestämmelserna i 7 § om kommunala bostadstillägg till folkpension tillämpas första gången i fråga om bidragsåret 1981.

Äldre bestämmelser skall alltså tillämpas i fråga om bidragsåret 1979 och tidigare år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980.

Bilaga 3

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1980-02-28

Föredragande: statsrådet Mogård

Anmälan till proposition om kommunalekonomiska frågor inför år 1981 såvitt avser utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

Chefen för budgetdepartementet har tidigare i dag behandlat frågan om statsbidragsgivningens omfattning under år 1981. Med hänvisning härtill aktualiserar jag i det följande ett antal specialdestinerade bidrag som är av mindre betydelse för kommunernas ekonomi och fordrar en omfattande administration. Vidare behandlar jag bidraget till skolbyggande inom skolväsendet som begränsar kommunernas möjligheter till bättre och samordnad planering.

Skoladministrativa kommittén (U 1978: 17) har i en promemoria (PM 29, 1979-12-14) redovisat vissa förslag till åtgärder i syfte att minska och förenkla administrationen bl. a. när det gäller statsbidrag till jord- och skogsbruksutbildningar, bidrag till kostnader för vissa icke-ordinarie lärare (s. k. uppsägningslön), bidrag till avlönande av föreståndare vid elevhem med landstingskommunal huvudman samt statsbidrag till kostnader för lärares resor och traktamente i samband med kurser som anordnas inom kommunal vuxenutbildning i glesbygd. Dessa bidrag behandlar jag i det följande.

En arbetsgrupp inom regeringskansliet har under hösten 1979 lagt fram rapporten (Ds U 1979: 15) Nya former för finansiering av skolbyggandet. Rapporten, som har remissbehandlats, ligger till grund för mina förslag angående statsbidraget för skolbyggandet.

(1) Bidrag till driften av grundskolor m. m.

Enligt förordningen (1978: 345) om statsbidrag till driftkostnader för grundskolan, m. m. utgår *statsbidrag till kostnader för vissa icke-ordinarie lärare*. Bidraget utbetalas från anslaget Bidrag till driften av grundskolor m. m. Kostnaderna avser s. k. uppsägningslön för lärare i grundskolan. I statsbidrag har för redovisningsåret 1978/79 utbetalats endast sammanlagt 25 000 kr. Skoladministrativa kommittén har dessutom i sin nyssnämnda promemoria påtalat att bestämmelserna är onödigt krångliga. Jag föreslår,

att bidraget upphör att utgå för tid fr. o. m. den 1 januari 1981. Jag återkommer i det följande till motsvarande fråga för gymnasieskolan.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att besluta att statsbidraget för s. k. uppsägningslön för vissa icke-ordinarie lärare i grundskolan skall upphöra fr. o. m. den 1 januari 1981.

(2) Bidrag till driften av gymnasieskolor

Enligt nu gällande bestämmelser om *statsbidrag till skogsbrukets yrkesutbildning* (SÖ-FS 1979: 241) utgår statsbidrag bl. a. som ett allmänt driftbidrag. För budgetåret 1979/80 är medelsbehovet för det allmänna driftbidraget beräknat till 16 380 000 kr. Fördelningen sker med utgångspunkt i ett bidrag per planerad kursvecka om 7 065 kr. för maskinteknisk kurs och 4 710 kr. för övriga kurser. Det allmänna driftbidragets storlek fastställs inför varje budgetår efter överläggningar mellan regeringen och Landstingsförbundet. Skoladministrativa kommittén (SAK) uttalar i sin nyss nämnda PM att nuvarande system med avtal bör avvecklas. För skolledares och lärares resor i samband med praktiska övningar i skogen och fyllnadstjänstgöring utgår enligt nämnda bestämmelser statsbidrag till ersättning för resekostnader och traktamenten i de fall sådan ersättning skall utgå enligt kollektivavtal med vederbörande personalorganisation och med belopp som anges i kollektivavtal. Det totala statsbidrag som utgår för detta ändamål uppgår till 440 000 kr. SAK framhåller att detta bidrag kräver en omfattande statsbidragshantering och att det bör avlösas.

Enligt min mening bör dessa bidrag upphöra att utgå för tid fr. o. m. den 1 januari 1981.

Enligt förordningen (1963: 493) om *statsbidrag till lantbruks- och lant-hushållsskolor* utgår till huvudman för lantbruksskola och lant-hushållsskola som regeringen berättigat till statsunderstöd statsbidrag till bestri-dande av bl. a. avlöningsförmåner, däribland ersättning för flyttningskost-nad för rektor och lärare (avlöningsbidrag), kostnader för elevernas hälso-vård (hälsovårdsbidrag) och övriga driftkostnader (allmänt driftbidrag). Det totala statsbidrag som utgår för ifrågavarande ändamål beräknas för budgetåret 1980/81 uppgå till ca 2,8 milj. kr. varav som hälsovårdsbidrag ca 45 000 kr. och som flyttningsersättning ca 10 000 kr. Jag vill i detta samman-hang även erinra om att statsbidraget för bl. a. flyttningskostnadsersättning för rektor, studierektor eller lärare vid grundskolor slopats fr. o. m. den 1 januari 1980 (prop. 1978/79: 95 bil. 4, FiU 1978/79: 35, rskr 1978/79: 335, SFS 1979: 863).

Hälsovårdsbidraget och det allmänna driftbidraget bör enligt min mening kunna upphöra att utgå för tid fr. o. m. den 1 januari 1981. Fr. o. m. samma tidpunkt bör inte heller statsbidrag utgå till flyttningskostnadsersättning.

Jag vill även ta upp frågan om *statsbidrag till landstingskommun för lön till föreståndare vid elevhem* för elever i gymnasieskola. Enligt förordningen (1979:454) om statsbidrag till avlöning av föreståndare vid elevhem inom viss kommunal utbildning m. m. utgår efter medgivande av skolöverstyrelsen sådant statsbidrag med högst 10 000 kr. för år. Samma belopp får utgå i bidrag för år för avlöning åt sådan avlösare åt föreståndare som även är medhjälpare i elevvårdsarbetet. Det totala statsbidrag som utgår för detta ändamål uppgår till ca 200 000 kr. SAK föreslår att bidraget avlöses för kommunal huvudman.

Jag anser att bidraget har mycket ringa betydelse för landstingskommunernas ekonomi. Det bör därför kunna upphöra att utgå för tid fr. o. m. den 1 januari 1981, såvitt avser landstingskommunerna.

Vidare vill jag hänvisa till vad jag har anfört under punkten Bidrag till driften av grundskolor m. m. om avvecklingen av statsbidraget för s. k. uppsägningslön för lärare i grundskolan. Statsbidrag till motsvarande kostnader för vissa icke ordinarie lärare i gymnasieskolan utgår enligt förordningen (1966:115) om statsbidrag till driftkostnader för viss kommunal utbildning. Bidraget utgår ur anslaget Bidrag till driften av gymnasieskolor. Det totala statsbidraget för uppsägningslön för lärare i gymnasieskolor torde inte överstiga 20 000 kr. Jag föreslår att även detta bidrag upphör att utgå för tid fr. o. m. den 1 januari 1981.

Jag vill även hänvisa till vad jag kommer att anföra om statsbidrag till förhyrande av lokaler under punkten Bidrag till byggnadsarbeten inom skolväsendet m. m.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. besluta att statsbidragen till skogsbrukets yrkesutbildning, såvitt gäller allmänt driftbidrag, och bidrag för skolledares och lärares resor i samband med praktiska övningar i skogen och fyllnadstjänstgöring, skall upphöra fr. o. m. den 1 januari 1981,
2. besluta att bidragen till lantbruks- och lantushållsskolorna, såvitt gäller flyttningskostnadsersättning, hälsovårdsbidrag och allmänt driftbidrag, skall upphöra fr. o. m. den 1 januari 1981,
3. besluta att statsbidraget till landstingskommun för lön till föreståndare vid elevhem för elever i gymnasieskolan skall upphöra fr. o. m. den 1 januari 1981,
4. besluta att statsbidraget för s. k. uppsägningslön för vissa icke-ordinarie lärare i gymnasieskolan skall upphöra fr. o. m. den 1 januari 1981.

(3) Bidrag till byggnadsarbeten inom skolväsendet m. m.

Riksdagen har som sin mening gett regeringen till känna att regelsystemet för finansieringen av skolbyggandet bör ses över och att de förslag som översynen kan ge anledning till, i den mån så är erforderligt för deras

genomförande, utan dröjsmål föreläggs riksdagen för beslut (UbU 1977/78: 17, rskr 1977/78: 194).

Våren 1979 tillsattes inom regeringskansliet en arbetsgrupp med uppdrag att bereda frågor kring finansiering av skolbyggandet. Två av utgångspunkterna för arbetet var att den statliga detaljstyrningen av skolbyggandet avsevärt bör minskas i syfte att öka det totala kommunala ansvaret för skolbyggandet resp. att finansiera skolbyggandet på ett sätt som främjar en effektiv kommunal resursanvändning. En grundläggande utgångspunkt för arbetsgruppen var vidare att frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun låg utanför utredningsuppdraget. Arbetsgruppens uppgift var att söka finna tekniska lösningar för finansieringen av skolbyggandet samt att belysa konsekvenserna i olika avseenden av dessa lösningar.

Arbetet har resulterat i en departementspromemoria (Ds U 1979: 15) Nya former för finansiering av skolbyggandet. Arbetsgruppens förslag innebär att investeringsbidraget till skolbyggnader slopas. Förslaget innebär också att de nuvarande möjligheterna i vissa fall att få bidrag till förhyrningar av skollokaler försvinner. Den förändring i kostnadsfördelningen mellan stat och kommun som förslaget innebär förutsätts komma att beaktas i samband med de överläggningar om den kommunala ekonomin som riksdagen våren 1979 uttalade sig för (prop. 1978/79: 95, FiU 1978/79: 35, rskr 1978/79: 335).

Arbetsgruppens förslag innebär också att den statliga styrningen via investeringsramar försvinner. Den statliga styrning som gruppen från skolpolitiska utgångspunkter funnit rimlig skulle kunna åstadkommas med andra åtgärder, såsom författningsreglering, läroplaner och centrala anvisningar, statliga myndigheters fastställande av skolorganisation m. m. Enligt gruppens mening finns det också behov av ett kontinuerligt forsknings- och utvecklingsarbete på skolbyggnadsområdet samt av en rådgivnings- och serviceverksamhet i form av en frivillig granskning av skissritningar. Arbetsgruppens förslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3.1*.

Efter remiss har yttrande över arbetsgruppens förslag avgetts av *statskontoret*, *riksrevisionsverket* (RRV), *skolöverstyrelsen* (SÖ), *hustadsstyrelsen*, *arbetsmarknadsstyrelsen* (AMS), *riksbanken*, *Svenska kommunförbundet*, *Landstingsförbundet*, *Arvidsjaur*, *Botkyrka*, *Bromölla*, *Danderyds*, *Faluns*, *Gagnefs*, *Göteborgs*, *Jönköpings*, *Luleå*, *Malmö*, *Stockholms*, *Trollhättans*, *Umeå* och *Upplands-Bro* kommuner, *Malmöhus* och *Örebro läns landstingskommuner*, *Landsorganisationen i Sverige* (LO), *Tjänstemännens centralorganisation* (TCO), *Centralorganisationen SACO/SR* (SACO/SR) och *Svenska arbetsgivareföreningen* (SAF).

SÖ har till sitt yttrande fogat yttranden från *länsskolnämnderna i Uppsala*, *Östergötlands*, *Kronobergs*, *Kristianstads*, *Malmöhus*, *Hallands*, *Värmlands*, *Örebro*, *Västmanlands* och *Gävleborgs* län. LO har bilagt ett yttrande från *Svenska kommunalarbetsförbundet*.

Vidare har skrivelser i ärendet inkommit från *länskolnämnderna i Södermanlands, Jönköpings, Kalmar, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs och Jämtlands län*. Skrivelser i ärendet har även inkommit från *länsstyrelsen i Gotlands län* och följande kommuner, nämligen *Haninge, Karlstad, Norrköping och Nybro*.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärendet som *bilaga 3.2*.

Nära nog samtliga remissinstanser anför att det är önskvärt med en minskad statlig styrning av skolbyggnadsverksamheten i syfte bl. a. att underlätta en mer flexibel skolplanering öka det kommunala ansvarstagandet, möjliggöra en bättre planering och ett effektivare resursutnyttjande och eliminera den bristande överensstämmelsen mellan lokal och central planering på skolbyggnadsområdet.

Svenska kommunförbundet anser liksom Landstingsförbundet att handläggningen av ett skolbyggnadsärende är omständlig och tidskrävande samt försvårar huvudmännens planering. Ett slopande av statsbidraget och därmed sammanhängande detaljplanering av skolbyggandet skulle möjliggöra bättre planering och effektivare resursutnyttjande.

I likhet med flertalet remissinstanser delar jag arbetsgruppens uppfattning att nuvarande statsbidragsgivning inte behövs som styrmedel från skolpolitiska utgångspunkter. De skolpolitiska strävandena behöver inte vara knutna till statsbidragsvillkor utan kan komma till uttryck i skollag, skolförordning, läroplaner och centrala anvisningar.

Med utgångspunkt i skolpolitiska mål, så som de kommer till uttryck i statsmakternas beslut, har SÖ utarbetat centrala anvisningar för beräkning av lokalbehov och utformning av lokaler för grundskolan och den integrerade särskolan samt de flesta studievägarna inom gymnasieskolan. För undervisningslokaler anger de statliga lokalnormerna den yta som behövs för att en ändamålsenlig undervisning skall kunna bedrivas enligt läroplanens intentioner. Jag delar arbetsgruppens uppfattning att denna form av styrning förutsätter att det bedrivs ett kontinuerligt forsknings- och utvecklingsarbete på skolbyggnadsområdet.

Enligt min mening finns det också behov av en rådgivnings- och serviceverksamhet på skolbyggnadsområdet. En central funktion intar här granskningen av skissritningar. Jag anser emellertid inte att en obligatorisk granskning är förenlig med principen att kommunen skall ha det fulla ansvaret för skollokaler utformning. Jag återkommer till denna fråga i samband med ställningstagandena till förslag från skoladministrativa kommittén (SAK).

För att efterfrågan på den frivilliga skissritningsgranskningen skall bli rätt bedömd ifrågasätter RRV om denna verksamhet inte bör avgiftsfinansieras. Jag finner liksom RRV att denna fråga lämpligen bör prövas i samband med att SÖ:s organisation behandlas med anledning av de förslag som SAK avser att lämna inom kort.

Enligt min mening bör kommunerna själva kunna göra en lämplig avvägning mellan olika sätt att tillgodose behovet av skollokaler inom de ramar som de tidigare redovisade styrmedlen ger. Detta gäller såväl skollokaler-
nas utformning som skolbyggnadsverksamhetens omfattning. Några av riksdagen beslutade årliga investeringsramar för skolbyggnadsverksamheten bör således inte längre finnas. Jag delar arbetsgruppens bedömning att investeringsramarna begränsar kommunernas möjligheter att samplanera skollokaler och övrigt samhällsbyggande. Bakom denna ståndpunkt ställer sig också flertalet remissinstanser. Behovet att reglera skolinvesteringarnas omfattning är vid ett slopat investeringsbidrag främst betingat av samhällsekonomiska skäl. Det är därför naturligt att en mer övergripande bedömning sker samlat för den kommunala verksamheten i samband med de årliga överläggningarna mellan stat och kommun om den kommunala ekonomin. Någon separat styrning av skolbyggnadsverksamhetens omfattning blir därmed inte nödvändig. Däremot kommer, liksom för andra kommunala investeringar, enskilda skolbyggnadsprojekt att omfattas av den byggnadstillståndsgivning som utövas enligt lagen (1971: 1204) om byggnadstillstånd m. m.

Jag övergår nu till frågan om stöd för finansiering av investeringar i skolbyggnader. Statsbidrag till kommun och landstingskommun för investeringar i skolbyggnader utgår dels enligt förordningen (1957: 318) om statsbidrag till byggnadsarbeten inom viss kommunal utbildning, dels enligt förordningen (1961: 405) om statsbidrag till byggnadsarbeten vid lantbrukets yrkesskolor. Det totala statsbidraget beräknas för budgetåret 1980/81 till ca 320 milj. kr.

När det gäller behovet av finansieringsstöd har arbetsgruppen konstaterat att investeringsbidragets betydelse för den totala kommunsektorns ekonomi är relativt liten. Under 1978 uppgick investeringsbidraget till ca 300 milj. kr., vilket motsvarade ca 20 % av kommunernas och landstingskommunernas totala utgifter för skolbyggnadsverksamheten. Dessa svarade i sin tur för ca 12 % av kommunernas och landstingskommunernas totala investeringsutgifter. Sett i relation till kommunsektorns totala investeringsvolym uppgick således bidraget till ca 2 %. Det svarade vidare mot 0,3 % av kommunsektorns totala utgifter och mot ett kommunalskatteuttag på ca 15 öre.

Remissinstanserna intar en klart avvisande attityd till förslaget att slopa det statliga investeringsbidraget utan att samtidigt kompensation ges för de resurser som därvid skulle försvinna. I detta avseende avstyrks arbetsgruppens förslag av flertalet av de kommunala remissinstanserna. Det är dock endast ett fåtal som förespråkar de alternativa vägar för finansieringsstöd – bostadslån, statlig lånefond eller en prioritering av lån på kreditmarknaden – som arbetsgruppen diskuterar. Huvudinvändningen mot förslaget i denna del gäller således inte behovet av att erhålla finansieringsstöd vid ett slopat investeringsbidrag utan hänför sig till frågan om kost-

nadsfördelningen mellan stat och kommun. Chefen för budgetdepartementet har tidigare i dag behandlat den totala omfattningen av de statliga transfereringarna till kommuner och landstingskommuner år 1981.

Mot denna bakgrund och med hänvisning till vad jag har anfört tidigare både om den allvarliga begränsning som varje system med särskilda investeringsramar för skolbyggandet utgör och möjligheterna att på annat sätt säkerställa den styrning som erfordras från skolpolitiska utgångspunkter bör enligt min mening investeringsbidraget till skolbyggnader avvecklas. Något skäl för att från finansieringsstödsynpunkt avlösa investeringsbidraget med en uthyggnad av de allmänna driftbidragen till skolväsendet finns enligt min mening inte. Inte heller kan det mot bakgrund av vad jag har anfört om de negativa effekterna av investeringsramar vara aktuellt att förenkla investeringsbidraget genom att schablonisera detta.

De bedömningar som arbetsgruppen har gjort i fråga om behov av investeringsstöd innebär att sådant stöd inte erfordras generellt sett. Gruppen diskuterar dock olika alternativ ifråga om stöd för finansiering av skolinvesteringar i form av bostadslånefinansiering, statlig lånefond och en prioriterad långivning på sätt som sker för fjärrvärmeinvesteringar. Bland remissinstanserna är bl. a. SÖ, bostadsstyrelsen och några kommuner positiva till finansiering via bostadslånesystemet. En kommun förordar den typ av prioriterad långivning som tillämpas för finansiering av fjärrvärme.

Arbetsgruppen bedömer en finansiering av skolbyggnadsverksamheten via bostadslån som olämplig på grund av främst de allvarliga kreditmarknadsmässiga konsekvenser som en så kraftig utvidgning av den prioriterade långivningen på kreditmarknaden skulle innebära. Skulle bostadslån dessutom kombineras med räntebidrag skulle det innebära ett totalt sett betydligt mer omfattande statligt stöd än det nuvarande investeringsbidraget. Dessutom anser gruppen att finansiering med bostadslån skulle få negativa effekter på den kommunala resursanvändningen. Jag delar gruppens bedömningar härvidlag. Jag återkommer något senare till frågan om finansiering av skollokaler i integrerade serviceanläggningar.

Arbetsgruppen finner även att en statlig lånefond eller en sådan prioriterad långivning som tillämpas för finansiering av fjärrvärmeverk har påtagliga nackdelar. I princip kommer samma prioriteringsproblem som är förknippade med nuvarande investeringsramar att uppstå vid alternativet med en statlig lånefond. I fråga om ett system med prioritering i särskild ordning på kreditmarknaden anförs att en omfattande administration torde krävas samt att ett sådant system skulle på ett olyckligt sätt bidra till en fortsatt sektorisering av kreditmarknaden. Jag delar dessa bedömningar, som inte heller föranlett några erinringar från remissinstanserna.

I likhet med arbetsgruppen anser jag således att kommunernas finansiering av de kostnader som motsvarar bortfallet av statsbidraget till skolbyggnader – ca 20 % av bruttokostnaderna för en skolbyggnad – i första

hand bör ske på samma sätt som redan nu sker för resterande 80 % av bruttokostnaden, nämligen genom skattefinansiering och lånefinansiering på den allmänna kreditmarknaden. Arbetsgruppen har efter studier av situationen i ett urval kommuner konstaterat att det kan bli fråga om ökade kostnader för kommunerna som i genomsnitt under en planperiod på fem år motsvarar mellan 20 och 30 öre per skattekrona.

I fråga om möjligheter till lånefinansiering kan allmänt konstateras att enbart variationen i den totala kommunala upplåningen mellan olika år vida överstiger den upplåning som motsvarar ett slopat investeringsbidrag till skolbyggandet. Det finns således allmänt sett inga starka skäl för ett särskilt finansieringsstöd.

Ett behov av finansiellt stöd kan emellertid som arbetsgruppen pekar på uppkomma i relativt små kommuner som avser att investera i lokaler för gymnasieskolan samt i vissa kommuner som har stora kostnader på grund av snabb befolkningsökning. I dessa fall är det väsentligt att behovet av stöd kan prövas särskilt. Jag anser efter samråd med chefen för budgetdepartementet att denna prövning bör ske vid beslut om extra skatteutjämningsbidrag.

Jag vill i detta sammanhang också erinra om att Svenska kommunförbundet f. n. ser över de interkommunala ersättningarna i syfte att åstadkomma en rättvisare fördelning av kostnaderna för gymnasieskolan än f. n.

Jag har i här berörda frågor om överväganden beträffande kreditmarknaden och bostadslånefinansiering av skolbyggandet samrått med cheferna för ekonomi- och bostadsdepartementen.

Statsbidragen till skolbyggnader bör enligt min mening avvecklas fr. o. m. den 1 juli 1981. Den i budgetpropositionen 1980 (prop. 1979/80: 100 bil. 12) föreslagna investeringsramen på 900 milj. kr. för budgetåret 1980/81 berörs således inte av detta förslag. Genom att bidraget slopas först den 1 juli 1981 ges kommunerna och landstingskommunerna viss tid för att kunna anpassa sin finansiella planering till de förändrade finansieringsvillkor som kommer att gälla för tiden därefter.

För att ytterligare ge möjligheter till den anpassning som behövs förordar jag att den planeringsram på 500 milj. kr. (motsvarande ca 175 milj. kr. i statsbidrag) för budgetåret 1981/82 som riksdagen fattat beslut om (prop. 1978/79: 100 bil. 12, UbU 1978/79: 28, rskr 1978/79: 246) får utnyttjas för att övergångsvis, under budgetåret 1981/82, användas av SÖ för beviljande av statsbidrag till investeringar i skolbyggnader. Den här aktuella planeringsramen har ännu inte fördelats på skolbyggnadsprojekt av SÖ. Vid den fördelning som jag förordar att SÖ får i uppdrag att göra bör enbart gymnasieskolprojekt tas med. Dessa gymnasieskolbyggen bör från skolpolitisk synpunkt vara oundgängligen nödvändiga. Vidare bör endast relativt omfattande byggnadsprojekt komma ifråga för statsbidrag. Övergångsbidraget bör i första hand utgå till mindre kommuner som annars skulle kunna få svårigheter att genomföra projektet i enlighet med fastställda planer.

Den övergångsåtgärd som föreslås för budgetåret 1981/82 medför att bidrag till skolbyggandet kommer att betalas ut t. o. m. budgetåret 1983/84. Belastningen på anslaget kan beräknas bli 326 milj. kr. budgetåret 1980/81, ca 250 milj. kr. budgetåret 1981/82, ca 120 milj. kr. budgetåret 1982/83 och ca 45 milj. kr. budgetåret 1983/84. Det är således först under budgetåret 1984/85 som bidrag inte längre kommer att betalas ut till investeringar i skolbyggnader.

Med hänsyn till denna övergångsåtgärd och vad jag har anfört om möjligheterna till extra skatteutjämningsbidrag föreligger enligt min mening goda förutsättningar att klara den förändring i finansieringssituationen som ett slopande av investeringsbidraget innebär.

Jag vill också ta upp frågan om statsbidrag till förhyrande av lokaler. Bidragsgivningen är begränsad till lokaler för viss utbildning i gymnasieskolan. Enligt 14 § förordningen (1966: 115) om statsbidrag till driftkostnader för viss kommunal utbildning utgår statsbidrag för särskilda kostnader för förhyrande av skollokaler för utbildning för industri och hantverk eller för sjömän i gymnasieskolan med belopp som läns skolnämnden bestämmer i varje särskilt fall.

Enligt en särskild förordning (SÖ-FS 1979: 241) om statsbidrag till skogsbrukets yrkesutbildning för budgetåret 1979/80 utgår statsbidrag bl. a. till förhyrande av skollokaler för skogsbruksutbildning.

De ställningstaganden som här redovisas för investeringsbidraget får även följderna för prövningen av statsbidragen till förhyrande av lokaler för viss utbildning i gymnasieskolan. Arbetsgruppen anser att bidraget till förhyring av skollokaler måste upphöra som en konsekvens av förslaget att avveckla bidraget till skolbyggande. Jag delar denna inställning. I annat fall skulle den kommunala resursanvändningen snedvridas på ett otymligt sätt.

Under anslaget Bidrag till driften av gymnasieskolor har för budgetåret 1980/81 statsbidraget till kostnader för förhyrande av skollokaler beräknats komma att uppgå till 9 milj. kr. Jag föreslår att även detta bidrag upphör fr. o. m. den 1 juli 1981.

Bestämmelser om finansiering av skollokaler i integrerade serviceanläggningar finns i bostadsfinansieringsförordningen (1974: 946, omtryckt 1976: 788, ändrad senast 1979: 1019). Bostadsstyrelsen föreslog i sin anslagsframställning för budgetåret 1979/80 att i en integrerad anläggning endast den del av skolans lokaler som samutnyttjas skulle komma i fråga för bostadsfinansiering. Arbetsgruppen har ansett detta förslag välgrundat. Några invändningar häremot har inte förts fram av remissinstanserna. Efter samråd med chefen för bostadsdepartementet förordar jag att bostadsstyrelsens här återgivna förslag genomförs den 1 juli 1981.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. besluta om avveckling av statsbidraget till investeringar i skol-

- byggnader fr. o. m. den 1 juli 1981 i enlighet med vad jag har förordat.
2. besluta att statsbidraget till förhyrande av skollokaler skall upphöra fr. o. m. den 1 juli 1981 i enlighet med vad jag har förordat,
 3. godkänna vad jag har förordat om möjlighet till bostadslån för skollokaler i integrerade serviceanläggningar.

(4) Bidrag till undervisningsmateriel inom gymnasieskolan m. m.

Enligt kungörelsen (1949: 455) angående *statsbidrag till anskaffning av maskiner m. m. vid vissa anstalter för lantbruksundervisning* utgår statsbidrag med tre fjärdedelar av vad skolans huvudman visar sig ha utgivit till anskaffning och montering av maskiner, redskap och dylikt, som erfordras för undervisning i maskin- och redskapslära eller, i fråga om lantushållsskola, för undervisning rörande de viktigaste hushållsmaskinerna ävensom för undervisning i husdjurslära med mjölkhushållning och i trädgårdsskötsel vid lantmannaskola, lantbruksskola, lantushållsskola, trädgårdsskola, fruktodlingsskola eller jordbrukets yrkesskola.

Enligt nuvarande bestämmelser om *statsbidrag till skogsbrukets yrkesutbildning* (SÖ-FS 1979: 241) utgår statsbidrag till kostnader för anskaffande av första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel, däri inbegripet laboratorieutrustning och elevbibliotek samt anskaffning som föranleds av att undervisningen i kurs läggs om eller utvidgas. Anskaffning skall ske efter en av skolöverstyrelsen fastställd normalutrustningslista eller godkänd plan. Statsbidrag utgår med tre fjärdedelar av den beräknade kostnaden. Statsbidrag utgår även till kostnader för förhyrande av sådana större och dyrbara maskiner inom skogsbruket som behövs för undervisningsändamål med tre fjärdedelar av kostnaderna.

Enligt min mening bör statsbidrag till första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel för tvåårig jordbrukslinje, tvåårig skogsbrukslinje, specialkurs som avser utbildning för jordbruk, skogsbruk eller trädgårdsnäring eller specialkurs som avser utbildning för husligt arbete i form av konsumtionsutbildning av samma art som vid lantushållsskola fr. o. m. den 1 januari 1981 utgå på sätt som gäller för övriga tvååriga yrkesinriktade linjer samt yrkesinriktade specialkurser enligt förordningen (1957: 318) om statsbidrag till byggnadsarbeten inom viss kommunal utbildning. Det innebär att bidrag bör utgå med 50 % av den beräknade kostnaden. Överstiger den beräknade kostnaden 500 000 kr. för en klass under hela utbildningen på linjen eller specialkursen bör bidrag utgå med 75 %.

Statsbidraget till kostnader för anskaffande av första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel avseende bl. a. annan tvåårig linje i gymnasieskolan än tvåårig ekonomisk, social och teknisk linje eller musiklinje samt specialkurser inom samma områden får enligt förordningen (SÖ-FS 1979: 143) om statsbidrag till kostnader för förhyrning av första uppsätt-

ningen stadigvarande undervisningsmateriel inom viss kommunal utbildning m. m. användas till förhyrande av undervisningsmateriel. De särskilda bestämmelser, som gäller för förhyrande av större och dyrbara maskiner inom skogsbruket som behövs för undervisningsändamål, som jag tidigare redovisat, bör enligt min mening upphöra att utgå för tid fr. o. m. den 1 januari 1981.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna de riktlinjer jag har förordat i fråga om statsbidrag till första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel för tvåårig jordbrukslinje, tvåårig skogsbrukslinje, specialkurs som avser utbildning för jordbruk, skogsbruk eller trädgårdsnäring eller specialkurs som avser utbildning för husligt arbete i form av konsumtionsutbildning av samma art som vid lanthushållsskola.

(5) Bidrag till kommunal vuxenutbildning m. m.

Enligt gällande bestämmelser utgår statsbidrag till kostnader för lärares resor och traktamente i samband med gymnasieskolkurs och grundskolekurs som anordnas inom kommunal vuxenutbildning i glesbygd. Bidraget utgår med 75 % av kostnaderna för resekostnadsersättning och traktamente enligt allmänna resereglementet (1952:735). Resekostnadsersättningen beräknas därvid enligt reseklass B. Statsbidraget utbetalas av skolöverstyrelsen efter rekvisition av kommunen. Medelsbehovet för budgetåret 1980/81 har beräknats till ca 500 000 kr. Skoladministrativa kommittén (SAK) har i sin tidigare nämnda promemoria föreslagit att statsbidraget till resor och traktamenten ur revisionsteknisk synvinkel behandlas på samma sätt som lönebidraget. Alternativt anser SAK att detta statsbidrag bör avlösas inom skatteutjämningsystemet. Jag förordar att detta statsbidrag upphör att utgå för tid fr. o. m. den 1 januari 1981.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att besluta att statsbidraget till kostnader för lärares resor och traktamenten i samband med kurser som anordnas inom kommunal vuxenutbildning skall upphöra fr. o. m. den 1 januari 1981.

Bilaga 3.1

**NYA FORMER
FÖR FINANSIERING
AV SKOLBYGGANDET**

Ds U 1979:15

TILL STATSRADET BRITT MOGÅRD

Den 4 april 1979 bildades en arbetsgrupp inom regeringskansliet med företrädare för utbildningsdepartementet, bostadsdepartementet, budgetdepartementet och ekonomidepartementet och med uppgift att bereda frågor kring finansiering av skolbyggandet. Till gruppen knöts även företrädare för skolöverstyrelsen, bostadsstyrelsen och Svenska kommunförbundet.

Gruppen har haft följande sammansättning:

tf. skolinspektören Lars du Rietz, utbildningsdepartementet
departementssekreteraren Ingrid Dalén, bostadsdepartementet
skolinspektören Olle Engquist, utbildningsdepartementet
departementssekreteraren Björn Jonsson, ekonomidepartementet
departementssekreteraren Bo Jonsson, budgetdepartementet
byrådirektören Hans Krantz, utbildningsdepartementet
sekreteraren Nils Erik Edström, Svenska kommunförbundet
tillsynsläraren Per Gunvall, skolöverstyrelsen
sekreteraren Jan Hedvall, Svenska kommunförbundet
avdelningsdirektören Gunnar Stahre, bostadsstyrelsen
byrådirektören Monica Wahlquist, skolöverstyrelsen.

Till ordförande i arbetsgruppen förordnades Lars du Rietz och till sekreterare Hans Krantz.

Arbetsgruppen överlämnar härmed sin rapport Nya former för finansiering av skolbyggandet.

Till rapporten har fogats en reservation av ledamöterna Nils Erik Edström och Jan Hedvall.

Arbetsgruppens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm den 20 november 1979.

LARS DU RIETZ

Ingrid Dalén	Olle Engquist	Björn Jonsson
Bo Jonsson	Hans Krantz	Nils Erik Edström
Per Gunvall	Jan Hedvall	Gunnar Stahre
Monica Wahlquist		

Innehållsförteckning

Sammanfattning	49
1 Utgångspunkter	54
2 Nuvarande finansieringssystem	58
2.1 Finansiering av kommunala investeringar	58
2.1.1 Statliga investeringsbidrag	58
2.1.2 Långfristiga lån	59
2.1.3 Skattefinansiering av investeringar	60
2.2 Statsbidrag till skolbyggandet	60
2.3 Lån till folkhögskolebyggen	62
2.4 Finansiering av skollokaler i integrerade serviceanläggningar	63
2.4.1 Det statliga bostadslånesystemets tillämpningsområde	63
2.4.2 Begreppet integrerad serviceanläggning	64
2.4.3 Komponenter i det statliga bostadslånesystemet	65
2.4.4 Säkerhet för bostadslån	66
2.4.5 Finansiering under byggnadstiden	66
2.4.6 Slutlig finansiering	66
2.4.7 Kapitalkostnadsvillkor	67
2.4.8 Vissa villkor för rätt till statligt bostadslån	67
2.4.9 Administration	67
2.4.10 Statens styrning av bostadsbyggnadsvolymen	68
2.5 Statlig styrning av skolbyggandet	68
2.5.1 Styrning genom författningar och läroplaner	68
2.5.2 Styrning genom statsbidragsvillkor	70
2.5.3 Styrning genom investeringsramar	71
2.5.4 Styrning genom byggnadstillstånd	74
2.6 Handläggning av skolbyggnadsärenden	75
2.6.1 Fastställande av skolorganisationen	75
2.6.2 Lokalbehovsprövning	75
2.6.3 Granskning av skissritningar	76
2.6.4 Ansökan om statsbidrag	77
2.6.5 Statsbidragsbeslut samt avräkning av kvotkostnad från investeringsram	78
3 Tidigare förslag till förändringar	78
3.1 Hyresbidrag per elev och år	78
3.2 Kommunalekonomiska utredningens förslag	82
4 Skoladministrativa kommittén	83
5 Principer för statsbidragsgivning	84
5.1 Allmänna principer	84
5.2 Principer för investeringsbidrag	87
5.3 Skatteutjämnningssystemet	87
6 Kreditmarknaden	90
7 Statsbidragets kommunalekonomiska betydelse	92
7.1 Kommunernas utgifter för skolbyggandet	92
7.1.1 Kommunernas kapitalutgifter 1975–1977 inom utbildningsområdet	92
7.1.2 Kommunernas kapitalutgifter 1979–1983 inom utbildningsområdet	93
7.1.3 Statsbidrag till skolbyggnader	94
7.2 Landstingskommunernas utgifter för skolbyggandet	95

7.3	En undersökning av skolbyggnadsprojekt i fem kommuner . . .	96
7.3.1	Val av kommuner	96
7.3.2	Skolbyggnadsplaner 1979–1983	97
7.3.3	Statsbidrag 1979–1983	97
7.3.4	Studier av enskilda skolbyggnadsprojekt	98
7.3.5	Konsekvenser för kommunernas likviditet vid ett slo- pande av statsbidraget	100
7.3.6	Kommunernas finansiella förutsättningar	103
7.3.7	Alternativ till finansiering genom statsbidrag	104
Bilaga 1	Summa årliga utbetalningar – inbetalningar i tusental kr. enligt nuvärdesmetoden	106
Bilaga 2	Summa årliga utbetalningar – inbetalningar enligt nu- värdesmetoden år 0–4 i milj. kr.	111
8	Överväganden	113
8.1	Alternativa specialdestinerade statsbidrag	113
8.2	Kommunernas behov av finansieringshjälp	115
8.3	Allmänna aspekter på val av finansieringssystem för skolbygg- nadsverksamheten	119
8.4	Styrning av skolbyggnadsverksamheten	120
8.4.1	Skolpolitiska utgångspunkter	120
8.4.2	Bostadspolitiska utgångspunkter	121
8.4.3	Allmänna ekonomisk-politiska utgångspunkter	123
8.5	Finansieringssystem för skolbyggnadsverksamheten	125
8.5.1	Finansiering på den allmänna kreditmarknaden	125
8.5.2	Finansiering genom bostadslånesystemet	127
8.5.3	Finansiering genom statlig lånefond	129
8.5.4	Finansiering i särskild ordning på den allmänna kredit- marknaden	132
9	Ställningstaganden	134
9.1	Statsbidrag till skolbyggnader	134
9.2	Behov av finansieringsstöd	135
9.3	Finansieringsalternativ	135
9.4	Statlig styrning	136
Reservation		137

Sammanfattning

Promemorian inleds med en redovisning av det uppdrag riksdagen lämnade regeringen våren 1978 om en översyn av regelsystemet för finansiering av skolbyggandet (kapitel 1). Vi anger där följande utgångspunkter för vårt utredningsarbete:

Översynen bör underlätta en flexiblere skolplanering och bör leda till att den statliga detaljstyrningen av skolbyggnationen avsevärt minskas i syfte att öka det kommunala ansvaret för skolbyggandet.

att skolbyggandet finansieras på ett sätt som främjar en effektiv kommunal resursanvändning.

att återanvändning av friställda skollokaler för annat ändamål än undervisning underlättas.

att samordning av skollokaler och lokaler för boendeservice främjas.

att nuvarande köproblem inom skolbyggnadssektorn elimineras varigenom bl. a. en kommunal totalplanering av och ett kommunalt totalansvar för kommunens byggnadsinvesteringar möjliggörs.

En grundläggande utgångspunkt för vårt arbete har vidare varit att frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun ligger utanför ramen för vårt utredningsuppdrag. Vår uppgift har varit att söka finna tekniska lösningar för finansieringen av skolbyggandet, som står i överensstämmelse med de ovan angivna utgångspunkterna, samt att belysa konsekvenserna i olika avseenden av dessa lösningar.

I kapitel 2 belyser vi hur man i kommuner och landstingskommuner finansierar sina totala investeringar. Vidare redovisas de bestämmelser som nu gäller för statsbidragsgivningen till skolbyggandet, för lån till folkhögskolebyggen samt för finansieringen av skollokaler i integrerade serviceanläggningar. Kapitlet avslutas med en översikt av den statliga styrningen av skolbyggandet samt handläggningen av skolbyggnadsärenden.

Skolbyggnadsbidraget har tidigare varit föremål för förslag till förändringar. I kapitel 3 beskrivs ett förslag om att ersätta investeringsbidraget med ett hyresbidrag per elev och år som lades fram år 1970. Remissyttrandena var till övervägande del kritiska och förslaget föranledde inte någon förändring av bidragssystemet. Vi redovisar också 1976 års kommunal-ekonomiska utrednings (KEU 76) överväganden om att slopa skolbyggnadsbidraget. En metod för att säkerställa lånemöjligheter för skollokaler vore enligt utredningen att låta de statliga bostadslånen gälla även för skolbyggnader. KEU 76 ansåg dock att det låg utanför utredningens område att närmare belysa frågan.

I kapitel 4 tar vi upp vissa punkter i direktiven till den skoladministrativa kommittén (SAK). En av utgångspunkterna för kommitténs arbete bör vara att söka åstadkomma ett vidgat kommunalt skolansvar och en mins-

kad belastning på den statliga skoladministrationen. Inslagen av myndighetsutövning och detaljkontroll bör kunna minska och beslut i många ärenden decentraliseras.

De principer för statsbidragsgivningen som lades fast vid riksdagens beslut om den kommunala ekonomin våren 1979 redovisas i kapitel 5. Där konstateras bl. a. att en successiv förskjutning av tyngdpunkten i statsbidragsgivningen bör ske så att skatteutjämningsbidragen svarar för en ökad andel på de speciella bidragens bekostnad. På grund av skatteutjämnings-systemets stora betydelse för kommunernas ekonomi redovisar vi hur det reformerade skatteutjämningsystemet är uppbyggt och vilka ekonomiska effekter det har. Vi pekar bl. a. på att skatteutjämningsystemet är så konstruerat att kommunernas kostnader för grundskolan utjämnas. Även möjligheten att söka extra skatteutjämningsbidrag redovisas.

För att finansiera investeringar upptar kommunerna lån på kreditmarknaden. I kapitel 6 går vi översiktligt igenom kreditmarknadens funktion och vilket totalt utrymme som står till buds för kommunernas upplåning. Vi konstaterar därvid att föredraganden i propositionen (1978/79: 165) om den svenska kapitalmarknaden har uttalat att det inte finns något som tyder på att det inom överskådlig tid skall vara möjligt att öka det utrymme som kommunerna och landstingskommunerna kan tillåtas ta i anspråk på den svenska kreditmarknaden. Frågan om kommunernas och landstingskommunernas totala upplåningsutrymme på kreditmarknaden ligger utanför vårt egentliga utredningsområde. Vi noterar dock att investeringsbidraget, sett i relation till kommunernas och landstingskommunernas totala upplåning, är litet samt att variationerna i nyupplåningen mellan olika år kan vara större än det totala investeringsbidraget. Dessutom påpekas att investeringsbidraget vid nuvarande ordning tar kreditmarknadsresurser i anspråk genom att bidraget i nuvarande budgetläge i sin helhet kan sägas bli finansierat genom statlig upplåning.

Totalt för landet motsvarar investeringsbidraget (ca 300 milj. kr.) ca 15 öre per skattekrona. För att utröna hur stor kommunalekonomisk betydelse statsbidraget till skolbyggnader kan ha, har vi genomfört en studie i fem kommuner med relativt omfattande skolbyggnadsprojekt. Denna studie redovisas i kapitel 7, där vi också ger en bild av den totala omfattningen av investeringarna i landet samt av de totala kommunala investeringarna. För landstingskommunerna redovisas motsvarande uppgifter. Vi konstaterar därvid att skolbyggnadsinvesteringarna för landstingskommunerna utgör en mycket liten verksamhet. Vi drar därför den slutsatsen att det inte finns anledning att närmare analysera statsbidragets kommunalekonomiska konsekvenser för landstingskommunerna.

Studien av de fem utvalda kommunerna visar att ett slopande av investeringsbidraget för deras del skulle medföra ett inkomstbortfall, som i genomsnitt under en planeringsperiod på fem år enligt de kommunalekonomiska flerårsplanerna motsvarar mellan 21 öre och 31 öre per skattekrona. För ett enskilt år kommer man som allra högst upp i 82 öre.

Fyra alternativa sätt att ersätta ett statsbidragsbortfall för de skolbyggnadsprojekt som särskilt studerats i de fem kommunerna har använts för att ytterligare få belysning av investeringsbidragets roll. Vid en nuvärdesberäkning av de olika alternativen har vi funnit att nuvarande statsbidrag är det förmånligaste finansieringsalternativet på lång sikt. Vid ett slopat bidrag skulle en skattefinansiering av hela bortfallet från finansieringssynpunkt vara förmånligare på lång sikt än olika slag av upplåning. Sett från likviditetssynpunkt ställs dock större krav på kommunerna om skattefinansiering av bortfallet skall ske helt eller delvis. Under en femårsperiod varierar behovet av likvida medel för de studerade skolbyggnadsprojekten vid ett slopat statsbidrag mellan 13 och 45 öre per skattekrona. Ju större andel av statsbidragsbortfallet som lånefinansieras desto mindre blir behovet av likvida medel. Skulle en generell möjlighet till bostadslånefinansiering öppnas för skolor, minskar i stället behovet av likvida medel med mellan 22 och 52 öre per skattekrona, jämfört med nuvarande finansieringssystem.

I undersökningen konstateras slutligen att kommunernas finansiella ställning varierar mycket och därmed även förutsättningarna att möta ökade krav på resurser.

I våra överväganden i kapitel 8 konstateras att även om väsentliga förenklingar kan göras av statsbidragssystemet kommer varje form av investeringsbidrag att ställa krav på ramar för statsbidragsgivningens totala omfattning. Ett tungt argument mot olika typer av specialdestinerade investeringsbidrag är att de investeringsramar som krävs minskar kommunernas möjligheter att totalplanera och ta eget ansvar för sin investeringsverksamhet. Beträffande ett driftbidrag utformat som ett hyresbidrag per elev och år kan vi inte finna att de få fördelarna uppväger alla de nackdelar som är förenade med ett sådant system. I fråga om att förstärka de nu utgående driftbidragen till skolan vid ett slopat investeringsbidrag konstateras att detta inte överensstämmer med de principer för statsbidragsgivningen som riksdagen beslutade om våren 1979.

I våra överväganden konstaterar vi att det för kommunsektorn som helhet inte kan anses föreligga något behov av finansieringsstöd vid ett slopat investeringsbidrag för skolbyggnader, men att det eventuellt kan finnas behov av stöd i enskilda kommuner. Vi finner också att bidraget utgör en så liten del av den totala landstingskommunala verksamheten att något behov av finansieringsstöd över huvud taget inte kan anses föreligga för landstingskommunerna.

Mot bakgrund av den företagna studien framhåller vi att ett slopat investeringsbidrag i normalfallet får en begränsad effekt för flertalet kommuner. Särskilt gäller detta om kommunerna lånefinansierar statsbidragsbortfallet. De ökade skatteutjämningsbidragen, som beslutades våren 1979, medverkar också till att förbättra den finansiella situationen i flertalet kommuner. Dessa blir även bättre rustade i likviditetshänseende. Ett slopande

av statsbidraget torde således få relativt begränsade konsekvenser för kommunernas totala ekonomi. Vi hänvisar också till möjligheten att söka extra skatteutjämningsbidrag om en enskild kommun särskilt missgynnas då det specialdestinerade bidraget slopas eller om en kommun får stora kostnader på grund av snabb befolkningsökning.

Vi övergår sedan i kapitel 8 till att allmänt belysa konsekvenserna av olika finansieringssystem, varvid vi bl. a. konstaterar att det är en allmänt omfattad strävan att kommunerna genom ökat ansvar och minskad statlig detaljstyrning skall kunna avgöra den kommunala resursanvändningen. Från denna utgångspunkt diskuterar vi sedan olika former av styrning av skolbyggnadsverksamheten.

När det gäller de *skolpolitiska* strävandena konstaterar vi att de inte behöver vara knutna till statsbidragsvillkor utan kan komma till uttryck i skollag, skolförordning, läroplaner och centrala anvisningar, vid fastställande av skolorganisation m. m. Enligt vår mening finns det också behov av ett kontinuerligt forsknings- och utvecklingsarbete på skolbyggnadsområdet samt av en rådgivnings- och serviceverksamhet bl. a. i form av en frivillig skissgranskning. Vi menar att dessa senare styrmedel från skolpolitiska utgångspunkter är tillräckliga och att kommunerna själva bör få svara för skolbyggnadsverksamheten inom de ramar och riktlinjer som dessa styrmedel ger.

Styrning av skolbyggnadsverksamheten belyser vi även från *bostadspolitiska* utgångspunkter. Vi understryker därvid bl. a. att vi finner det angeläget att bostadslånesystemet för integrerade boendeserviceanläggningar vid ett slopande av investeringsbidraget till skolbyggnader tillämpas på ett sådant sätt att s. k. lånearkitektur inte uppstår, dvs. att lånemöjligheterna inte påverkar anläggningarnas utformning på ett från funktionssynpunkt olämpligt sätt. Vi anser det dock befogat att göra endast en mindre ändring när det gäller de nuvarande möjligheterna att få bostadslån till skollokalerna i integrerade serviceanläggningar.

Styrning av skolbyggnadsverksamheten utifrån *samhällsekonomiska* överväganden menar vi bör ske i så övergripande sammanhang som möjligt, och våra överväganden därvidlag utgår från att kommunerna skall ges största möjliga frihet att prioritera mellan sina olika verksamheter för att så effektiv resursanvändning som möjligt skall uppnås. Statsmakterna kan dock av bl. a. arbetsmarknadspolitiska skäl vilja gå in och styra den direkta resursanvändningen.

Vid våra överväganden om finansieringssystem för skolbyggandet utgår vi från att något generellt behov av finansieringshjälp inte föreligger. Med hänsyn till resursprioriteringen ser vi klara fördelar med en finansieringsordning där kommunerna själva svarar för finansieringen via löpande inkomster eller genom upplåning på allmänna kreditmarknaden. Ett sådant system är enligt vår uppfattning bäst förenligt med strävandena att genom kommunalt ansvar för skolbyggnadsverksamheten främja den kommunala resursanvändningen.

Varken från skolpolitiska, bostadspolitiska eller från allmänna ekonomisk-politiska utgångspunkter kan vi finna att ett system med finansiering på den allmänna kreditmarknaden innebär några nackdelar. Fördelarna är däremot många. Vi pekar bl. a. på den ökade reella möjligheten till samplanering av investeringar i kommunerna, frånvaron av negativa effekter på kreditmarknaden samt att någon ny statlig administration inte behöver byggas upp.

För att belysa vilka möjligheter som står till buds, om det ändå skulle bedömas att ett behov av finansieringsstöd generellt sett kan anses föreligga, har vi från mer allmänna utgångspunkter övervägt tre olika stödformer.

Vi har därvid först studerat bostadslånesystemet. Vi kan inte finna att statliga bostadslån är en lämplig stödform när det gäller att ersätta ett slopat statsbidrag till skolbyggnader. Bostadslånesystemet är så uppbyggt att kostnaden för samtliga låneberättigade lokaler utgör låneunderlag. Hela kostnaden för skolbyggnaden skulle alltså komma att finansieras genom bostadslån, inte endast den del som täcks av nuvarande investeringsbidrag. Detta skulle betyda ett statligt stöd och en prioritering på kreditmarknaden av skolbyggnadsverksamheten i en utsträckning som inte kan motiveras. Vi har även pekat på att bostadslånesystemet har ett relativt komplicerat regelsystem, som snarare skulle försvåra än underlätta den administrativa hanteringen av skolbyggnadsfinansieringen i jämförelse med dagens ordning.

De övriga två alternativen som kan tänkas är en statlig lånefond för skolbyggen eller en prioritering på kreditmarknaden av den typ som lånen till fjärrvärmeanläggningar utgör. Vi har i våra överväganden kommit fram till att de för- och nackdelar som är förknippade med vart och ett av dessa båda alternativ inte avsevärt skiljer sig åt, varför vi inte är beredda att förorda det ena alternativet före det andra.

Våra förslag i kapitel 9 innebär att investeringsbidraget till skolbyggnader bör slopas och att något nytt bidrag inte bör införas. Den förändring i kostnadsfördelningen mellan stat och kommun som detta förslag resulterar i förutsätter vi kommer att beaktas i samband med överläggningarna mellan stat och kommun om den kommunala ekonomin.

Vid våra överväganden om kommunernas behov av finansieringsstöd har vi funnit att det generellt sett inte föreligger behov av särskilt finansieringsstöd vid ett slopande av investeringsbidraget. Den undersökning som vi har gjort i ett begränsat antal kommuner tyder inte på att de kommunal-ekonomiska konsekvenserna blir särskilt stora. Vi pekar också i detta sammanhang på den avsevärda förbättring i finansieringsförutsättningar som flertalet kommuner får genom det reformerade skatteutjämnningssystemet, där också kostnaderna för grundskolan utjämnas.

Mot denna bakgrund bör enligt vår mening finansieringen av bortfallet av statsbidraget till skolbyggnader i första hand ske med skattefinansiering och/eller lånefinansiering på den allmänna kreditmarknaden.

Om det i speciella fall skulle visa sig finnas behov av finansieringsstöd, exempelvis när en liten kommun eller en kommun med snabb befolkningsökning i ett trängt ekonomiskt läge skall göra en större investering i en gymnasieskola, bör behovet av stöd kunna tillgodoses genom extra skatteutjämningsbidrag.

De överväganden som vi har redovisat när det gäller de alternativ som står till buds i fråga om finansieringsstöd, om sådant behov ändå generellt sett skulle bedömas föreligga, leder oss till att avvisa en utvidgning av bostadslänesystemet. Vi konstaterar att en statlig lånefond eller den typ av prioriterad lånefinansiering som gäller för fjärrvärme då i stället ligger närmast till hands att överväga.

Våra förslag innebär att den statliga styrningen via investeringsramar försvinner. Den statliga styrning som vi från skolpolitiska utgångspunkter finner riktig kan åstadkommas med andra åtgärder såsom författningsreglering, statliga myndigheters fastställande av skolorganisation m. m.

1 Utgångspunkter

Riksdagen har (UbU 1977/78: 17, rskr 1977/78: 194) med bifall till motionen 1977/78: 739 samt med anledning av motionen 1977/78: 761 och motionen 1977/78: 1156 (yrkandet 1) som sin mening gett regeringen till känna att regelsystemet för finansieringen av skolbyggandet bör ses över och att de förslag som översynen kan ge anledning till i den mån så är erforderligt för deras genomförande utan dröjsmål föreläggs riksdagen för beslut.

I motionen 1977/78: 739 sägs att en sida av det nuvarande statsbidragssystemet är att kommunerna på eget ansvar kan låta uppföra de byggnader som kommunen anser nödvändiga för medborgarnas service med undantag av skolor. Än mer besvärande upplevs systemet då skolbyggnader samplaneras med annan kommunal verksamhet. Motionärerna anför vidare att motivet för ett statligt investeringsbidrag till skolbyggen har varit att underlätta för huvudmännen att bygga erforderliga skollokaler och att främja likvärdig standard. Det kan dock i dag ifrågasättas om det statliga skolbyggnadsbidraget underlättar för kommunernas planering.

Motionärerna anser vidare att situationen på skolbyggnadsområdet är så allvarlig att en snabb översyn måste komma till stånd. Översynen bör gälla frågan om skolbyggandets finansiering i sin helhet, dvs. både bidrag och lån. Därvid bör beaktas behovet av att kunna reglera investeringsvolymen som ett led i en aktiv konjunkturpolitik och se över behovet av centrala anvisningar om skollokalernas utformning. Det material som tidigare och nu arbetande utredningar har tagit fram kan utgöra ett gott underlag och möjliggöra en översyn med sikte på att snabbt få en ändring till stånd.

Motionen 1977/78: 761 behandlar frågan om finansieringen av en skolläggning som har hela länet som upptagningsområde. Mot bakgrund av

situationen vid glasskolan i Nybro hemställs i motionen att riksdagen hos regeringen begär särskilda statsbidragsregler för gymnasieskolor som betjänar ett större område än den egna regionen.

I motionen 1977/78:1156 (yrkandet 1) framhålls att den kommunala vuxenutbildningen måste få samma ekonomiska fördelar som grundskolan och gymnasieskolan, bl. a. i vad gäller bidrag till lokaler och utrustning. I motionen antas att det i stora kommuner finns skollokaler dimensionerade också för vuxenutbildningens behov samtidigt som vissa kommuner och speciellt mindre sådana i glesbygd inte har denna tänkta reserv.

Med anledning av motionerna har utbildningsutskottet (UbU 1977/78:17) bl. a. anfört följande.

I en promemoria (Ds U 1970:12) från utbildningsdepartementet har tidigare diskuterats ett förslag till statsbidragssystem för skolbyggnader utformat som hyresbidrag per elev och år. Förslaget skulle ses som ett alternativ till de nuvarande investeringsbidragen till skolbyggnader och skulle i princip vara ett driftbidrag. Vid en sådan konstruktion av statsbidraget skulle de nackdelar som är förknippade med systemet med investeringsramar och som påtalas i motionen 1977/78:739 elimineras. Å andra sidan skulle en övergång från nuvarande investeringsbidrag till ett driftbidrag per elev och år få till konsekvens att skolhuvudmännen gick miste om kapitaltillskottet i anslutning till byggnationen. Denna del av byggkostnaden måste således finansieras på annat sätt. I promemorian diskuterades tänkbara metoder att motverka att finansieringsproblem skulle uppstå i och med förändringen.

I betänkandet (SOU 1977:48) Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna har 1976 års kommunalekonomiska utredning (KEU 76) påpekat att en metod för att säkerställa lånemöjligheter för skollokaler vore att låta de statliga bostadslånen gälla även för skolbyggnader. I betänkandet har utredningen även diskuterat frågan om en översyn av statsbidragen till skolbyggnader.

Utbildningsutskottet anser att vad som anförts dels i motionen 1977/78:739, dels av KEU 76 väl motiverar att regelsystemet för finansieringen av skolbyggandet ses över. Det material som tidigare och nu arbetande utredningar har tagit fram bör kunna utgöra ett gott underlag och möjliggöra att översynen kan genomföras snabbt. Denna bör även omfatta i motionen 1977/78:761 och motionen 1977/78:1156 (yrkandet 1) behandlade lokalfrågor.

Som framgår av ovanstående redovisning av riksdagens uppdrag till regeringen har riksdagen inte i detta sammanhang berört frågan om statsbidrag till undervisningsmateriel och investeringar i elevhemsbyggnader.

KEU 76 hade i det tidigare nämnda betänkandet (SOU 1977:48) Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna föreslagit att statsbidrag till kostnader för anskaffande av första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel för gymnasieskolan skulle slopas på grund av statsbi-

dragets ringa ekonomiska betydelse för kommuner och landstingskommuner.

SÖ ansåg i sitt remissvar att bidraget utgjorde en avgörande stimulansfaktor vid etablerandet av nya utbildningsvägar, som kunde vara kostnadskrävande för berörda landstingskommuner och kommuner.

Föredraganden i bil. 4 till propositionen om den kommunala ekonomin (prop. 1978/79: 95) ansåg i likhet med SÖ att bidraget till undervisningsmateriel hade stor ekonomisk betydelse för kommunerna och landstingskommunerna vid uppbyggande av en skolenhet, av vissa linjer eller specialkurser eller vid utökning av elevantalet. Därför föreslogs att bidraget skulle behållas för naturvetenskaplig och fyraårig teknisk linje och närliggande specialkurser, tvååriga yrkesinriktade linjer samt yrkesinriktade specialkurser och kommunal högskoleutbildning, den senare i vad avser tekniska yrken och vårdyrken. Bidraget föreslogs utgå med 50 % av den beräknade kostnaden. Översteg kostnaden 500 000 kr. för en klass under hela utbildningen på linjen eller specialkursen borde bidrag liksom f. n. utgå med 75 %.

Nuvarande bestämmelser om att bidrag i vissa fall kan utgå med 90 % till landstingskommun för gymnasieskola och högskoleutbildning som inte utgör sjuksköterskeutbildning borde slopas liksom bestämmelser om att bidrag för sjuksköterskeutbildning i undantagsfall utgår till kommuner och landstingskommuner med två tredjedelar av kostnaderna. De särskilda utrustningsbidrag som utgår för speciella ändamål, t. ex. till gymnasial utbildning för gravt hörselskadade elever och gravt rörelsehindrade elever, skulle även fortsättningsvis kunna utgå.

De föreslagna förändringarna borde gälla fr. o. m. den 1 juli 1980.

Föredraganden tog också upp frågan om statsbidrag till förhyrande av utrustning för gymnasieskolan. Denna möjlighet har den 1 juli 1979 införts för de studievägar som enligt ovannämnda förslag skulle komma i fråga för statsbidrag fr. o. m. den 1 juli 1980.

Föredraganden ansåg vidare att bidragen till audiovisuell utrustning samt bidraget till inventarier i teknikverkstad i grundskolan hade mycket ringa betydelse för kommunernas ekonomi. Därför föreslogs att dessa bidrag skulle avvecklas fr. o. m. den 1 januari 1980.

KEU 76 hade anfört att även investeringsbidragen till grundskolans och gymnasieskolans elevhemsbyggnader hade ringa ekonomisk betydelse för kommunerna och därför borde upphöra. Medlen borde överföras till skatteutjämnningssystemet.

Remissinstanserna ansåg emellertid att investeringsbidraget till elevhemsbyggnader hade karaktär av stimulansbidrag och att bidraget hade stor ekonomisk betydelse för glesbygdskommuner och för kommuner som anordnade utbildningar med mycket stort upptagningsområde.

Föredraganden ansåg i likhet med remissinstanserna att bidrag till investeringar för grundskolans och gymnasieskolans elevhem skulle utgå även i

fortsättningen. I sammanhanget behandlades även frågan om enhetliga bestämmelser för statsbidrag till kostnader för uppförande av elevhem m. m. Därvid föreslogs att statsbidrag i samtliga fall fr. o. m. den 1 juli 1979 skulle utgå med 50 % av de beräknade kostnaderna för anskaffande eller förhyrande av elevhem. När särskilda skäl förelåg borde emellertid bidrag till anskaffande av elevhem kunna utgå med 75 % av de beräknade kostnaderna efter beslut av regeringen i varje särskilt fall. Bestämmelser om bidrag till förhyrande av elevhem borde liksom hittills begränsas till gymnasieskola och kommunal högskoleutbildning.

Utbildningsutskottet (UbU 1978/79:1y) fann liksom föredraganden att statsbidraget till stadigvarande undervisningsmateriel inom gymnasieskolan utgjorde en stimulansfaktor och att det därför inte helt borde avskaffas. Utskottet kunde för sin del acceptera förslaget till ändrade statsbidragsregler med hänsyn till att skatteutjämningsbidragen reformerades.

Utskottet tillstyrkte regeringens hemställan om bemyndigande att meddela nya bestämmelser om statsbidrag till kostnader för uppförande av elevhem.

Riksdagen beslutade i enlighet med vad som här redovisats (FiU 1978/79:35, rskr 1978/79:335).

Enligt vad vi erfarit behandlar f. n. skoladministrativa kommittén (SAK) bidraget till stadigvarande undervisningsmateriel.

Mot bakgrund av vad ovan har anförts har vi funnit att frågor om utrustningsbidrag och bidrag till investeringar i elevhemsbyggnader inte bör prövas i samband med våra ställningstaganden beträffande skolbyggnadsbidraget.

Vi har inte heller prövat frågan om bidrag till lokalkostnader för svensk undervisning i utlandet. Bestämmelserna om detta bidrag gäller sedan år 1978 och innebär att statsbidrag utgår med 50 % av årskostnaden för de lokaler som behövs för undervisningen.

Frågan om lån till byggnadsarbeten vid folkhögskolor omfattas inte heller av våra överväganden och förslag.

Parallellt med vår översyn av formerna för finansiering av skolbyggandet har ett utredningsarbete bedrivits i utbildningsdepartementet i syfte att möjliggöra en flexiblare skolplanering. En sänkning av elevantalet i de största skolanläggningarna, nyetablering av små skolanläggningar för grundskolan och gymnasieskolan samt en ökad geografisk spridning av utbildningen är några av de frågor som därvid har behandlats och som har nära anknytning till finansieringen av skolbyggandet. Utredningen, som kommer att redovisas i en särskild promemoria, har visat att en flexiblare skolplanering avsevärt skulle underlättas av ett ökat kommunalt ansvar för såväl planering som finansiering av skolbyggandet.

De köproblem som nuvarande investeringsramar har åstadkommit inom skolbyggnadssektorn har exempelvis gjort det nödvändigt att vid statsbidragsgivningen prioritera byggnadsprojekt, som leder till att den totala

lokalkapaciteten inom skolväsendet ökar. Endast i undantagsfall har under senare år statsbidrag kunnat ges till projekt som innebär att redan befintliga (och fullt användbara) lokaler ersätts med nya. Detta har i sin tur gjort det nästan omöjligt att genom aktiva åtgärder minska elevantalet i stora skolanläggningar, om detta leder till underbeläggning. Även om de friställda lokalerna mycket väl skulle kunna användas för annan verksamhet än undervisning, t. ex. för fritids- och kulturverksamhet, har statsbidragsgivningen lagt hinder i vägen, eftersom bidrag inte har kunnat erhållas till nya lokaler åt de elever som flyttas från skolan.

De utgångspunkter vi har haft för vår översyn av finansieringssystemet för skolbyggandet kan sammanfattas på följande sätt.

Översynen bör underlätta en flexiblere skolplanering och bör leda till att den statliga detaljstyrningen av skolbyggnationen avsevärt minskas i syfte att öka det kommunala ansvaret för skolbyggandet,

att skolbyggandet finansieras på ett sätt som främjar en effektiv kommunal resursanvändning,

att återanvändning av friställda skollokaler för annat ändamål än undervisning underlättas,

att samordning av skollokaler och lokaler för boendeservice främjas,

att nuvarande köproblem inom skolbyggnadssektorn elimineras varigenom bl. a. en kommunal totalplanering av och ett kommunalt totalansvar för kommunens byggnadsinvesteringar möjliggörs.

En grundläggande utgångspunkt för vårt arbete har vidare varit att frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun ligger utanför ramen för vårt utredningsuppdrag. Vår uppgift har varit att söka finna tekniska lösningar för finansieringen av skolbyggandet, som står i överensstämmelse med de ovan angivna utgångspunkterna, samt att belysa konsekvenserna i olika avseenden av dessa lösningar.

2 Nuvarande finansieringssystem

2.1 Finansiering av kommunala investeringar

2.1.1 Statliga investeringsbidrag

Utvecklingen av de statliga investeringsbidragen till kommuner och landstingskommuner under perioden 1973–1977 framgår av tabell 2.1. Investeringsbidragens andel av bruttoinvesteringarna¹ varierar för kommunernas del mellan 14 och 18 % och för landstingskommunernas del mellan 14 och 20 %. De höga siffrorna för år 1973 hänger samman med de investeringsstimulanser som då sattes in.

¹ Byggnads- och anläggningsarbeten samt inköp av transportmedel, maskiner och inventarier.

Tabell 2.1 Statliga investeringsbidrag och deras andel av kommunernas och landstingskommunernas bruttoinvesteringar åren 1973–1977 (löpande priser).

År	Investeringsbidrag milj. kr.		Investeringsbidrag i procent av bruttoinvesteringar	
	Kommuner	Landsting	Kommuner	Landsting
1973	1 194	303	18	20
1974	1 110	284	16	17
1975	1 075	362	14	18
1976	1 218	351	15	17
1977	1 384	322	14	14

Källa: SCB, Kommunernas finanser

2.1.2 Långfristiga lån

Flertalet kommuner söker i betydande utsträckning finansiera sina kapitalutgifter genom lån. Den totala omfattningen av dessa långfristiga lån varierar år från år. I tabell 2.2 anges storleken av de kommunala bruttoinvesteringarna och vilken omfattning den långfristiga upplåningen haft i kommuner och landstingskommuner åren 1960–1977.

Tabell 2.2 Kommunernas och landstingskommunernas bruttoinvesteringar och långfristiga upplåning åren 1960–1977 (löpande priser).

År	Bruttoinvesteringar milj. kr.		Nya lån milj. kr.		Nya lån i procent av bruttoinvesteringar	
	Kommuner	Landsting	Kommuner	Landsting	Kommuner	Landsting
1960	1 842	267	763	30	41	11
1961	2 086	284	691	51	33	18
1962	2 444	318	1 373	131	56	41
1963	3 025	407	1 427	74	47	18
1964	3 668	490	1 886	96	51	20
1965	4 105	593	1 722	99	42	17
1966	4 435	738	2 241	182	50	25
1967	5 182	954	2 461	158	47	17
1968	5 874	1 232	2 536	251	43	20
1969	6 330	1 282	2 251	295	36	23
1970	7 142	1 462	2 394	227	34	16
1971	6 466	1 652	2 864	405	44	25
1972	6 984	1 714	3 143	496	45	29
1973	6 787	1 539	3 106	458	46	30
1974	7 021	1 639	2 449	392	35	24
1975	7 439	2 002	3 880	752	52	38
1976	8 137	2 081	3 606	641	44	31
1977	10 098	2 379	3 751	586	37	25

Källa: SCB, Kommunernas finanser 1977

Det framgår av tabellen att kommunerna har avsevärt större upplåning än landstingskommunerna. Den andel av bruttoinvesteringarna som finansieras med lån har varierat kraftigt under den angivna perioden. För kommunerna har upplåningen legat mellan 33 och 56 % av bruttoinvesteringarna, medan motsvarande intervall för landstingskommunerna är 11–41 %. Upplåningens relativa omfattning sammanhänger både med läget på kreditmarknaden olika år och med investeringsutvecklingen.

2.1.3 Skattefinansiering av investeringar

Av det material som redovisas i tabellerna 2.1 och 2.2 framgår att landstingskommunerna har en betydligt större skattefinansiering av investeringarna än kommunerna. För åren 1973–1977 uppgick den skattefinansierade delen av investeringarna till mellan 30 och 40 % för kommunernas del och till mellan 40 och 55 % för landstingskommunernas del.

Det bör här noteras att siffrorna i detta avsnitt och de två föregående är genomsnitt för hela landet. Avsevärda variationer förekommer mellan enskilda kommuner resp. landstingskommuner. Det finns t. ex. kommuner som helt skattefinansierar sina investeringar.

2.2 Statsbidrag till skolbyggandet

Enligt förordningen (1957: 318) om statsbidrag till byggnadsarbeten inom viss kommunal utbildning (omtryckt senast 1974: 393, ändrad senast 1979: 865) utgår statsbidrag till kommun och landstingskommun avseende byggnadsprojekt för

- grundskola,
- gymnasieskola med undantag av jordbruksutbildning,
- särskola lokalsamordnad med grundskola eller gymnasieskola,
- kommunal högskoleutbildning samt
- sjöbefälsskola.

Statsbidrag utgår till

- kostnader för nybyggnad, om- och tillbyggnad av permanenta skolkolor,
- kostnader för mer omfattande ändrings- och reparationsarbeten i permanenta skollokaler,
- kostnader för inköp eller övertagande av byggnad samt kostnader för att iordningställa sådan byggnad för skoländamål samt
- kostnader för uppförande av provisoriska skollokaler.

Statsbidrag till permanenta skollokaler utgår i förhållande till ett bidragsunderlag.

Vid ny- och tillbyggnad av permanenta skollokaler bestäms bidragsunderlaget med utgångspunkt i ett grundbelopp av 900 kr. per m² behovsprövad nettogolvarea. Med nettogolvarea menas statsbidragsberättigad golvarea för undervisning, förvaring av skolmateriel, administration och skolmåltidsverksamhet samt uppehållsrum för elever. Grundbeloppet, som hänför sig till kostnadsläget den 1 januari 1956, skall omräknas med hänsyn till därefter inträffade byggkostnadsförändringar. Omräkning skall vidare ske med hänsyn till olikheterna i byggkostnader mellan skilda orter.

Vid ombyggnad av permanenta skollokaler bestäms däremot bidragsunderlaget i varje särskilt fall med de av kommun eller landstingskommun beräknade kostnaderna som grund.

Statsbidrag till provisoriska skollokaler utgår med 400 kr. per m² behovsprövad nettogolvarea. Omräkning av bidragsbelopp med hänsyn till kostnadsförändringar eller ortsindex sker inte.

En förutsättning för statsbidrag är att erforderliga biutrymmen (sekundärarea) hör till lokalerna. Till sekundärarean räknas bl. a. kommunikationsutrymmen, kapprum, omklädnadsrum, lokaler för sanitära ändamål samt utrymmen för tekniska installationer.

Statsbidrag till investeringar i lokaler för jordbruksutbildning inom gymnasieskolan utgår enligt förordningen (1961: 405) om statsbidrag till byggnadsarbeten vid lantbrukets yrkesskolor (ändrad senast 1979: 866). Statsbidrag kan beviljas huvudman för sådan utbildning för att anskaffa eller upprusta permanenta skollokaler samt för att uppföra provisoriska skolor.

Till skillnad från vad som gäller för gymnasieskolan i övrigt bestäms bidragsunderlaget för jordbruksutbildningens lokaler alltid med utgångspunkt i de av huvudmannen beräknade kostnaderna. Bidragsunderlaget får emellertid inte utan särskilda skäl överstiga ett grundbelopp av 900 kr. omräknat med hänsyn till byggnadskostnadsförändringar som har inträffat efter den 1 januari 1956 samt olikheter i byggnadskostnaderna mellan skilda orter.

Statsbidrag till provisoriska skollokaler för jordbruksutbildning utgår med 400 kr. per m² behovsprövad nettogolvarea. Omräkning av bidragsbelopp med hänsyn till kostnadsförändringar eller ortsindex sker ej.

Enligt förordningen (1957: 318) om statsbidrag till byggnadsarbeten inom viss kommunal utbildning utgår statsbidrag med 35–80 % av bidragsunderlaget. Procentsatsen är kopplad till kommunens skatteunderlag per invånare enligt en i förordningen intagen tabell. Denna saknar dock aktualitet eftersom kommunernas skatteunderlag har ökat mycket kraftigt sedan tabellen fastställdes år 1957. Den faktiska statsbidragsprocenten varierar i dag mellan 35 och 37.

Statsbidraget till landstingskommun bestäms dock till belopp som utgör hälften av bidragsunderlaget, om skolanläggningens upptagningsområde för elever omfattar hela länet.

Statsbidrag till investeringar i permanenta lokaler för tvåårig jordbrukslinje och för utbildning vid lantbruksskolor och lantbrukshållsskolor utgår med högst 50 % eller vid särskilda skäl 75 % av bidragsunderlaget.

Till permanenta skollokaler för skogsbrukets yrkesutbildning utgår statsbidrag med 50 % av bidragsunderlaget.

Statsbidrag utgår också med 50 % till kommun för sådan högskoleutbildning som utgör sjuksköterskeutbildning.

Statsbidraget till investeringar i skolbyggnader utgår för grundskolan och gymnasieskolan sammantagna genomsnittligt ungefär 20 % av den totala produktionskostnaden (inkl. inredning och utrustning). Någon statistik som anger hur de olika finansieringskällorna tas i anspråk för skol-

byggnader finns inte särredovisade. Om man ser till att statsbidraget uppgår till ca 20 % av bruttoinvesteringen för skolbyggnader, dvs. en något högre andel än investeringsbidragens andel av de totala kommunala och landstingskommunala bruttoinvesteringarna, innebär det att skatte- och lånefinansiering inom skolbyggnadssektorn kan hållas på en något lägre nivå än den som gäller för kommunernas samlade bruttoinvesteringar.

Statsbidrag kan i vissa fall även utgå till förhyrande av lokaler. Bidragsgivningen är begränsad till lokaler för gymnasieskolan. Enligt 14 § förordningen (1966:115) om statsbidrag till driftkostnader för viss kommunal utbildning utgår statsbidrag för särskilda kostnader för förhyrande av skollokaler för utbildning för industri och hantverk eller för sjömän i gymnasieskolan. Bidrag utgår med belopp som länskolnämnden bestämmer i varje särskilt fall.

Enligt en särskild förordning om statsbidrag till skogsbrukets yrkesutbildning utgår statsbidrag bl. a. till förhyrande av skollokaler för skogsbruksutbildning med hälften av kostnaderna. SÖ bestämmer i varje särskilt fall bidragets belopp och utbetalar detta.

2.3 Lån till folkhögskolebyggen

Enligt förordningen (1977:552) om lån till byggnadsarbeten vid folkhögskolor kan statligt lån beviljas till nybyggnad, tillbyggnad eller ombyggnad av lokaler som är avsedda för permanent användning. Hit räknas även bostäder för lärare och studerande. Lån beviljas inte till underhållsarbeten.

För detta ändamål har en särskild lånefond bildats. Fondens uppgift är att underlätta tillgången på kapital för byggnadsarbeten vid folkhögskolor.

Lån utgår med högst 55 % av låncunderlaget, som beräknas antingen efter den s. k. enhetsprismetoden eller efter beräknad byggnadskostnad. Lån får emellertid inte överstiga 2 milj. kr.

Låneansökan ställs till SÖ och skall föregås av lokalbehovsprövning och skissgranskning. Lånet utbetalas när byggnaden är färdigställd.

Inteckning till säkerhet för lånet skall vara belägen inom 90 % av det värde som beräknas kunna äsättas fastigheten eller tomträtten vid tiden för utbetalning av lånet. Det beräknade värdet är lika med låneunderlaget plus uppskattat eller taxerat markvärde.

Amorteringsplan fastställs av SÖ. Amorteringstiden får inte överstiga 30 år. Räntan beräknas efter samma räntesats som tillämpas för industrigäntilån.

2.4 Finansiering av skollokaler i integrerade serviceanläggningar

2.4.1 *Det statliga bostadslånesystemets tillämpningsområde*

Statligt bostadslån kan utgå för ny- och ombyggnad av bostäder och lokaler för boendeservice. Bestämmelserna om statligt bostadslån återfinns i bostadsfinansieringsförordningen (1974:946), omtryckt 1976:788, ändrad senast 1979:423) samt i förordningen (1978:384) om beräkning av låneunderlag och pantvärde för bostadslån (ändrad senast 1979:619) och i förordningen om tidskoefficient (den senaste, för november och december 1979, 1979:842).

Belåningsbara lokaler är sådana lokaler "som har till ändamål att förse de boende inom ett bostadsområde med varor och tjänster" (prop. 1972:72). Det skall vidare vara fråga om lokaler som det finns ett klart behov av inom bostadsområdet. Som exempel på sådana nämner bostadsstyrelsen i sina föreskrifter till bostadsfinansieringsförordningen (BOFS 1979:20) bl. a. dagligvarubutik, biblioteksfilial, samlings-, hobby- och klubblokaler (högst 500 m²), fritidsgård (högst 1000 m²), matservering (högst 500 m²).

Vissa servicelokaler kan visserligen inte belånas med statligt bostadslån men får räknas in i det s. k. pantvärdet. Det gäller lokaler som är till påtaglig nytta för de boende inom samma område och som kan anses fylla ett normalt servicebehov. Som exempel på lokaler som kan ingå i pantvärdet men inte i låneunderlaget nämner bostadsstyrelsen idrottshall (högst 1500 m²). I prop. 1978/79:209 har regeringen föreslagit att pantvärdelokaler får ingå i låneunderlaget, både då det gäller nybyggnad och då det gäller ombyggnad. Riksdagen har ännu inte tagit ställning till förslaget.

Begreppet bostadsområde är centralt inom bostadsfinansieringssystemet. Riksdagen har om detta uttalat (CU 1972:28) att en anknytning till begreppet grannskapsenhet bör eftersträvas, så att lokalbelåningen "främjar de på sikt ur allmän samhällssynpunkt och för de boende mest angelägna servicebehoven, då i regel sådana som motverkar skillnader i de boendes förutsättningar och därav följande segregationstendenser".

Bostadsstyrelsen anger LM-skolans upptagningsområde som ett riktmarke för hur nära bostaden en servicelokal bör ligga. Vissa funktioner, som i och för sig tillgodoser ett normalt servicebehov, förekommer dock sällan med samma begränsade befolkningsunderlag som LM-skolans. Som gräns för deras betjäningsområde får därför enligt bostadsstyrelsen godtas ett befolkningsunderlag motsvarande en högstadieskola. Som exempel på sådana funktioner nämner styrelsen hälsovårdscentraler och vissa urvalsbutiker.

Skollokaler är i princip uteslutna från bostadslånesystemet. Undantag från huvudregeln görs dock i vissa fall för s. k. integrerade skollokaler. Enligt 24 § i bostadsfinansieringsförordningen får skollokaler inräknas i låneunderlaget efter medgivande av bostadsstyrelsen om

- 1 de med hänsyn till belägenhet och samordning med andra lokaler utgör en integrerad del av en anläggning för boendeservice
- 2 anläggningen till övervägande del består av sådana andra lokaler
- 3 skollokalerna i väsentlig utsträckning nedbringar behovet av övriga lokaler.

Utan hinder av vad som sägs under punkt 2 får sådana skollokaler räknas in i låncunderlaget som är utformade så att de kan bli till påtaglig nytta för dem som bor inom området, dock endast om andelen sådana lokaler är betydande.

Om skollokalerna skall kunna erhålla statliga bostadslån, måste de självfallet också uppfylla de allmänna krav som gäller för belåning av lokaler för boendeservice.

2.4.2 Begreppet integrerad serviceanläggning

Servicekommittén definierade (SOU 1970: 68) en integrerad serviceanläggning som en anläggning i vilken vissa funktioner dubbelutnyttjas och lokaler och personal samordnas på sådant sätt att bl. a. bättre service kan åstadkommas samtidigt som personal och lokalareor kan reduceras jämfört med konventionella lösningar.

De servicelokaler som vanligtvis samordnas med skolan i en integrerad serviceanläggning är barnstuga, fritidshem eller kvartersgård, bibliotek, restaurang samt utrymmen för allehanda fritidsaktiviteter, såsom samlingslokal, gymnastikutrymmen och hobbylokaler. Vid samordning med en högstadieskola är servicefunktionerna vanligtvis mer varierade än när det är fråga om en låg- och mellanstadieskola, eftersom upptagningsområdet då i regel är större och skolan innehåller mer lokaler för differentierade ändamål.

I de projekt som varit aktuella för statlig bostadsbelåning under de senaste åren har det sällan förekommit att boendeservicelokalerna har utgjort den övervägande delen av anläggningens area. Bostadslån till hela skolan har därför utgått endast i några få fall.

Däremot förekommer det oftare att vissa skollokaler i en anläggning belånas med statligt bostadslån. Under budgetåret 1978/79 belånades vissa lokaler i sammanlagt 22 skolor, flertalet för låg- och mellanstadiet, på detta sätt. Som en jämförelse kan nämnas att det totala antalet grundskoleprojekt till vilka statsbidrag utgick under samma period uppgick till 54.

Som villkor för att bostadslån skall utgå gäller, förutom att det skall vara fråga om en integrerad serviceanläggning, att skollokalerna i väsentlig utsträckning skall nedbringa behovet av övriga lokaler och att andelen skollokaler, som kan bli till påtaglig nytta för de boende, är betydande.

Den praxis som utbildats med stöd av bestämmelserna i bostadsfinansieringsförordningen innebär

1. att flera funktioner skall ha adderats till skolan för att den skall anses utgöra en integrerad anläggning.
2. att ca 25–30 % av anläggningens hela area skall bestå av skollokaler som är utformade på ett sådant sätt att de kan bli till påtaglig nytta för de boende.
3. att skollokalerna har anpassats så att också de aktuella boendeservicefunktionernas krav kan tillgodoses. Vanligtvis sker detta genom att skolans area ökas och extra utrustning anskaffas.

2.4.3 Komponenter i det statliga bostadslånesystemet

Det statliga bostadslånesystemet har två komponenter: lån och räntebidrag.

Det statliga bostadslånets storlek bestäms vid nybyggnad på grundval av ett låneunderlag som motsvarar beräknade mark- och byggnadskostnader. Låneunderlaget utgör summan av ett antal schablonbelopp, avseende tomt- och grundberedningskostnader, egentliga byggnadskostnader m. m. Summan av de egentliga byggnadskostnaderna m. m. räknas om med hänsyn till dels skillnader i kostnadsläge mellan olika delar av landet, med hjälp av ortskoefficienter, dels kostnadsökningar över tiden, med hjälp av tidskoefficienter.

Vid beräkning av låneunderlaget för skollokaler borträknas vad som har utgått i statsbidrag.

Statligt bostadslån utgår vid nybyggnad

- med 30 % av låneunderlaget, när låntagaren är kommun, allmännyttigt bostadsföretag, landstingskommun eller bostadsföretag, vari landstingskommun äger bestämmande inflytande och som arbetar utan enskilt vinstsyfte
- med 29 % av låneunderlaget om låntagaren är bostadsrättsförening (under vissa villkor beträffande bl. a. kommunalt inflytande)
- med 25 % av låneunderlaget om lånet avser småhus som skall bebos av låntagaren och låntagaren är enskild person
- med 22 % av låneunderlaget i övriga fall.

Räntebidrag utgår endast till kostnaden för ränta på den del av underliggande kredit och av bostadslånet som belöper på låneunderlaget för *bostäder*, däri inbegripet låneunderlag för lokaler om det inte överstiger 20 000 kr. Enligt en regel, som infördes den 1 juli 1979, kan dock räntebidrag medges för bostadsutrymmen även när de tillfälligt utnyttjas som barnstuga.

Räntebidrag utgår för skillnaden mellan å ena sidan de faktiska räntekostnaderna för såväl bostadslån som underliggande lån och å andra sidan en av staten garanterad ränta beräknad på ursprungligt bidragsunderlag. För det första året av lånetiden är den garanterade räntan 3,4 %, när lånet avser nybyggnad av bostäder som skall hyras ut eller upplåtas med bo-

stadsrätt. Också vid ombyggnad av sådana bostäder är den garanterade räntan vanligtvis 3,4 % det första året. Den garanterade räntesatsen skall för varje följande år av lånetiden höjas med 0,25 procentenheter för nyssnämnda bostäder.

2.4.4 Säkerhet för bostadslån

För bostadslån skall ställas säkerhet i form av panträtt i fastigheten eller tomträtten, om låntagaren är annan än kommun, samfällighetsförening eller allmännyttigt bostadsföretag, för vars bostadslån kommun gått i borgen som för egen skuld.

Om panträtt upplåts till säkerhet för bostadslån i samband med nybyggnad skall inteckningen vara belägen inom 100, 99, 95 eller 92 % av det s. k. pantvärdet, beroende på med vilken andel av låneunderlaget som lånet utgår.

Pantvärdet motsvarar låneunderlaget med vissa tillägg för lokaler m. m. Det är alltså på samma sätt som låneunderlaget uppbyggt av ett antal schablonmässigt fastställda delbelopp. Om det tidigare nämnda förslaget i prop. 1978/79: 209 godtas av riksdagen kommer pantvärdet i flertalet fall att bli identiskt med låneunderlaget.

2.4.5 Finansiering under byggnadstiden

Överenskommelser träffas årligen mellan regeringens delegation för bostadsfinansiering och bankinstituten om deras medverkan när det gäller att ställa byggnadskrediter till förfogande för bostadsbyggandet. Överenskommelserna omfattar såväl nyproduktion som ombyggnad av bostäder och bostadskomplement.

Överenskommelsen omfattar byggnadskostnader som slutligt finansieras med bostadslån och prioriterade bottenlån. Eventuella överkostnader måste byggherren själv skaffa medel för att täcka.

2.4.6 Slutlig finansiering

Prioriterade bottenlån upp till 70 % av pantvärdet vid nybyggnad tillhandahålls i huvudsak av de tre bostadsinstituten BOFAB, Spintab och stadshypoteksinstitutionen. Formerna för prioriteringen kommer att ändras, om regeringens förslag i prop. 1978/79: 165 om den svenska kapitalmarknaden vinner riksdagens bifall. Innebörden i nu berörd del kommer dock att bli densamma som tidigare.

Bostadsinstituten finansierar sin långivning i huvudsak genom obligationsförsäljning. Obligationerna köps främst av AP-fonden, de privata försäkringsbolagen och bankerna. I de årliga överenskommelserna mellan delegationen för bostadsfinansiering och bankerna ingår också ett åtagande från bankernas sida om obligationsköp av viss omfattning.

Eventuella överkostnader finansieras med topplån som normalt lämnas av bankerna.

2.4.7 Kapitalkostnadsvillkor

För *bottenlån* utgår ränta efter den räntesats som tillämpas på den allmänna kreditmarknaden. Räntebidrag utgår, som tidigare nämnts, för den del av lånet som belöper på låneunderlaget för bostäder.

Amorteringstiden för bottenlånen är i fråga om nybyggnad av skollokalerna i integrerade serviceanläggningar vanligtvis 40 år.

Räntan på det *statliga bostadslånet* fastställs årligen av regeringen. För år 1979 är räntesatsen 10 %. Också på det statliga bostadslånet utgår räntebidrag till den del lånet belöper på låneunderlaget för bostäder.

Amorteringstiden för det statliga bostadslånet är i fråga om nybyggnad 30 år och i fråga om ombyggnad det antal år som bestäms med hänsyn till husets återstående användningstid och den tid ombyggnadsåtgärden kan nyttiggöras, dock högst 30 år. Rak amortering tillämpas för lån till nybyggnad som belöper på lokaler. För lån till ombyggnad tillämpas annuitetslån.

Topplånen skall i regel amorteras på kort tid, ofta på 10 år, och löper med högre ränta än lånen inom låneunderlaget.

2.4.8 Vissa villkor för rätt till statligt bostadslån

Bostadslån utgår, utom när det är fråga om vissa småhus, endast om byggnadsarbetena upphandlas genom infordrande av anbud eller genom prövning av anbud utan föregående förhandling med anbudsgivare. Denna bestämmelse, som kallas konkurrensvillkoret, har till syfte att bl. a. stimulera tävlingsmomentet i upphandlingen och motverka osunda konkurrensbegränsningar.

Som villkor för att bostadslån skall utgå gäller vidare att den beräknade kostnaden för byggnadsföretaget inte väsentligt får överstiga pantvärdet. Vid prövningen av om detta villkor är uppfyllt, den s. k. kostnadsprövningen, skall hänsyn tas till produktionsförhållandena och till byggnadsobjektets kvalitet.

2.4.9 Administration

Låne- och bidragsverksamheten utövas av bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och kommunerna. Organ för kommuns låneförmedling och annan verksamhet som sammanhänger med den är kommunens styrelse, om inte kommunen har beslutat att verksamheten skall utövas av annat kommunalt organ.

Beslut om bostadslån fattas i regel av länsbostadsnämnden. Kommunens förmedlingsorgan skall yttra sig i varje ärende.

Länsbostadsnämndens beslut kan överklagas hos bostadsstyrelsen. Talan mot styrelsens beslut kan föras hos regeringen.

Beslut beträffande bostadslån till skollokaler fattas av bostadsstyrelsen. Talan mot styrelsens beslut kan föras hos regeringen.

2.4.10 Statens styrning av bostadsbyggnadsvolymen

Riksdagen fastställer årligen på förslag av regeringen en ram för den statligt belånade nyproduktionen under de tre närmaste åren.

Riksdagen har sedan många år regelmässigt bemyndigat regeringen att vidga ramen om det behövs av sysselsättningsskäl. Under senare år har den av riksdagen fastställda nybyggnadsramen inte utnyttjats fullt ut. För år 1979 har riksdagen medgett att bostadsbyggandet får ske utan rambe-
gränsningar.

Ramen för det statligt belånade nybyggandet har hittills uttryckts i kvadratmeter våningsyta. Bostadsstyrelsen har i årets anslagsframställning föreslagit att man år 1981 övergår till att uttrycka ramen i kvadratmeter primär bruksarea. Bostadsstyrelsen har regeringens uppdrag att överväga bl. a. om nybyggnadsramen kan uttryckas i ett ekonomiskt mått i stället för i ett ytmått.

Inom ramen skall rymmas såväl bostäder som lokaler.

Regeringen fördelar årligen nybyggnadsramar på län samt på Göteborgs-regionen. Länsstyrelserna fördelar de länsvisa ramarna på kommunerna inom länet. Varje kommun har sedan att själv bestämma hur ramen skall fördelas mellan bostäder och lokaler.

Skollokaler, som finansieras med statligt bostadslån, avräknas mot såväl bostadsbyggnadsramen som den särskilda investeringsramen för skolbyg-
gande.

2.5 Statlig styrning av skolbyggandet

2.5.1 Styrning genom författningar och läroplaner

Enligt skollagen (1962: 319) skall kommunen sörja för undervisningen av barn i grundskola (2 § a). Kommunen är skyldig att bestrida de kostnader detta medför och som inte bestrids av andra medel (48 §). I skollagen stadgas motsvarande skyldighet beträffande gymnasieskolan för kommun eller landstingskommun som anordnat sådan skola (49 §).

Skollagen innehåller också kortfattade bestämmelser om skolstyrelsens uppgifter, om landstingskommuns utbildningsnämnd och dess åligganden, om läns skolnämnden samt om SÖ som högsta tillsynsmyndighet under riksdag och regering.

Skollagen innehåller vidare bestämmelser om individens rätt till undervisning. I övrigt innehåller skollagen bestämmelser om elevområden m. m., om centrala myndigheters inspektionsrätt samt om besvärsmöjligheter.

Skolförordningen (1971: 235) innehåller dels tillämpningsföreskrifter till skollagen, dels bestämmelser som reglerar verksamheten i grundskolan och gymnasieskolan.

I tillämpningsföreskrifterna regleras mera i detalj bl. a. skollagens be-

stämmelser om styrelsen för skolan, om undervisningen, om elevområden m. m. och om kommuns och landstingskommuns skyldigheter.

I skolförordningens andra avdelning anges hur arbetet i grundskolan och gymnasieskolan skall anordnas. Här preciseras bl. a. bestämmelser om läroplaner, ämnen och läroböcker, om klass- och gruppssammansättningar. Sammanfattningsvis behandlas här frågor i anslutning till utbildningen, både allmänna och särskilda bestämmelser.

Skolförordningens tredje avdelning innehåller bestämmelser om skolans personal och i den fjärde avdelningen finns bestämmelser om besvär.

I anslutning till bestämmelser i lagar och förordningar utfärdar SÖ efter bemyndigande av regeringen anvisningar och kompletterande bestämmelser som publiceras i SÖ:s författningssamling (SÖ-FS).

På skolbyggnadsområdet utger SÖ en särskild skriftserie SKOLHUS som innehåller anvisningar, utredningsrapporter och kommentarer om lokalplanering.

Verksamheten inom skolväsendet regleras också genom bestämmelser i läroplaner. I läroplanerna anges mål och riktlinjer för skolans arbete samt allmänna anvisningar för skolans verksamhet. I övrigt innehåller läroplanerna timplaner och kursplaner samt anvisningar och kommentarer i anslutning till kursplanerna.

När det gäller frågor om långsiktig organisation, dvs. skolenheternas lokalisering och dimensionering, är ansvaret delat mellan stat och kommun.

Beträffande grundskolan fastställer kommunen själv organisationen efter samråd med länsskolnämnden. Om särskilda skäl föreligger får dock länsskolnämnden förordna att skolenhet av grundskolan skall anordnas eller indragas fr. o. m. nästkommande läsår (skolförordningen 2 kap. 22 §). Om skolenhet, i vilken gymnasieskola skall ingå, beslutar skolöverstyrelsen efter samråd med de kommuner och landstingskommuner som beröres. Innan ärendet avgöres, skall yttrande inhämtas från länsskolnämnden. Är ärendet av större regionalpolitisk betydelse, skall yttrande inhämtas även från länsstyrelsen (skolförordningen 2 kap. 20 §).

Kommun och landstingskommun har ansvaret för att dess skolor har erforderliga och lämpliga lokaler. Skolenhet för grundskola eller gymnasieskola skall enligt skolförordningen vara försedd med lämplig mark, lokaler och inventarier. Skolenheten skall ha bibliotek och annan utrustning som behövs för en tidsenlig utbildning (2 kap. 24 §).

När det gäller att utöva detta ansvar finns det dock vissa begränsningar i den kommunala friheten. För det första får inte ny-, till- eller ombyggnad av skolhus för gymnasieskolan ske förrän SÖ har prövat lokalbehovet. För det andra får inte ändringar av skolhus för grundskolan eller gymnasieskolan vidtagas utan föregående anmälan till länsskolnämnden (skolförordningen 2 kap. 25 §).

2.5.2 Styrning genom statsbidragsvillkor

Ett syfte med statligt inflytande över skolbyggnadsverksamheten har varit att tillse att undervisningens kvalitet och en likvärdig utbildningsstandard upprätthålls oberoende av skolans storlek och kommunens ekonomiska förhållanden. Av stor betydelse är därvid att skolorna förses med tillräckliga och ändamålsenliga lokaler. SÖ utarbetar därför lokalnormer, som efter godkännande av regeringen läggs till grund för lokalbehovsprövningen. Dessa normer, vilka tillkommit efter ingående analyser av de allmänna krav på skolans verksamhet som kommer till uttryck i skollag, skolförordning, läroplan etc., anger bl.a. den area som behövs för att en ändamålsenlig undervisning skall kunna bedrivas. Lokalnormerna ger således en garanti för att alla skolor med en viss given organisation vid nybyggnad eller större om- och tillbyggnader får en likvärdig fysisk skolstandard oberoende var i landet de byggs.

Förhållandet att statsbidrag utgår till en del av kostnaderna för investeringar i skollokaler kan anföras som ytterligare ett motiv för statligt inflytande över skolbyggandet.

Som en särskild förutsättning för statsbidrag till skolbyggnadsinvesteringar gäller att nettogolvarean för ett skolbyggnadsprojekt inte får överstiga den totala nettogolvarean enligt SÖ:s lokalnormer. Från funktions-synpunkt är lokalnormerna således miniminormer, samtidigt som de från kostnadssynpunkt är maximinormer, vilka enligt statsbidragsbestämmelserna inte får överskridas.

Enligt gällande bestämmelser får inte heller de beräknade kostnaderna för ett skolbyggnadsföretag överstiga bidragsunderlaget. Det åvilar SÖ att kontrollera att de beräknade kostnaderna för skollokaler inte innehåller överkostnader. Syftet med denna kontroll är dels att hålla kostnaderna för skolbyggandet på skälig nivå, dels att beräkna den del av kostnaderna som skall avräknas från investeringsramen. Någon statlig kontroll av de verkliga kostnaderna förekommer inte och bedömningar av kostnadsnivån för skolbyggnadsverksamheten sker således uteslutande från beräknade kostnader.

Vad lokalernas utformning beträffar ger staten anvisningar i form av planeringsunderlag. De centralt utarbetade underlagen anger den erforderliga nettogolvarean för de aktiviteter som utrymmet eller utrymmena är avsedda för. Den enskilda kommunen har därefter att fördela den totala nettogolvarean som svarar mot skolans organisation på olika utrymmen efter de pedagogiska överväganden som görs i kommunen.

Förutom genom lokalnormer och planeringsunderlag har staten inflytande över skolanläggningarnas utformning genom granskning av skissritningar. För gymnasieskollokaler är granskningen obligatorisk. För grundskolan är granskningen obligatorisk endast om lokaler för särskolan integreras med grundskolelokaler. Vid granskningen har staten dels en kontrollerande, dels en rådgivande funktion beträffande byggnadens funktion och ekonomi samt planlösningens utformning och skoltomtens disponering.

2.5.3 Styrning genom investeringsramar

Som tidigare nämnts har i olika sammanhang kritik riktats mot den statliga regleringen av skolbyggandet. Denna kritik torde ha sin grund även i annat än handläggningsrutiner och statsbidragsbestämmelser.

Inom varje län upprättar länskolnämnderna en förteckning över de av kommunerna anmälda skolbyggnadsobjekten, vilka angelägenhetsgraderas. Över länskolnämndens förteckning och angelägenhetsgradering skall länsstyrelsen yttra sig.

Länskolnämndernas förteckningar sammanställs av SÖ efter anvisningar från regeringen till en riksplan. Av nuvarande anvisningar framgår bl. a. att SÖ i första hand skall beräkna medel för byggnadsobjekt där alternativa lokaler saknas och där byggnadsobjekt för gymnasieskola medför en väsentlig utökning av utbildningskapaciteten för främst yrkesinriktad utbildning.

SÖ redovisar i anslagsframställning investeringsbehovet och lämnar förslag till investeringsram för petitaåret.

Efter förslag från regeringen i budgetpropositionen fastställer riksdagen varje år en investeringsram. För innevarande budgetår har riksdagen beslutat om en ram på 900 milj. kr. SÖ disponerar 850 milj. kr. och regeringen 50 milj. kr.

Utöver investeringsramen fastställer riksdagen planeringsramar för de fyra följande åren. Regeringen bemyndigar därefter SÖ i regleringsbrev att lämna förhandsbesked om statsbidrag motsvarande en investeringsram per år av samma storlek som planeringsramarna för resp. år. För budgetåren 1980/81–1983/84 gäller följande planeringsramar (milj. kr.).

1980/81	1981/82	1982/83	1983/84
600	500	300	300

Syftet med planeringsramarna är att genom en långsiktig planering främja ett förbilligande av skolbyggandet. Enligt SÖ:s anvisningar åligger det länskolnämnderna att medverka till att systemet med planeringsramar kan genomföras.

Investeringsramarna bör utnyttjas på ett sådant sätt att skolbyggnadsverksamheten i största möjliga utsträckning bidrar till säsongutjämning i arbetsmarknadens behov av arbetskraft. Vid planeringen av skolbyggnadsverksamheten skall därför SÖ samråda med AMS och kommunerna med länsarbetsnämnderna.

Utöver de ordinarie investeringsramarna har skolor byggts av arbetsmarknadspolitiska skäl inom s.k. extraramar. Under 1970-talet har regeringen hittills vid 19 tillfällen fattat beslut om extraramar. Under budgetåren 1977/78 och 1978/79 utgjorde extraramarna 28 resp. 34 % av den totala investeringsramen.

Tabell 2.3 visar skolbyggnadsverksamhetens omfattning samt "byggkraften" under budgetåren 1961/62–1979/80. Att kostnadsläget den 1 januari 1962 valts som utgångspunkt beror på att riksdagen detta år fattade beslut om grundskolans genomförande.

Tabell 2.3 Omfattningen av skolbyggnadsverksamheten under budgetåren 1961/62–1979/80 i milj. kr.

Budgetår	Ordinarie ram	Extra ram(-ar)	Total ram	Total ram omräknad i kostnadsläge den 1 januari 1962
1961/62	296		296	296
1962/63	421	40	461	443
1963/64	441		441	409
1964/65	483	10	493	436
1965/66	548		548	460
1966/67	570		570	460
1967/68	630	150+50+10	840	652
1968/69	630	60	690	521
1969/70	630		630	441
1970/71	600		600	330
1971/72	500	50+50	600	365
1972/73	450		450	254
1973/74	450	50+50+25	575	280
1974/75	450	6	456	201
1975/76	475	31+50+100	656	257
1976/77	600	100	700	239
1977/78	600	47+83+60+38+11	839	247
1978/79	720	148+220	1 088	313
1979/80	900	23+29	952	238

Tabell 2.4 visar hur de skolbyggnadsprojekt som rymts inom de ordinarie investeringsramarna 1976/77–1979/80 samt inom planeringsramen för 1980/81 är fördelade på kommuner av olika storlek. Det genomsnittliga antalet skolbyggnadsärenden per kommun under den redovisade femårsperioden stiger från 1,4 i de minsta kommunerna med mindre än 10 000 invånare till 9,7 i de tre storstadskommunerna. Ca två tredjedelar av samtliga kommuner och landstingskommuner har under perioden uppburit eller kommer att uppbära statsbidrag till ett eller flera skolbyggnadsprojekt. I dessa kommuner uppgår antalet skolbyggnadsärenden under femårsperioden till i genomsnitt 2,4 per kommun. Om det totala antalet skolbyggnadsärenden slås ut på samtliga kommuner och landstingskommuner blir kvoten 1,5 ärenden per kommun under fem år.

Tabell 2.4 Skolbyggnadsärenden inom ordinarie investeringsramar 1976/77–1979/80 och inom planeringsramen för 1980/81 fördelade efter kommunstorlek.

Kommunstorlek (1 000-tal invånare)												
	10	10–20	20–30	30–40	40–50	50–60	60–70	70–80	80–100	100–150	Stock- holm Göte- borg Malmö	Summa
Antal ärenden	21	87	70	45	31	23	22	32	12	47	29	459
Antal kommuner	15	57	33	17	11	6	7	7	3	8	3	188
Antal ärenden per kommun	1.4	1.5	2.1	2.7	2.8	3.8	3.1	4.6	4.0	5.9	9.7	2.4
Totalt antal kommuner	60	100	45	23	14	7	7	7	3	8	3	301

Kommunernas önskemål om att få bygga nya skolor har alltid varit större än vad statsmakterna kunnat medge. En omfattande köbildning har därför alltid funnits. Den av riksdagen beslutade investeringsramen för 1979/80 svarar mot ca 26 % av vad länskolnämnderna inför detta år bedömde vara lämplig investeringsnivå.

I tabell 2.5 redovisas länskolnämndernas samlade bedömning av investeringsbehovet samt beslutade ordinarie investeringsramar under 1970-talet.

Tabell 2.5 Länskolnämndernas bedömning av investeringsbehovet samt de ordinarie investeringsramarnas storlek under 1970-talet i milj. kr.

Budgetår	Investeringsbehov enligt länskolnämnderna	Beslutad ordinarie investeringsram
1970/71	746	600
1971/72	877	500
1972/73	831	450
1973/74	1 003	450
1974/75	1 083	450
1975/76	1 321	475
1976/77	1 600	600
1977/78	1 900	600
1978/79	2 300	720
1979/80	3 500	900

Under större delen av 1970-talet har de av statsmakterna beslutade investeringsramarna utgjort mindre än hälften av det investeringsbehov som länskolnämnderna redovisat. Den förhållandevis begränsade investeringsvolym som staten medgivit har inneburit att många kommuner inte kunnat bygga sina skolor vid planerad tidpunkt, vilket i sin tur har medfört ökade kostnader och mindre möjligheter att tillgodose lokalbehovet när det är som mest angeläget.

2.5.4 Styrning genom byggnadstillstånd

Skolbyggnadsverksamheten omfattas liksom allt annat byggande av lagen om byggnadstillstånd (1971: 1204), enligt vilken regeringen kan förordna att byggnadsarbete ej får påbörjas utan särskilt tillstånd, om sådant förordnande behövs med hänsyn till samhällsekonomiska förhållanden eller läget på arbetsmarknaden eller andra väsentliga intressen. Enligt nu gällande förordning om byggnadstillstånd (1971: 1205) ingår statsbidragsfinansierade skolor, till skillnad från exempelvis kommunala förvaltningsbyggnader och sjukhus, ej bland de byggnadsprojekt som kräver byggnadstillstånd. Bland dessa projekt ingår däremot skolor som uppförs utan statsbidrag. Skälet till den skilda behandlingen av skolor som uppförs med resp. utan stöd av statsbidrag är att de som uppförs med statsbidrag styrs genom de tidigare nämnda ramarna för statsbidragsgivningen.

2.6 Handläggning av skolbyggnadsärenden

Den statliga handläggningsordning som nu gäller för skolbyggnadsärenden omfattar fem huvudmoment:

- fastställande av skolorganisationen,
- lokalbehovsprövning,
- granskning av skissritningar,
- ansökan om statsbidrag,
- statsbidragsbeslut samt avräkning av kvotkostnad från investeringsram.

2.6.1 Fastställande av skolorganisationen

Att fastställa den långsiktiga skolorganisationen är detsamma som att fastställa skolenheternas och skolanläggningarnas lokalisering och dimensionering. Ett beslut om en skolenhets organisation förutsätter en utredning, och på grundval av denna utarbetas ett eller flera förslag till skolorganisation.

Enligt SÖ:s anvisningar för handläggning av skolbyggnadsärenden (SKOLHUS nr 3 1974) bör kommunen, då fråga uppkommer om att anskaffa skollokaler, börja organisationsutredningen med en översyn av befintlig organisation i kommunen. I vissa lägen måste man vid översynen även ta i beaktande skolorganisationen i grannkommunerna. Elevernas fördelning på skolenheter omprövas därvid med hänsynstagande till framtida förändringar i befolknings- och bebyggelseutvecklingen.

När organisationen är fastställd (se avsnitt 2.5) kan kommunen vidta åtgärder som tar sikte på lokalerna.

2.6.2 Lokalbehovsprövning

När skolorganisationen bestämts kan lokalbehovet prövas och fastställas.

Enligt 2 kap. 3 § skolförordningen ankommer det på styrelsen för skolan att utreda behovet av skollokaler och föreslå kommunfullmäktige eller, i fråga om landstingskommuns gymnasieskola, landstinget de åtgärder som behövs.

Innan kommun eller landstingskommun verkställer ny-, till- eller ombyggnad av skolhus för gymnasieskolan, skall SÖ ha prövat lokalbehovet. Ändring av skolhus för grundskolan eller gymnasieskolan får inte vidtagas utan föregående anmälan till länsskolnämnden (skolförordningen 2 kap. 25 §). Denna bestämmelse om prövning av lokalbehovet gäller således oavsett om kommunen avser att söka statsbidrag eller inte.

Till stöd för kommunernas ställningstagande vid prövning av lokalbehovet för grundskolan och den integrerade särskolan har SÖ utarbetat och efter regeringens medgivande fastställt lokalnormer, som finns utgivna i SÖ:s skriftserie SKOLHUS. Lokalnormerna anger den erforderliga netto-

golvarean för olika lokaler som skolan behöver för bl. a. undervisning, administration, elevvård och skolmåltider.

SÖ har även utarbetat och fastställt normer för beräkning av lokalbehov för gymnasieskolan och den kommunala högskoleutbildningen. Normerna omfattar numera de allra flesta studievägarna inom gymnasieskolan. För övriga studievägar tillämpar SÖ vid beslut om lokalbehov normer av provisorisk karaktär eller s. k. praxisnormer.

SÖ:s normer och anvisningar för bedömning av lokalbehov gäller i första hand nybyggnader men utgör även underlag för disponering och bedömning av lokalbehov vid ombyggnad av befintliga lokaler.

Enligt statsbidragsförordningen skall en skolas planlösning överensstämma med de lokaln timer som SÖ meddelar. Avvikelser som är pedagogiskt väl underbyggda får dock göras. Vidare får nettogolvarean för ett enskilt objekt inte överstiga den totala nettogolvarean enligt lokaln timer.

Innan SÖ beslutar om lokalbehovet för gymnasieskolan utreds lokalbehovet av skolstyrelsen eller landstingets utbildningsnämnd. I utredningen bör enligt SÖ:s anvisningar ingå förslag till lokalprogram, som bör vara ett totalprogram, dvs. omfatta hela den berörda skolenhetens lokalbehov.

Till stöd för beräkning av veckotimbelastning av gymnasieskolans lokaler har SÖ utarbetat tabeller med särskild handledning för att underlätta kommunernas arbete med att beräkna lokalbehovet.

Efter utredning om lokalbehovet inges framställning om prövning av lokalbehovet till läns skolnämnden, som med eget yttrande överlämnar framställningen till SÖ.

Efter prövning av lokalbehovet beslutar SÖ vilka lokaler som behövs. Skollokaler nas storlek anges i m² nettogolvarean.

SÖ:s beslut i ärenden rörande lokalbehovsprövning för gymnasieskolan innebär i praktiken även ett preliminärt beslut om att kommun eller landstingskommun kan påräkna statsbidrag för uppförande av nya lokaler och för ombyggnad av befintliga lokaler inom den vid lokalbehovsprövningen fastställda totala nettogolvarean och det därav följande bidragsunderlaget. Vid ombyggnad kan huvudmannen med SÖ:s beslut som grund göra en ungefärlig beräkning av statsbidragets storlek.

2.6.3 Granskning av skissritningar

Efter beslut om lokalbehovet upprättas skissritningar till skolbyggnadsföretaget. Kommuner skall vid upprättande av skissritningar ge länsläkaren, skolläkaren och den berörda skolpersonalen tillfälle att yttra sig om ritningarna. Granskning av skissritningar sker hos SÖ. Granskningen av skissritningar för grundskoleprojekt är frivillig. Om lokaler för särskolan ingår i grundskoleprojektet är emellertid granskningen obligatorisk.

Syftet med granskningen är att ge kommunerna råd och synpunkter avseende den pedagogiska funktionsdugligheten och byggnadsekonomi.

SÖ:s synpunkter och rekommendationer sammanfattas i en skrivelse som tillställs skolans huvudman. Enligt SÖ:s anvisningar har kommunen vad gäller skissgranskade grundskoleprojekt frihet att följa eller avvisa SÖ:s rekommendationer. Följer kommunen SÖ:s rekommendationer behöver huvudritningar inte bifogas ansökan om statsbidrag till investeringar i lokaler för grundskolan.

2.6.4 Ansökan om statsbidrag

Ansökan om statsbidrag upprättas enligt fastställt formulär och inges till läns skolnämnden, som med eget yttrande insänder handlingarna till SÖ. Till ansökningen skall bifogas

- utdrag av protokoll som visar att kommunen för sin del beslutat utföra byggnadsföretaget,
- landstingskommunens yttrande om byggnadsföretaget vad beträffar integrerad särskolas organisation och ritningar,
- uppgifter om kommunens ekonomiska förhållanden,
- huvudritningar samt situationsplan (vissa undantag vad gäller grundskolan),
- skissritningar som granskats av SÖ,
- förteckning över lokaler för skoländamål eller eventuellt andra ändamål med uppgift om areor samt motivering till eventuella avvikelser från behovsprövning, gällande lokalnormer eller rekommendationer vid företagens skissgranskning,
- uppmättningsritningar/relationsritningar (insänds vid om- och tillbyggnad),
- ekonomisk och teknisk redovisning (kostnader för ombyggnad skall redovisas separat) samt
- rumsvis uppställd kostnadsspecifikation (insänds endast om SÖ begär detta).

Härutöver skall lämnas uppgifter om att kommunens beslut att utföra byggnadsföretaget vunnit laga kraft samt att föreskrivna yttranden av länsläkaren, skolläkaren och den berörda skolpersonalen har inhämtats.

Uppgift skall också lämnas beträffande eventuella åtgärder för sjukvårdsändamål under beredskapsförhållanden.

Vidare skall lämnas uppgifter om skolanläggningens organisation samt, i fråga om grundskola, kommunens beslut om lokalbehovet och underlaget för detta.

Slutligen skall i fråga om gymnasieskolan anges antalet gymnasieskolelever från annan kommun i anläggningen.

Enligt särskilt formulär skall kommun eller landstingskommun redovisa de beräknade kostnaderna för byggnadsföretaget. Detta gäller även då statsbidraget skall bestämmas utifrån nettogolvarean. Först måste emellertid icke bidragsberättigade kostnader frånräknas den sammanlagda beräk-

nade kostnaden i syfte att få fram en rensad produktionskostnad som skall jämföras med bidragsunderlaget för bedömning av kostnadens skälighet.

Från den totala produktionskostnaden skall frånräknas vissa mark- och tomtkostnader, t. ex. lösen av mark, anslutningsavgifter för el, vatten och avlopp samt kostnader för utvändiga ledningar och planering. Vissa byggherreomkostnader, såsom kostnader för utredningsarbete som föregår det egentliga projekteringsarbetet, förväntade kostnadsökningar från den tidpunkt då statsbidragsansökan inges och intern ränta, skall också frånräknas. Detsamma gäller extraordinära grundläggningskostnader, inredning och utrustning som inte hänförs till byggnaden, merkostnader för skyddsrum och förberedande åtgärder för beredskapssjukhus samt kostnader för lokaler eller lokalarea för annat ändamål än skolans.

2.6.5 Statsbidragsbeslut samt avräkning av kvotkostnad från investeringsram

Beslut om statsbidrag till skolbyggnadsinvesteringar fattas av SÖ. Länsstyrelsen utbetalar statsbidrag efter rekvisition av kommun eller landstingskommun. Normalt sker utbetalning av statsbidraget vid tre tillfällen, nämligen med hälften då bygget påbörjas, med en fjärdedel då byggnaden är under tak samt med en fjärdedel då bygget är slutfört. Statlig avsyning förekommer inte längre. Kommunen har att ange om byggnadsföretaget utförts i huvudsaklig överensstämmelse med vad som förutsatts vid beslut om statsbidrag.

Samtidigt med beslut om statsbidrag gör SÖ en avräkning av kvotkostnaden från investeringsramen. Enligt gällande bestämmelser skall den med bidragsunderlaget jämförbara rensade produktionskostnaden samt ett tillägg, ca 10 %, för kostnader för utvändiga ledningar och planering avräknas från investeringsramen. Denna avräkning sker, till skillnad från utbetalning av bidraget, vid ett enda tillfälle.

3 Tidigare förslag till förändringar

3.1 Hyresbidrag per elev och år

Som vi tidigare nämnt har i en promemoria (Ds U 1970:12) från utbildningsdepartementet diskuterats ett förslag till statsbidragssystem för skolbyggnader utformat som hyresbidrag per elev och år. Förslaget skulle ses som ett alternativ till nuvarande investeringsbidrag till skolbyggnader och skulle i princip vara ett driftbidrag.

Följande allmänna motiv angavs för ändringar av statsbidragssystemet

- en översyn motiverades i början av 1970-talet särskilt av gymnasieskolans införande,

- kommunerna hade visat ökat intresse för att samplanera skollokaler och lokaler för andra ändamål.
- statsbidrag i form av investeringsbidrag hade ansetts främja nybyggnation framför förhyrning.
- handläggningsordningen för statsbidrags- och byggnadsärenden var onödigt komplicerad.
- bidraget kunde enbart utgå till huvudman för skolorna.
- bidragssystemet krävde exakta normer för lokalernas storlek.
- det år 1965 införda skatteutjämningsbidraget samt de ökande kommunstorlekarna och det därmed mera jämnt fördelade skatteunderlaget kommunerna emellan kunde anses motivera att bidraget gjordes oberoende av skatteunderlaget.

De principiella utgångspunkterna för en ny form av statsbidrag till skolbyggnader enligt utbildningsdepartementets promemoria från år 1970 kan sammanfattas i följande punkter

- beräkningsgrunder för bidrag till grundskola och gymnasieskola skulle vara enhetliga.
- bidragskonstruktionen skulle vara neutral till om lokalbehov tillgodosågs via förhyrning eller byggnation.
- bidragskonstruktionen skulle möjliggöra regional samplanering och samutnyttjande av lokaler.
- bidragskonstruktionen skulle vara enkel.
- handläggning av byggnads- och bidragsärenden skulle förenklas.
- bidragsformen skulle främja rationalisering och effektivitet i skolbygandet.

Dessa utgångspunkter ansågs lättast att tillgodose genom att investeringsbidraget omformades till ett driftbidrag – hyresbidrag per elev och år – kombinerat med ett lånesystem.

En av utgångspunkterna vid en övergång från byggnadsbidrag av investeringsbidragstyp till ett bidrag av driftbidragstyp var, att kostnadsfördelningen mellan stat och huvudman i möjligaste mån skulle bibehållas. Beräkningarna utgick alltså från att bidraget skulle motsvara del av den s.k. kvotkostnaden, dvs. bidragsunderlaget (900 kr.), uppräknat med byggnadskostnads- och Ortsindex, samt kostnader för utvändiga ledningar och planering.

Eftersom ett hyresbidrag skulle utgå kontinuerligt per elev och år måste bidragsbeloppet periodiseras för att kostnadsfördelningen skulle kunna bibehållas.

I de fall minskning av elevantalet i en glesbygdskommun var en följd av avflyttning från kommunen skulle det i vissa fall vara rimligt med någon form av modifiering av regeln att bidraget strikt följde elevantalet.

Om ett hyresbidrag utgick för samtliga elever skulle det innebära att

kommunerna fick statsbidrag för redan uppförda skolbyggnader två gånger. För att undvika denna effekt och därmed bibehålla en i huvudsak oförändrad kostnadsfördelning ansågs det nödvändigt att tillämpa någon form av reduktionsregel, som innebar, att det statsbidrag som erhållits av den enskilda kommunen visst antal år bakåt i tiden avräknades.

Ett hyresbidrag per elev och år i form av ett driftbidrag som ersättning för det statliga investeringsbidraget till skolbyggnationen skulle medföra, att huvudmännen gick miste om ett kapitaltillskott motsvarande investeringsbidragets storlek i samband med byggandet. Denna del av byggnadskostnaderna måste således finansieras på annat sätt vid ett eventuellt hyresbidrag. Tre alternativa möjligheter diskuterades.

1. självfinansiering eller allmänna lån,
2. statliga lån motsvarande investeringsbidraget i enlighet med bostadslånekungörelsen,
3. lån motsvarande investeringsbidraget enligt en speciell författning som möjliggjorde lån enligt ungefär samma principer som bostadslånekungörelsen.

Planeringen av lokalbehov för undervisningen skulle ske på i stort sett samma sätt som tidigare. Investeringsplaner, som skulle grunda sig på kommunernas lokalbehovsberäkningar, borde samordnas och justeras på regional nivå för att sedan sammanställas och justeras på central nivå och framläggas i samband med petita. Statens ställningstagande till investeringsplanerna skulle liksom tidigare ha formen av investeringsramar.

För att säkerställa att krediter motsvarande dessa ramar fanns tillgängliga skulle speciella överenskommelser – oavsett finansieringsform – kunna träffas med kreditinstituten. Vilka myndigheter på lokal, regional resp. central nivå som skulle handha prövningen av låneärendet blev beroende av låneformen.

Det var enligt departementspromemorian inte självklart att den handläggningsordning som gällde för bostadslåneärenden borde appliceras i alla detaljer på skolbyggnadsärendena.

Nuvarande ordning förutsattes gälla om kommunerna helt självfinansierade byggandet. Det slutliga ställningstagandet förutsattes emellertid ske inom länsskolnämnderna, som då hade att tillse att centralt utfärdade anvisningar följdes.

Det skulle kunna vara en fördel med tanke på möjligheterna till en regional samplanering av lokalbehov om SÖ:s anvisningar angående skolbyggandet gavs karaktären av minimikrav. Detta gällde framför allt lokalnormerna.

Den helt övervägande delen av remissinstanserna ansåg, att bestämmelserna om statsbidrag till skolbyggnader borde ändras. Meningarna gick visserligen isär vad gällde förändringens omfattning och inriktning. Oavsett vilken principiell utformning remissinstanserna fann lämpligast, var de dock i stor utsträckning ense om att vid en förändring främst följande krav

borde tillgodoses, nämligen att ett integrerat byggande underlättas, att huvudmännens procentuella andel av byggnadskostnaderna inte ökas, att betingelserna för skolans verksamhet beaktas, att huvudmännens handlingsfrihet ökas samt att handläggningen av byggnadsfrågorna förenklas.

Det framhölls att kommunerna hade att följa en rad bestämmelser beträffande skollokalernas storlek och utformning, skoltomtens storlek, läge och beskaffenhet m. m. Man var medveten om att dessa bestämmelser verkligt hade bidragit till förverkligandet av en någorlunda likvärdig skolbyggnadsstandard kommunerna emellan. Främst ansågs detta ha varit av betydelse i mindre kommuner, för vilka ett skolbygge ofta var ekonomiskt och administrativt betungande. I samma mån som kommunerna genom sammanläggningar blev större, ökade emellertid tillgången till kvalificerade specialister för den enskilda kommunen, varigenom risken för felplaneringar o. dyl. minskade. Man borde därför utan fara kunna fortsätta den uppmjukning av de statliga föreskrifterna som ägt rum under senare år.

Nästan samtliga remissinstanser behandlade frågor som sammanhänge med ett integrerat uppförande och utnyttjande av skolbyggnader. Åtskilliga av de till integrering positivt inställda instanserna framhöll, att om byggnadsprogrammet för skolans utrymmen kunde behandlas friare och skollokalerna i byggnadsteknisk mening inte behövde lösas som en från övrig bebyggelse avskild och intern angelägenhet, uppstod möjligheter till nya byggnadsfunktionellt värdefulla kombinationer. Samordningen ansågs kunna leda till att skolan traditionellt tillhöriga utrymmen kunde användas för andra funktioner i samhället, antingen i principiellt oförändrad form eller med modifikationer som även kunde visa sig vara till fördel för skolans verksamhet.

Ett integrerat byggande ansågs medföra lokalmässiga, personella och funktionella vinster. Några remissinstanser framhöll att ett integrerat byggande gick att förverkliga enligt gällande bidragssystem. Bestämmelserna ansågs dock böra kompletteras med alternativ som medgav rätt till avvikelser, då sådana kunde motiveras eller visade sig nödvändiga.

Flera remissinstanser anförde synpunkter av negativ art mot ett till driftbidrag omformat investeringsbidrag, och åsikterna om hyresbidrag per elev och år gick vitt isär. Ett flertal remissinstanser tog mer eller mindre avstånd från det föreslagna bidraget.

Det föreslagna bidragssystemet ansågs kunna på ett negativt sätt påverka statsbidragsgivningen till glesbygdskommuner med sviktande elevunderlag. Ett driftbidrag beräknat på det elevantal för vilket skolan var lokalbehovsprövad skulle vara mer rättvist. Ett kompletterande bidrag erfordrades som kompenserade kommuner med små skolenheter och små klasser.

SÖ anförde bl. a. att ett bidrag per elev och år kunde komma att medföra en ojämn fördelning från rättvisesynpunkt. I stället borde ett driftbidrag

per klass och år övervägas ytterligare. Särskilt i kommuner med små klasser gav ett bidrag per elev ett för kommunen ogynnsamt utfall.

RRV hävdade att utgångspunkten för bestämning av metod för beräkning av statsbidrag borde vara att åstadkomma styrning och effektivitet i skoldriften.

Några remissinstanser ansåg att det föreslagna bidragssystemet inte tillräckligt beaktade kopplingen mellan kvalitativa krav och bidrag. Förslaget ansågs inte heller ägnat att främja en anpassning av skolbyggandet efter ändrade förutsättningar.

De i departementspromemorian diskuterade tre vägarna att täcka bortfallet av investeringsbidraget behandlades i ett stort antal utlåtanden.

Alternativet att genom självfinansiering eller allmänna lån tillgodose medelsbehovet betecknades av flera remissinstanser som den från administrativa synpunkter enklaste lösningen. I övrigt ställde man sig dock avvisande till alternativet. Självfinansiering skulle direkt komma att påverka skattesatsen. Lån kunde visa sig svåra att erhålla vid önskad tidpunkt och förorsakade betydande räntekostnader.

I valet mellan de övriga båda alternativen fördelade sig remissinstanserna ungefär lika.

Endast ett relativt litet antal remissinstanser behandlade olika metoder att beräkna låneunderlaget.

Slutligen underströk nästan samtliga remissinstanser att eventuella förändringar borde leda till ökad samordning på olika nivåer samt till decentralisering av handläggnings- och beslutsfunktioner till regionala och lokala organ.

3.2 Kommunalekonomiska utredningens förslag

Kommunalekonomiska utredningen (KEU 76) framhöll (SOU 1977: 48 och SOU 1977: 78) att det viktigaste motivet för ett statligt investeringsbidrag till skolbyggandet har varit att underlätta för huvudmännen att bygga erforderliga lokaler oberoende av kommunstorlek och skatteunderlag. Vidare anförde KEU 76 att det nuvarande statsbidraget har ansetts befrämja att undervisningslokaler med likvärdig standard kunnat byggas ganska oberoende av huvudmännens ekonomiska förhållanden. Detta sammanhänger även med de anvisningar om lokalernas utformning m. m. som SÖ utfärdat i anslutning till statsbidragsbestämmelserna.

KEU 76 fann efter genomgång av gällande bestämmelser att principerna för investeringsbidragen till skolbyggnader varierar beroende på skolform och huvudman.

Utredningen ansåg det nödvändigt att beslutanderätten vad gäller skolbyggnadernas utformning i stor utsträckning delegeras till kommunerna. Detta skulle enklast kunna ske genom att statsbidragsgivningen upphörde.

Genom en sådan åtgärd skulle också handläggningen av byggnads- och bidragsärendena förenklas.

KEU 76 framhöll dock att åtgärder måste vidtas för att motverka de finansieringsproblem som uppkommer för kommunerna om de skulle gå miste om ett kapitaltillskott motsvarande investeringsbidragets storlek i samband med byggandet.

Utredningen ansåg att en metod för att säkerställa lånemöjligheter för skollokaler vore att låta de statliga bostadslånen gälla även för skolbyggnader. Detta skulle kunna gälla antingen ett belopp motsvarande nuvarande investeringsbidrag eller en ännu större andel av investeringskostnaderna. Frågan om att pröva om nuvarande bidrag kan ersättas med statliga bostadslån låg dock utanför direktiven till utredningen.

Vidare pekade KEU 76 på att de i bidragsbestämmelserna intagna skattekraftsgraderingarna bör utmönstras då dessa sedan länge förlorat sin betydelse.

KEU 76 ansåg att en statsbidragsöversyn inom ramen för nuvarande system också borde syfta till att undersöka i vad mån handläggningen av byggnads- och bidragsärenden ytterligare kan förenklas så att kommunerna mera fritt kan förfoga över det från staten erhållna kapitaltillskottet. En översyn borde även enligt KEU 76 omfatta frågan om att göra bidragsgivningen neutral till egna eller förhyrda lokaler.

Endast ett fåtal remissinstanser, SÖ, bostadsstyrelsen och ett tiotal kommuner, tog upp KEU:s behandling av skolbyggnadsbidraget. SÖ ansåg att nuvarande bidrag är av stor betydelse för kommunernas skolbyggnadsverksamhet, men hade inte något att erinra mot att en prövning gjordes om bidraget kunde ersättas med statliga bostadslån. SÖ hade inte heller något att erinra mot en översyn för att finna mer enhetliga principer för bidragens utformning samt att man i det sammanhanget uppmärksammar statsmakternas möjligheter att genom investeringsramar och tilläggsramar reglera skolbyggnadsverksamheten.

Bostadsstyrelsen framhöll att en utvärdering behövde göras av systemet med bostadslån till skolor som utgör en integrerad del av en anläggning för boendeservice innan man var beredd att ta ställning till om bostadslån skall utgå till alla skolbyggnader.

Av kommunerna ställde sig tre klart positiva till ett slopat bidrag som ersätts med bostadslån, två var något mer tveksamma och fem (Söderkommunerna i Stockholms län) ställde sig mycket tveksamma.

4 Skoladministrativa kommittén

I december 1978 fattade regeringen beslut om en översyn av den statliga skoladministrationen.

Inom den skoladministrativa kommittén (SAK) som därefter tillsattes (U 1978:17) pågår f. n. en översyn av framför allt SÖ:s, länskolnämndernas och fortbildningsavdelningarnas arbetsuppgifter och organisation.

Utgångspunkten för organisationsöversynen bör, enligt direktiven, vara gällande ansvarsfördelning mellan stat och kommun på skolområdet.

SAK har dock att överväga vilka ytterligare möjligheter som finns att decentralisera befogenheter och ansvar till kommunerna. Syftet bör därvid vara att i ännu högre grad än som redan har skett befria såväl SÖ som länskolnämnderna från löpande, förvaltningsmässiga och kontrollerande uppgifter.

SAK skall även pröva hur arbetsuppgifterna skall fördelas mellan SÖ och länskolnämnderna liksom utformningen av den lokala statliga skoladministrationen för arbetsmarknadsutbildningen, specialskolan, den statliga vuxenutbildningen m. m.

Riktmärket för översynsarbetet skall vara att inga uppgifter skall ligga på högre myndighetsnivå än vad som är nödvändigt för samordningen och rättssäkerheten. Alla möjligheter att decentralisera, förenkla och avveckla detaljkontroller skall övervägas dock med beaktande av att viktiga generella mål inte äventyras.

Den statliga skoladministrationens uppgifter bör inriktas på att tillse att de av riksdag och regering fastställda målen för skolan förverkligas och att utarbeta underlag för statsmakternas beslut i skolpolitiska frågor. En av de viktigaste uppgifterna för den statliga skoladministrationen blir att tillse att principen om ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard upprätthålls.

SÖ:s centrala uppgifter bör vara att bedriva forsknings- och utvecklingsarbete på skolområdet, löpande utvärdera verksamheten i skolan samt att bedriva en långsiktig och övergripande planering. Grundläggande vid handläggningen av dessa uppgifter måste vara det faktum att utbildningen i hela landet skall hålla samma standard, dvs. vara likvärdig.

Länskolnämnderna bör utvecklas till att bli regionala pedagogiska resurscentra med uppgift att stimulera, stödja och ge råd till kommunerna samt biträda kommunerna med den löpande utvärderingen av skolans verksamhet.

5 Principer för statsbidragsgivning

5.1 Allmänna principer

I samband med riksdagens beslut våren 1979 om den kommunala ekonomin (prop. 1978/79:95, FiU 1978/79:35, rskr 1978/79:335) behandlades principerna för statsbidragsgivningen till kommuner och landstingskommuner.

Kommunalekonomiska utredningen (KEU 76) framhöll (SOU 1977: 48 och SOU 1977: 78) att syftena med den nuvarande statsbidragsgivningen till kommuner i första hand är att

- ge ett allmänt finansiellt stöd.
- utjämna skillnader i servicenivå och utdebiteringsbehov.
- stimulera utbyggnaden av viss kommunal service.
- ge stöd av konjunktur- och arbetsmarknadspolitiska skäl.

Syftar statsbidragsgivningen till att ge ett allmänt finansiellt stöd finns det enligt KEU 76 inte skäl att bevara nuvarande system med en rad speciella statsbidrag till kommuner och landstingskommuner. Ett sådant allmänt syfte nås lika väl genom allmänna statsbidrag. KEU 76 fann inte heller att de speciella statsbidragen allmänt sett i någon större utsträckning leder till en utjämning av skillnader i servicenivå och skattesats. Skatteutjämningsystemet angavs i det avseendet vara klart att föredra. Utredningen förordade därför att ett antal speciella statsbidrag skulle avvecklas och att de medel som frigjordes skulle föras över till skatteutjämningsystemet. Grunderna för skatteutjämningsbidraget redovisas i avsnitt 5.3.

Om syftet med statsbidragsgivningen är att stimulera utbyggnad av vissa kommunala tjänster eller att stödja kommunerna och landstingskommunerna som ett led i konjunktur- och arbetsmarknadspolitiken ansåg KEU 76 att det finns skäl för en fortsatt specialdestinerad statsbidragsgivning. KEU 76 konstaterade dock att det normalt inte bör komma i fråga att införa nya speciella statsbidrag liksom inte heller att räkna upp de nuvarande speciella bidragen utöver vad en följsamhet till pris- och volymutvecklingen kräver. KEU 76 prioriterade således förbättringar av skatteutjämnningen framför nya eller höjda speciella statsbidrag.

Remissinstanserna ansåg över lag att KEU:s förslag att slopa vissa speciella statsbidrag och i stället tillföra kommunerna och landstingskommunerna medel i mer generella former var ett steg i rätt riktning.

Föredraganden i propositionen om den kommunala ekonomin instämde i de grundläggande principer för statsbidragsgivningen till kommuner och landstingskommuner som KEU 76 och det stora flertalet remissinstanser förordat. En successiv förskjutning av tyngdpunkten i statsbidragsgivningen bör ske så att skatteutjämningsbidragen svarar för en ökad andel på de speciella statsbidragens bekostnad.

En sådan utveckling ansågs för det *första* som ett naturligt led i prioriteringen av en förbättrad och utbyggd skatteutjämning. Genom att avveckla ett antal speciella bidrag frigörs medel som kan användas för att finansiera förstärkningar av skatteutjämningsystemet.

För det *andra* medför de speciella statsbidragen normalt en omfattande administration för både stat och kommun. Den statliga administrationen av bidragen innebär till en helt dominerande del granskning och kontroll m. m. av de uppgifter som lämnas i bidragsansökningarna. För bidragsmot-

tagaren krävs ofta ett betydande arbete i fråga om uppgiftsinsamling m. m. för att kraven på bidragsrekvisitionernas innehåll skall uppfyllas. I många fall är det fråga om uppgifter som enbart är intressanta i samband med statsbidragsgivningen och inte för verksamheten som sådan. Ett slopande av speciella statsbidrag bör därför vara ett verksamt sätt att minska byråkrati och krångel såväl i den statliga administrationen som i de kommunala förvaltningarna.

Det tredje huvudmotivet för att slopa speciella statsbidrag är att detta kan ses som ett led i arbetet med att minska statskontrollen och den statliga regleringen av kommunal verksamhet. Den specialdestinerade statsbidragsgivningen är nämligen i stor utsträckning förenad med en detaljerad reglering av den bidragsberättigade verksamheten. En minskning av antalet speciella bidrag bör öka förutsättningarna för att de kommunala insatserna anpassas till lokala förhållanden och prioriteringar och inte styrs av statsbidragsreglerna. Det är också angeläget att de kvarvarande speciella bidragen ses över och att onödiga detaljföreskrifter tas bort. Statskontrollkommittén arbetar bl. a. med denna inriktning för att åstadkomma administrativa förenklingar.

Både KEU 76 och många remissinstanser ansåg emellertid att det finns anledning att även i fortsättningen stimulera utbyggnaden av angelägen kommunal verksamhet via specialdestinerade bidrag. Föredraganden i propositionen delade denna uppfattning och angav att statsmakterna måste ha möjlighet att ge bidrag till viss verksamhet i de fall mycket starka skäl att stimulera utbyggnaden av verksamheten bedöms föreligga. Liksom utredningen betonade dock föredraganden att stor restriktivitet bör iakttas i fråga om bidrag av stimulanskaraktär.

I likhet med utredningen och remissinstanserna förordade föredraganden att stimulansbidragen bör omprövas regelbundet. En sådan omprövning torde ankomma på regeringen att årligen göra i budgetarbetet. Ökade bidrag borde enligt föredraganden i första hand ges via skatteutjämnings-systemet och inte i form av nya eller förstärkta specialdestinerade bidrag. Nya speciella bidrag till kommuner och landstingskommuner borde således införas endast i undantagsfall.

Föredraganden delade helt de synpunkter som bl. a. KEU 76 anförde i fråga om allmänna driftbidrag till vissa kommunala verksamheter. En bidragsgivning via skatteutjämningsystemet är klart att föredra framför allmänna driftbidrag till vissa sektorer. Dels möjliggör skatteutjämningsbidragen en angelägen utjämning mellan kommunerna resp. landstingskommunerna, dels undviker man de svårigheter att på lämpligt sätt avgränsa kostnaderna för den bidragsberättigade verksamheten som skulle uppstå med allmänna sektorsbidrag.

Riksdagen (FiU 1978/79: 35) delade den principiella syn på de specialdestinerade statsbidragen som redovisades i propositionen nämligen att en ökad andel av den statliga resursöverföringen till den kommunala sektorn

bör ske via skatteutjämningsystemet på de speciella statsbidragens kostnad. Riksdagen biträdde således principen att slopa speciella statsbidrag och överföra medlen till skatteutjämningsystemet. Enligt riksdagens mening utesluter denna princip dock inte att det även i fortsättningen kan finnas anledning att i vissa fall stimulera utbyggnaden av angelägen kommunal verksamhet med specialdestinerade bidrag.

5.2 Principer för investeringsbidrag

KEU 76 berörde något statsbidragsgivningens betydelse för finansiering av viss investeringsverksamhet. Man konstaterade därvid att investeringsbidragen minskar kommunernas behov att lånefinansiera investeringarna. De svårigheter som kommunerna ansågs ha att på annat sätt än via statsbidrag finansiera investeringar gjorde det i vissa fall nödvändigt att behålla specialdestineringen till vissa kommunala investeringsändamål.

Regering och riksdag tog inte särskilt ställning till principerna för investeringsbidragen. Vi utgår i våra överväganden från de grundläggande principer som har behandlats i föregående avsnitt. Frågan om behov att särskilt statligt finansieringsstöd för genomförande av investeringsverksamhet måste prövas förutsättningslöst från fall till fall. Vi återkommer därför till överväganden om förutsättningarna för kommunerna att finansiera skolbyggnadsinvesteringar i ett senare avsnitt.

5.3 Skatteutjämningsystemet

Skatteutjämningsystemet syftar till att utjämna stora skillnader mellan kommuner resp. landstingskommuner vad gäller skattekraft (antal skattekronor¹ per invånare) och kostnader. I systemet tas hänsyn till geografisk belägenhet och bebyggelsestruktur samt kommunernas och landstingskommunernas åldersstruktur. Genom skatteutjämningsystemet uppnås en betydande utjämning av de kommunala skattesatserna även om stora skillnader i utdebitering fortfarande kvarstår. Skatteutjämningsystemets huvuddrag enligt riksdagens beslut våren 1979 (prop. 1978/79: 95, FiU 1978/79: 35, rskr 1978/79: 335) återges i det följande.

1. Kommuner och landstingskommuner indelas liksom tidigare i skattekraftsklasser. Antalet klasser ökar från nuvarande sex till tolv. Klasserna är indelade i treprocentsintervall från 103 % upp till 136 % av medelskattekraften. Genom klassindelningen anges den grundgaranti som skall gälla för kommuner och landstingskommuner.

Till grund för inplaceringen av kommuner och landstingskommuner i skattekraftsklasser ligger särskilda bedömningar och kalkyler. För kommunernas del har skillnader på grund av geografiskt läge och bebyggelse-

¹ En skattekrona är lika med 100 kr. i beskattningsbar inkomst.

struktur därvid beaktats. Vid inplaceringen av kommunerna i skattekraftsklasser har hänsyn tagits till att skillnaden i grundgaranti mellan enskilda kommuner inom geografiskt begränsade områden, i huvudsak resp. län, inte skall vara alltför stor. Den slutliga klassindelningen har därför inslag av geografisk zonindelning.

2. Grundgarantin enligt punkt 1 kompletteras med hänsyn till kommunernas och landstingskommunernas åldersstruktur. De kommunala verksamheter som omfattas av åldersstrukturfaktorn är

- pensionärsservice,
- grundskola,
- obligatorisk förskola (deltidsgrupper),
- barnomsorg (exkl. förskolans deltidsggrupper),
- kommunala bostadstillägg till folkpension (KBT),
- statskommunala bostadsbidrag.

För landstingskommunerna och de landstingsfria kommunerna (Gotland, Malmö och Göteborg) beaktas åldersstrukturens inverkan på sjukvårdskostnaderna.

Kommuner och landstingskommuner vars åldersstruktur orsakar relativt sett höga kostnader erhåller tillägg till grundgarantin, medan de med låga kostnader i detta avseende får vidkännas avdrag.

Grundgarantin kompletteras vidare med tillägg till de kommuner som har en snabb befolkningsminskning.

Man kan då räkna fram en total skattekraftsgaranti för kommuner och landstingskommuner, som består av grundgarantin enligt punkt 1 med tillägg eller avdrag för åldersstruktur och i tillämpliga fall tillägg för snabb befolkningsminskning enligt punkt 2. Den totala garantin uttrycks som procent av medelskattekraften. Kommuner och landstingskommuner med en egen skattekraft som överstiger den för kommunen eller landstingskommunen garanterade står även i fortsättningen utanför skatteutjämningen.

Vid fastställandet av den totala garantin för kommuner och landstingskommuner tillämpas två spärregler.

a. Avdrag för gynnsam åldersstruktur i förekommande fall justerad med tillägg för snabb befolkningsminskning, får inte leda till att en kommun eller landstingskommun något år erhåller lägre skattekraftsgaranti än 100 % av medelskattekraften i riket.

b. Samtliga kommuner och landstingskommuner garanteras en viss höjning av skattekraftsgarantin i förhållande till nuvarande regler. Den framräknade totala garantin tillåts därför inte understiga den skattekraft som under år 1979 tillförsäkras i nuvarande system, ökad med en procentenhet av medelskattekraften. Vid jämförelsen med nuvarande skattekraftsgaranti skall hänsyn tas till dels de tillägg som enligt nuvarande regler tillkommer för sommarstugekommuner och för befolkningsminskning, dels till att det särskilda statsbidraget till kommuner och landstingskommuner

under år 1979 innebär att skattekraftsgarantin i praktiken har höjts med två procentenheter. Denna spärregel har fått en utformning som i första hand är till fördel för norra Sverige.

Grundgarantin ligger t. v. fast. Åldersstrukturfaktorn och därmed totalgarantin räknas däremot om årligen.

Av den redovisning av det förbättrade skatteutjämningsystem som nu har lämnats framgår att en av de kommunala verksamheter som omfattas av åldersstrukturfaktorn är grundskolan. Detta innebär att kommuner som har höga kostnader för grundskolan beroende på ett stort antal elever får detta beaktat vid fastställandet av den totala skattekraftsgarantin. Vid beräkningarna för grundskolan har beaktats kapitaltjänstkostnaderna för investeringar i skolbyggnader.

Av sammanfattningen framgår att gymnasieskolan däremot inte beaktas vid hänsynstagande till kostnader för åldersstrukturfaktorn. Detta hänger samman med de stora tekniska svårigheter som föreligger i att på ett tillförlitligt och rättvist sätt väga in kostnaderna för gymnasieskolan i åldersstrukturfaktorn. I propositionen om den kommunala ekonomin våren 1979 framhöll därför föredraganden vikten av att de interkommunala ersättningarna på området i stället ses över. Svenska kommunförbundet har nu inlett en sådan översyn där bl. a. frågan om ersättning för kapitaltjänstkostnader kommer att tas upp.

Utöver det ordinarie skatteutjämningsbidraget finns det möjligheter att efter särskild ansökan hos regeringen få extra skatteutjämningsbidrag. Utgångspunkt för prövning om sådant bidrag skall utgå är kommunens allmänna ekonomiska situation. Föredraganden i proposition om den kommunala ekonomin våren 1979 uttalade att vissa omständigheter särskilt bör beaktas de närmaste åren vid beviljande av extra skatteutjämningsbidrag. Således kan det tänkas att enskilda kommuner blir särskilt missgynnade genom att specialdestinerade statsbidrag avvecklas. De stora kostnader på grund av snabb befolkningsökning som kan drabba vissa kommuner bör också särskilt uppmärksammas. Extra bidrag har utgått till olika kommuner med sammanlagt 115 milj. kr. för år 1979 och med 96 milj. kr. för år 1980.

Totalt sett motsvarar de ökade skatteutjämningsbidragen enligt reformen, som får fullt genomslag år 1981, ett minskat genomsnittligt utdebiteringsbehov på ca 1:15 kr./skr. (kronor per skattekrona). Detta ökade resurstillskott fördelas jämnt mellan kommuner och landstingskommuner. De största bidragsökningarna får de södra och mellersta delarna av landet. Kalmar, Skaraborgs och Kronobergs län får bidragsökningar motsvarande resp. 2:75, 2:57 och 2:55 kr./skr., medan ökningarna för Stockholms samt Göteborgs och Bohus län stannar vid 0:39 resp. 0:41 kr./skr. Bidragsökningarna i de fyra nordligaste länen uppgår till mellan 1:54 kr./skr. för Jämtlands län och 0:28 kr./skr. för Norrbottens län.

Betydelsen av reformen varierar kraftigt mellan de enskilda kommuner-

na resp. landstingskommunerna. För ett 20-tal kommuner i södra och mellersta Sverige betyder de ökade skatteutjämningsbidragen över 2 kr./skr. och för ytterligare ca 115 kommuner och åtta landstingskommuner över 1 kr./skr. i minskat utdebiteringsbehov. För år 1980 är det endast ett 25-tal kommuner och en landstingskommun som har så hög egen skattekraft att de i praktiken inte omfattas av skatteutjämningsystemets skattekraftsgarantier. Däribland återfinns de tre största kommunerna och landstingskommunen i Stockholms län samt i övrigt kommuner som med några undantag befolkningsmässigt är relativt stora.

Det är framför allt befolkningsmässigt små och medelstora kommuner som får kraftigt förstärkta resurser genom det reformerade skatteutjämningsystemet. Det torde också vara dessa kategorier som har jämförelsevis sämre förutsättningar att realisera erforderlig upplåning på kreditmarknaden.

Den allmänna princip som reformeringen av skatteutjämningsystemet har följt innebär att ett antal specialdestinerade bidrag har slopats till ett sammanlagt belopp som motsvarar ca 10 öre per skattekrona i utdebitering.

6 Kreditmarknaden

För att det samlade sparande som sker i samhället skall komma till så god användning som möjligt är det självfallet mycket viktigt att detta sparande fördelas mellan olika kredittagare på ett bra sätt. Frågan om hur fördelningen av krediter sker på den svenska kredit- och kapitalmarknaden är därför mycket betydelsefull.

Den svenska kapitalmarknadens struktur och funktionssätt har ingående analyserats av kapitalmarknadsutredningen. Utredningens resultat har legat till grund för propositionen om den svenska kapitalmarknaden (prop. 1978/79: 165), vilken ännu ej har behandlats av riksdagen.

Den svenska kapitalmarknaden innehåller ett betydande element av regleringar. Ett viktigt skäl till detta är enligt kapitalmarknadsutredningen att de ekonomisk-politiska målsättningarna innefattar en prioritering av vissa slag av investeringar. Detta gäller bl. a. den statligt belånade produktionen av bostäder och bostadskomplement samt all övrig nyproduktion av bostäder. För dessa investeringar sker i princip en real planering. Denna kan innebära betydande avsteg från en marknadsbestämd fördelning av realkapitalet. Kreditpolitikens uppgift när det gäller bostadsfinansieringen blir mot den bakgrunden att skapa finansiellt utrymme för dessa investeringar på kapitalmarknaden. Det statligt belånade bostadsbyggandet finansieras efter färdigställande med långfristiga lån till kraftigt subventionerade räntor. Marknadsräntan sätts alltså ur funktion som kostnadsfaktor. Denna ränta sätts också delvis ur funktion på långivarsidan. Upplåningen för

bostadsändamål placeras i stället genom likviditetskrav. överenskommer med kreditinstituten o. dyl. Samma förhållande gäller i princip för den statliga upplåningen.

Som ett led i regional-, närings- och sysselsättningspolitiken, har krediter ställts till förfogande vid sidan av kreditmarknaden.

Detta har tillsammans med utlåningen för bostadsändamål medfört en försvagning av kreditmarknaden som fördelare av finansiellt kapital. Utredningen drar emellertid slutsatsen att de snedvridningar i kreditfördelningen som uppkommer av dessa orsaker kan accepteras och ofta är eftersträvat resultat av den ekonomiska politiken. Denna uppfattning delas av föredraganden i propositionen om den svenska kapitalmarknaden.

Vad gäller kommunerna och landstingskommunerna betonar föredraganden vikten av att den kommunala volymutvecklingen anpassas till det samhällsekonomiska resursutrymmet och att det därför är nödvändigt att den kommunala expansionstakten dämpas ytterligare under de närmaste åren. Detta krav på en långsammare utbyggnad, som är realekonomiskt motiverad, medför också lättnader i finansiellt hänseende. Föredraganden ansluter sig vidare till kapitalmarknadsutredningens bedömning att det inte finns något som tyder på att det inom överskådlig tid skall vara möjligt att öka det utrymme som kommunerna och landstingskommunerna kan tillåtas ta i anspråk på den svenska kreditmarknaden.

Det ingår självfallet inte i vårt uppdrag att ta närmare ställning till vilken kommunal expansionstakt som från olika utgångspunkter är möjlig och önskvärd. Inte heller tillhör frågan om kommunernas och landstingskommunernas totala upplåning på kreditmarknaden vårt egentliga utredningsområde. Frågan har dock betydelse för vår bedömning av kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att genom upplåning på kreditmarknaden finansiera en del av skolbyggnadsverksamheten. Vi vill därför, när det gäller frågan om investeringsbidraget, peka på att detta endast uppgår till ca 300 milj. kr. jämfört med en total kommunal bruttoupplåning på ca 4 000 milj. kr. Vidare kan variationen i bruttoupplåningen från år till år vara betydande. Under år 1978 uppgick bruttoupplåningen till 4 700 milj. kr., medan den under år 1979 beräknas uppgå till 4 000 milj. kr. Dessutom tar investeringsbidraget vid nuvarande ordning kreditmarknadsresurser i anspråk genom att bidraget i nuvarande budgetläge i sin helhet kan sägas bli finansierat genom prioriterad statlig upplåning på kreditmarknaden.

Eventuella brister i kreditmarknadens funktionssätt vad gäller kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att erhålla krediter behandlas också av kapitalmarknadsutredningen. Bl. a. övervägs införandet av ett nytt kommunkreditinstitut.

Utredningen, remissinstanserna och föredraganden avvisar dock en sådan förändring bl. a. på grund av att ett nytt institut med någon form av övergripande ansvar för kommunernas och landstingskommunernas lånefinansiering inte skulle vara förenlig med principerna för den kommunala självstyrelsen.

Föredraganden anser slutligen att utvidgningar av bostadslånen i vissa fall kan vara ett smidigt sätt att styra kreditströmmarna. En sådan styrning bör emellertid endast tillämpas för investeringar som på samma sätt som bostadsinvesteringarna är föremål för real planering. Med hänsyn till den prioriterade sektorns storlek finns det enligt föredragandens uppfattning över huvud taget skäl att inta en restriktiv inställning vid bedömning av vilka ytterligare typer av investeringar som skulle kunna bli berättigade till statliga lån.

7 Statsbidragets kommunalekonomiska betydelse

7.1 Kommunernas utgifter för skolbyggandet

7.1.1 Kommunernas kapitalutgifter åren 1975—1977 inom utbildningsområdet

Kommunernas totala kapitalutgifter ökade mellan åren 1975 och 1977 med 2,7 miljarder kr. till 10 miljarder kr. Kapitalutgifterna inom utbildningsområdet ökade under samma tid relativt sett något snabbare från 0,9 miljarder under år 1975 till 1,4 miljarder kr. under år 1977.

Tabell 7.1 Kommunernas kapitalutgifter åren 1975—1977 i resp. års prisläge (milj. kr.)

	1975	1976	1977
Totala kapitalutgifter	7 420	8 118	10 083
Kapitalutgifter för utbildning	918	1 163	1 411
Utbildningens andel av totala kapitalutgifter	12 %	14 %	14 %

Källa: SCB, Kommunernas finanser 1975, 1976 och 1977.

De i tabell 7.1 redovisade kapitalutgifterna består av byggnads- och anläggningsarbeten, inköp av fastigheter och anläggningar samt inköp av transportmedel, maskiner och inventarier.

I tabell 7.2 redovisas omfattningen av kommunernas skolbyggnadsverksamhet. Kartläggningen har gjorts med utgångspunkt i bruttoinvesteringarna i byggnads- och anläggningsarbeten. De program i kommunernas redovisningssystem som innehåller investeringar i skolbyggnader är följande:

- 61 Lokaler och inventarier för skolväsendet
- 64 Grundskola
- 65 Gymnasieskola
- 66 Vuxenutbildning

Tabell 7.2 Kommunernas kapitalutgifter för byggnads- och anläggningsarbeten inom programmen 61 och 64—66 åren 1975—1977

	1975	1976	1977
Byggnads- och anläggningsarbeten 61 och 64—66, milj. kr.	736,6	949,6	1 163,5
Ökning i %		28,9	22,5
SÖ:s byggnadsprisindex	280,2	314,8	360,4
Volymökning av byggnads- och anläggningsarbeten i %		14,7	7,0

Källa: SCB, Räkenskapssammandrag 1975, 1976 och 1977.

Kommunernas kapitalutgifter för byggnads- och anläggningsarbeten inom programmen 61 och 64—66 ökade mellan åren 1975 och 1976 med ca 29 % och mellan åren 1976 och 1977 med ca 23 %. I absoluta tal uppgick kapitalutgifterna under år 1977 till ca 1,2 miljarder kr. Volymmässigt ökade kommunernas byggnads- och anläggningsarbeten med ca 22 % mellan åren 1975 och 1977. Prisförändringarna har beräknats med utgångspunkt i skolöverstyrelsens byggnadsprisindex. Detta index används vid beräkning av statsbidrag (se avsnitt 2.2).

Tabell 7.3 Jämförelse mellan skolöverstyrelsens byggnadsprisindex och tillväxten av skatteunderlag

År	SÖ:s byggnadsprisindex	Ökning i %	Totalt skatteunderlag inkl. tillskott på grund av brist på skattekraft (milj.skr.)	Ökning i %
1975	280,2		1 298,0	
1976	314,8	12,4	1 445,9	11,4
1977	360,4	14,5	1 728,0	19,5
1978	427,79	18,7	1 981,8	14,7
1975—1978		52,7		52,7

Som framgår av tabell 7.3 ökade skolöverstyrelsens byggnadsprisindex mellan åren 1975 och 1978 med 52,7 % från 280,2 under år 1975 till 427,79 under år 1978. Under motsvarande tidsperiod ökade det totala skatteunderlaget inkl. tillskottet av skatteunderlag på grund av brist på skattekraft med exakt samma procenttal. Mellan dessa år har alltså kommunernas skatteintäkter vid oförändrad utdebitering ökat i samma takt som förändringarna i byggnadsprisindex. Något direkt samband mellan förändringar i byggnadsprisindex och tillväxten av skatteunderlag torde inte råda, och relationen mellan dessa två tal varierar också avsevärt mellan enskilda år.

7.1.2 Kommunernas kapitalutgifter åren 1979—1983 inom utbildningsområdet

Kapitalutgifterna för byggnads- och anläggningsarbeten beräknas inom huvudprogram 6 Utbildning öka med ca 0,8 miljarder kr. mellan åren 1977 och 1979 från ca 1,1 miljarder kr. år 1977 till ca 1,9 miljarder kr. år 1979 enligt den senaste kommunalekonomiska långtidsplanen KELP 79—83. Som

framgår av tabell 7.4 väntas en årlig volymminskning av bruttoinvesteringarna inom skolväsendet efter år 1979. För hela perioden 1979—1983 beräknas kapitalutgifterna inom utbildningsområdet i genomsnitt minska med ca 12 % per år. Utbildningens andel av kommunernas totala kapitalutgifter beräknas under perioden minska något från 17 % under år 1979 till 13 % under år 1983. En uppgång förväntas dock ske under år 1980 i byggande av undervisningslokaler för gymnasieskolor och vuxenutbildning. Erfarenhetsmässigt redovisar kommunerna i slutet av KELP-perioderna vanligtvis en avtagande investeringstakt beroende på svårigheter att bedöma behovet av investeringar långt fram i tiden. Investeringarna kommer därför med stor sannolikhet att bli större i slutet av perioden än vad KELP 79—83 uppvisar.

Tabell 7.4 Bruttoutgifter för byggnads- och anläggningsarbeten åren 1979—1983 i 1979 års priser (milj. kr.)

	1979	1980	1981	1982	1983	1979— 1983
Totalt för utbildn.	1 961	1 795	1 511	1 262	1 003	7 532
därav grundskola	1 430	1 180	977	800	594	4 981
därav gymnasiesk. och vuxenutbildn.	482	556	472	407	368	2 285
Totalt för kommunerna	11 629	10 915	9 643	8 434	7 606	48 227
Utbildningens andel av totala bruttoutg.	17 %	16 %	16 %	15 %	13 %	16 %

Källa: SCB. KELP 79—83 preliminära uppgifter.

Kapitalutgifterna för skolbyggnader i KELP 79—83 avviker markant från de kostnader som anges av skolöverstyrelsen i samband med redovisning av investeringsbehov, investeringsramar m. m. I KELP fördelas kapitalutgifterna över flera år, om en investering i exempelvis en skola tar flera år att genomföra. SÖ redovisar däremot de totala kostnaderna för en skolinvestering på ett enda år, startåret. Ett visst av SÖ angivet investeringsbehov ett budgetår avser således i själva verket investeringar som kommer att genomföras under flera år. De kostnader som SÖ redovisar omfattar dessutom endast de s. k. kvotkostnaderna (de rensade produktionskostnader jämte kostnader för utvändiga ledningar och planering som skall avräknas från investeringsramen). Dessa kostnader är betydligt lägre än de totala investeringskostnaderna.

7.1.3 Statsbidrag till skolbyggnader

Som framgår av tabell 7.5 beräknas statsbidraget till skolbyggnader (inkl. bidraget för första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel till gymnasieskolan) öka från 223 milj. kr. under budgetåret 1976/77 till 358 milj. kr. under budgetåret 1979/80, dvs. med 135 milj. kr. Beloppen är summan av vad som tilldelats länsstyrelserna (inkl. extra ramar) för utbetalning till kommunerna. Statsbidraget till gymnasieskolor har haft den största ökningen från 42 milj. kr. under budgetåret 1976/77 till beräknat 162 milj. kr. under budgetåret 1979/80. Statsbidraget till grundskolor har däremot i stort sett varit oförändrat under motsvarande period.

Tabell 7.5 Statsbidrag till grundskolor och gymnasieskolor budgetåren 1976/77—1979/80 (milj. kr.)

	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80
Byggnader för grundskola	160,7	157,5	178,0	160,7
Byggnader för gymnasieskola	41,8	38,5	98,0	161,5
Undervisningsmateriel för gymnasieskola	20,2	17,7	35,6	35,6 ¹
Summa	222,7	213,7	311,6	357,8

¹ Skattat värde.

Vid en jämförelse mellan statsbidraget och kommunernas totala skatteunderlag inkl. tillskottet på grund av brist på skattekraft motsvarar statsbidraget under åren 1977—1979 en utdebitering på mellan 13 och 15 öre per skattekrona (skr.). Därav utgör statsbidraget till första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel till gymnasieskolan ca 1 öre per skr. Statsbidraget har i denna jämförelse omräknats från det statliga budgetåret till kommunernas budgetår. Ett slopande av statsbidraget till skolbyggnader skulle alltså om kommunerna väljer att helt skattefinansiera inkomstbortfallet motsvara en höjning av medelutdebiteringen i landet med ca 13 öre per skr.

7.2 Landstingskommunernas utgifter för skolbyggandet

Landstingskommunernas kapitalutgifter åren 1975—1977 inom utbildningsområdet framgår av tabell 7.6.

Tabell 7.6 Landstingskommunernas kapitalutgifter åren 1975—1977 i resp. års priser (milj. kr.)

	1975	1976	1977
Totala kapitalutgifter	2 002	2 125	2 416
Kapitalutgifter för utbildning	89	122	134
Utbildningens andel av totala kapitalutgifter	4 %	6 %	6 %

Källa: SCB, Kommunernas finanser 1975, 1976 och 1977.

Av tabellen framgår att kapitalutgifterna för utbildningsområdet utgör en mycket liten del av landstingskommunernas totala kapitalutgifter. Omfattningen är också avsevärt mindre än för kommunerna. År 1977 motsvarade landstingskommunernas skolinvesteringar ca en tiondel av kommunernas. Av landstingskommunernas totala externa utgifter under år 1977 utgjorde kapitalutgifterna inom utbildningsområdet endast 0,4 %.

Ser man till landstingskommunernas flerårsplanering, såsom den framgår av LKELP 78 (tabell 7.7), förväntas skolsektorns andel av de totala kapitalutgifterna hålla sig relativt konstant under perioden 1979—1983.

Tabell 7.7 Landstingskommunernas kapitalutgifter åren 1979—1983 i 1978 års priser (milj. kr.)

	1979	1980	1981	1982	1983
Totala kapitalutgifter	3 421	3 564	3 188	2 744	2 433
Kapitalutgifter för utbildning	279	210	200	157	132
Utbildningens andel av totala kapitalutgifter	8 %	6 %	6 %	6 %	5 %

Källa: Landstingsförbundet, LKEI.P 78.

Eftersom investeringar i skolbyggnader utgör en liten del av landstingskommunernas totala kapitalutgifter har någon särskild studie inte ansetts behövlig för att belysa konsekvenserna för landstingens del av ett slopande av statsbidraget till skolbyggnader.

7.3 En undersökning av skolbyggnadsprojekt i fem kommuner

7.3.1 Val av kommuner

Fem kommuner har valts ut i syfte att närmare belysa de kommunal-ekonomiska konsekvenserna av ett slopande av statsbidraget till skolbyggnader. De utvalda kommunerna är Ale, Haparanda, Håbo, Sigtuna och Västerås. Samtliga dessa kommuner har nyligen genomfört eller håller på att genomföra omfattande skolbyggnadsprojekt. Sigtuna och Västerås bygger båda nya gymnasieskolor. Håbo kommun har byggt en ny högstadieskola och Ale kommun planerar att under år 1980 bygga en likadan. Haparanda kommer under år 1980 att bygga en låg- och mellan-stadieskola.

Samtliga fem kommuner har haft en befolkningsökning mellan åren 1971 och 1979. Håbo, som under sjuttioalet har varit en av landets mest expansiva kommuner, har mer än fördubblat sin folkmängd mellan åren 1971 och 1979. Ale kommun har under samma tid haft en befolkningstillväxt motsvarande nästan 30 %. Fram till år 1983 förväntas Håbo fortsätta sin kraftiga expansion, medan övriga kommuners befolkningstillväxt beräknas blir relativt måttlig (se tabell 7.8).

Tabell 7.8 Antal invånare, faktisk utveckling åren 1971—1979 och prognos fram till år 1983

	Antal invånare vid årets början				
	Ale	Haparanda	Håbo	Sigtuna	Västerås
<i>Faktisk utveckling</i>					
1971	17 637	8 888	6 150	26 298	116 673
1979	22 865	9 275	12 580	28 248	117 599
<i>Prognos</i>					
1983	23 650	9 600	14 450	29 500	119 500

Källa: SCB, Årsbok för Sveriges kommuner 1971 och KEI.P 79—83.

7.3.2 Skolbyggnadsplaner åren 1979—1983

Västerås kommun beräknar i KELP 79—83 att under den kommande femårsperioden investera 126 milj. kr. i skolbyggnader (se tabell 7.9). Huvuddelen eller 71 milj. kr. avser gymnasieskolor. Även Sigtuna kommun bygger en ny gymnasieskola. Av ett totalt anslag för skolbyggen under perioden på 22 milj. kr. avser 18 milj. kr. investeringar i gymnasieskolbyggnader. Stora delar av anslagen för gymnasieskolorna i Västerås och i Sigtuna har budgeterats före år 1979, trots att utbetalningarna görs under år 1979 och därefter. Ale och Haparanda har i KELP 79—83 beräknat anslagen till skolbyggnader under perioden till 28 resp. 17 milj. kr. Häbo kommun har uppskattat motsvarande anslag till 9 milj. kr.

Tabell 7.9 Bruttoutgifter för byggnads- och anläggningsarbeten inom huvudprogram 6 i 1979 års prisläge (milj. kr.)

	1979	1980	1981	1982	1983
<i>Ale</i>	2,9	19,5	4,5		0,8
därav grundskola	2,9	19,5	4,5		0,8
<i>Haparanda</i>	1,5	7,3	1,4	3,8	2,6
därav grundskola	1,1	7,3	1,4	3,8	
gymnasieskola	0,4				2,6
<i>Häbo</i>	6,2	2,0	0,5		
därav grundskola	6,2	2,0	0,5		
<i>Sigtuna</i>	7,3	12,7	1,1	0,4	0,4
därav grundskola	0,9	0,7	1,1	0,4	0,4
gymnasieskola	6,4	12,0			
<i>Västerås</i>	38,0	22,0	22,0	26,0	18,0
därav grundskola	17,0	7,0	7,0	10,0	14,0
gymnasieskola	21,0	15,0	15,0	16,0	4,0

Källa: SCB, KELP 79—83.

7.3.3 Statsbidrag åren 1979—1983

Studien av det nuvarande statsbidragets betydelse för de fem kommunerna har gjorts med utgångspunkt i kommunernas antaganden om statsbidrag i KELP 79—83. Förutom statsbidraget till skolbyggnader har även bidraget till första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel till gymnasieskolan ingått i jämförelsen på grund av att det i vissa fall förelegat svårigheter att särredovisa bidragen.

Om statsbidraget till skolbyggnader skulle slopas har kommunerna i huvudsak att välja mellan att kompensera inkomstbortfallet genom skattefinansiering och/eller lånefinansiering. I det följande räkneexemplet har angivna statsbidrag i KELP 79—83 ställts i relation till det totala skatteunderlaget i syfte att beskriva vad statsbidraget under enskilda år motsvarar i utdebitering per skr. Statsbidraget omfattar byggnader och för Västerås och Sigtunas del även första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel till gymnasieskolan. Häbo kommun har ej medtagits i denna jämförelse eftersom statsbidraget för 1979 års utgifter budgeterats redan i 1978 års budget.

Av tabell 7.10 framgår att statsbidraget för Sigtuna kommun under något år motsvarar en utdebitering på upp mot 82 öre per skr. Genomsnittligt för hela femårsperioden motsvarar statsbidraget en utdebitering på lägst 21 öre (Ale kommun) och högst 31 öre (Haparanda kommun). Det bör emellertid som tidigare nämnts noteras att kommunerna erfarenhetsmässigt i slutet av KELP-perioderna redovisar en avtagande investeringsverksamhet beroende på svårigheter att bedöma behovet av investeringar långt fram i tiden. Investeringsvolymen i skolbyggnader kommer därför med stor sannolikhet att bli större i slutet av perioden än vad KELP 79—83 uppvisar. Statsbidragets storlek kan av den anledningen ha beräknats för lågt under de sista åren av perioden.

Tabell 7.10 Statsbidrag omräknat till utdebitering åren 1979—1983

	Ale	Haparanda	Sigtuna	Västerås
Totalt skatteunderlag inkl. tillskott på grund av brist på skattekraft i 1979 års budget (milj. skr.)	5,4	3,0	7,1	31,2
<i>1979</i>				
Beräknat statsbidrag, milj. kr.	0,6	0,4	3,2	6,0
Motsvarar i utdebitering per skr.	0:11	0:13	0:45	0:19
<i>1980</i>				
Beräknat statsbidrag, milj. kr.	3,9	2,0	5,8	13,4
Motsvarar i utdebitering per skr.	0:72	0:67	0:82	0:43
<i>1981</i>				
Beräknat statsbidrag, milj. kr.	0,9	0,4	—	13,5
Motsvarar i utdebitering per skr.	0:17	0:13	—	0:43
<i>1982</i>				
Beräknat statsbidrag, milj. kr.	—	1,1	—	10,7
Motsvarar i utdebitering per skr.	—	0:37	—	0:34
<i>1983</i>				
Beräknat statsbidrag, milj. kr.	0,2	0,7	—	3,0
Motsvarar i utdebitering per skr.	0:04	0:23	—	0:10
<i>1979—1983</i>				
Motsvarar i genomsnittlig utdebitering per skr. och år	0:21	0:31	0:25	0:30

7.3.4 Studier av enskilda skolbyggnadsprojekt

I syfte att analysera de finansiella och likviditetsmässiga konsekvenserna av ett slopande av statsbidragsgivningen till skolbyggnader har ett skolbyggnadsprojekt i vardera av de fem kommunerna specialstuderats.

Finansieringssättet varierar något mellan kommunerna. Västerås och Haparanda skattefinansierar investeringarna i sin helhet, medan Ale, Sigtuna och Håbo lånefinansierar betydande delar av utgifterna.

ALE, Kyrkbyskolan

Kyrkbyskolan i Nödinge är en fyraparallellig högstadieskola som är under projektering. Skolan finns med i skolöverstyrelsens plan över skolbyggnadsföretag inom 1980/81 års planeringsram. Byggstart för projektet beräknas till år 1980.

Finansiering i 1979 års prisläge (milj. kr.)		Areor	
Statsbidrag	4,2	Bruttoarea	5 175 m ²
Lånefinansiering	9,7	Nettogolvarea	2 931 m ²
Skattefinansiering	9,6		
Total kapitalutgift	23,5		

HAPARANDA, Mattilaskolan

Mattilaskolan i Haparanda är en enparallellig låg- och mellanstadieskola som kommer att integreras med en förskola. Skolan är till sitt yttre nästan identisk med en låg- och mellanstadieskola som år 1977 färdigställdes i Haparanda.

Finansiering i 1979 års prisläge (milj. kr.)		Areor	
Statsbidrag	1,9	Bruttoarea	2 098 m ²
Skattefinansiering	2,9	Nettogolvarea	1 142 m ²
Total kapitalutgift	4,8		

HÅBO, Kvarnbacksskolan

Kvarnbacksskolan i Håbo kommun färdigställdes i början av år 1979. Skolan är en fyra-femparallellig högstadieskola som uppförts i anslutning till en befintlig treparallellig låg- och mellanstadieskola. Bostadslån enligt bostadsfinansieringsförordningen har utgått med 8,8 milj. kr. för s. k. integrerade skollokaler.

Finansiering i 1978 års prisläge (milj. kr.)		Areor	
Statsbidrag	4,2	Bruttoarea	6 655 m ²
Lånefinansiering	14,1	Nettogolvarea	3 481 m ²
Skattefinansiering	7,0		
Total kapitalutgift	25,3		

SIGTUNA, Märstagsymnasiet

När Märstagsymnasiet tas i bruk under höstterminen 1980 kommer Sigtuna kommun att få en egen gymnasieskola. Tidigare har kommunen anlitat gymnasieskolor i närliggande kommuner. När skolan är helt utbyggd beräknas elevantalet uppgå till ca 925, fördelat på teoretiska och yrkesinriktade linjer.

Finansiering i 1979 års prisläge (milj. kr.)		Areor	
Statsbidrag	15,9	Bruttoarea	17 870 m ²
Lånefinansiering	34,3	Nettogolvarea	8 358 m ²
Skattefinansiering	20,5		
Total kapitalutgift	70,7		

VÄSTERÅS, Wenströmska skolan

Wenströmska skolan avses att byggas etappvis mellan åren 1979 och 1983. Skolan kommer i de tre första etapperna att ge plats för 1 200 gymnasieelever. Projektet ingår i SÖ:s investeringsram.

Eventuellt kommer beslut att fattas om ytterligare en etapp för ca 250 elever.

Etapp	Byggtid	Inriktning	Antal elever
1	juli 1979—juni 1980	Yrkesinriktade linjer	350
2	juli 1980—juni 1982	Teoretiska linjer	550
3	juli 1982—dec. 1983	Yrkesinriktade linjer	300

Finansiering i 1979 års prisläge (milj. kr.)		Areor	
		Bruttoarea	Nettogolvarea
Statsbidrag	38,0	Etapp 1 13 000 m ²	8 187 m ²
Skattefinansiering	99,0	Etapp 2 16 000 m ²	8 500 m ²
Total kapitalutgift	137,0	Etapp 3 ca 4 500 m ²	2 700 m ²
		33 500 m ²	19 387 m ²

7.3.5 Konsekvenser för kommunernas likviditet vid ett slopande av statsbidraget

Ett slopande av statsbidraget till skolbyggnader får naturligtvis finansiella konsekvenser för kommunerna. Kommunens val av finansiering av inkomstbortfallet avgör också i vilken grad likviditeten påverkas kort-siktigt. I de kalkyler som redovisas i detta avsnitt har de fem kommunernas finansieringsplaner för de fem skolbyggnadsprojekten likviditetsmässigt jämförts med alternativa finansieringsplaner.

De alternativa finansieringskalkyler som valts är följande.

Alternativ 1 Kommunens plan för finansiering av projektet inkl. statsbidrag.

- Alternativ 2 Kommunens plan för finansiering med undantag av statsbidraget som bortfaller. Statsbidragsbortfallet kompenseras i sin helhet med skattefinansiering.
- Alternativ 3 Kommunens plan för finansiering med undantag av statsbidraget som bortfaller. Statsbidragsbortfallet kompenseras med 50 % skattefinansiering och 50 % lånefinansiering.
- Alternativ 4 Kommunens plan för finansiering med undantag av statsbidraget som bortfaller. Statsbidragsbortfallet kompenseras i sin helhet med lånefinansiering.
- Alternativ 5 Hela skolbyggnadsprojektet finansieras med bostadslån och utan statsbidrag.

Finansieringsplanerna redovisas i 1979 års prisnivå för samtliga kommuner med undantag av Kvarnbacksskolan i Häbo, som redovisas i 1978 års prisläge.

Tabell 7.11 Alternativa finansieringsplaner (milj. kr.)

	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4	Alt. 5
<i>Kyrkbyskolan i Ale:</i>					
Statsbidrag	4,2	—	—	—	—
15-åriga lån	9,7	9,7	11,8	13,9	—
Bostadslån	—	—	—	—	23,5
Skattefinansiering	9,6	13,8	11,7	9,6	—
Summa	23,5	23,5	23,5	23,5	23,5
<i>Mattilaskolan i Haparanda:</i>					
Statsbidrag	1,9	—	—	—	—
15-åriga lån	—	—	0,9	1,9	—
Bostadslån	—	—	—	—	4,8
Skattefinansiering	2,9	4,8	3,9	2,9	—
Summa	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
<i>Kvarnbacksskolan i Häbo:</i>					
Statsbidrag	4,2	—	—	—	—
15-åriga lån	5,3	5,3	7,4	9,5	—
Bostadslån	8,8	8,8	8,8	8,8	25,3
Skattefinansiering	7,0	11,2	9,1	7,0	—
Summa	25,3	25,3	25,3	25,3	25,3
<i>Märstugymnasiet i Sigtuna:</i>					
Statsbidrag	15,9	—	—	—	—
15-åriga lån	34,3	34,3	42,2	50,2	—
Bostadslån	—	—	—	—	70,7
Skattefinansiering	20,5	36,4	28,5	20,5	—
Summa	70,7	70,7	70,7	70,7	70,7
<i>Wenströmska skolan i Västerås:</i>					
Statsbidrag	38,0	—	—	—	—
15-åriga lån	—	—	19,0	38,0	—
Bostadslån	—	—	—	—	137,0
Skattefinansiering	99,0	137,0	118,0	99,0	—
Summa	137,0	137,0	137,0	137,0	137,0

In- och utbetalningarna varierar tidsmässigt mellan de olika finansieringsalternativen från 1 år upp till 34 år. För att kunna jämföra alternativen har därför i *bilaga 1* (s. 103—107) in- och utbetalningarna vid olika tidpunkter omräknats till en gemensam tidpunkt. Den metod som därvid använts har varit nuvärdesmetoden. Diskonteringsräntan har vid beräkningarna fastställts till 6 %. Hänsyn har vid bedömning av diskonteringsräntan bl. a. tagits till långtidsutredningens (L.U 78) antaganden om den framtida prisutvecklingen. Räntan på bostadslån och övriga lån har beräknats till 10 %, vilket ger en realränta¹ på ca 4 % på den lånefinansierade delen av investeringarna. Bostadslånen avser till 30 % statliga bostadslån och till 70 % prioriterade bottenlån. Amorteringstiden för bostadslånen har beräknats till 30 år. Rak amortering har tillämpats för statliga bostadslån. Kapitalkostnaderna för bottenlån har beräknats efter annuitetsprincipen.

Tabell 7.12 Summa nuvärde av utbetalningar — inbetalningar enligt *bilaga 1* med en diskonteringsränta på 6 % (milj. kr.)

	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4	Alt. 5
Kyrkbyskolan i Ale	21,6	25,8	26,3	26,7	33,6
Mattilaskolan i Haparanda	2,9	4,8	5,1	5,3	6,9
Kvarnbacksskolan i Häbo	26,1	30,3	30,8	31,3	36,1
Märstagsymnasiet i Sigtuna	62,9	78,8	80,6	82,5	101,1
Wenströmska skolan i Västerås	99,0	137,0	138,2	139,5	169,2

Med utgångspunkt i de förutsättningar som redovisats ovan blir summan av nuvärdet för samtliga skolor lägst i alternativ 1 (tabell 7.12). Alternativet med statsbidrag till skolbyggnader är alltså från finansieringssynpunkt på lång sikt förmånligast för kommunen. Om statsbidraget upphör skulle bästa alternativet för kommunen på längre sikt vara att skattefinansiera hela inkomstbortfallet. Alternativen 3—5 ger ett högre nuvärde än alternativ 1 och 2 beroende på en större andel lånefinansiering. Alternativ 5, som har den största andelen lånefinansiering, uppvisar det högsta nuvärdet. Påpekas bör att om realräntan varit lägre än 4 % i kalkylerna hade alternativen 3—5 varit förmånligare för kommunerna än vad tabell 7.12 visar. Om realräntan fastställts till ± 0 % hade alternativen 2—5 på lång sikt varit likvärdiga.

I bilaga 2 (s. 108 f) redovisas i ett räkneexempel de kortsiktiga likviditetssmässiga konsekvenserna av de alternativa finansieringsplanerna.

Stora krav kommer att ställas på likviditeten under investeringsskedet om kommunerna väljer att kompensera statsbidragsbortfallet enligt alternativ 2 eller 3. Detta förhållande gäller främst för Sigtuna kommuns del med hänsyn till Märstagsymnasiets storlek. Skulle Sigtuna kommun välja att kompensera hela inkomstbortfallet genom skattefinansiering (alternativ 2)

¹ Realränta är en nominell ränta som är korrigerad för penningvärdesförändringen under en viss period.

ökar behovet av likvida medel under investeringsskedet (år 0) med 2: 25 per skr. Om däremot halva inkomstbortfallet lånefinansieras och andra halvan skattefinansieras (alternativ 3) kan motsvarande behov av tillskott på likvida medel år 0 för Sigtunas del beräknas till 1: 13 per skr. Genomsnittligt under första femårsperioden varierar behovet av tillskott på likvida medel enligt tabell 7.13 med mellan 13 och 45 öre per skr. i alternativ 2, 10—35 öre per skr. i alternativ 3 och 5—24 öre per skr. i alternativ 4.

Tabell 7.13 Genomsnittligt behov av tillskott på likvida medel per skr. under första femårsperioden enligt bilaga 2

	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4	Alt. 5
Kyrkbyskolan i Ale	0:16	0:12	0:08	- 0:22
Mattilaskolan i Haparanda	0:13	0:10	0:07	- 0:07
Kvarnbacksskolan i Håbo	0:36	0:28	0:20	- 0:30
Märstagskolan i Sigtuna	0:45	0:35	0:24	- 0:33
Wenströmska skolan i Västerås	0:24	0:15	0:05	- 0:52

Om statsbidragsbortfallet kompenseras genom skattefinansiering är behovet av tillskott på likvida medel således större än om inkomstbortfallet finansieras genom upplåning. Skulle kommunerna få möjlighet att bostadslånefinansiera skolorna i sin helhet (alternativ 5) minskar behovet av likvida medel under första femårsperioden med mellan 7 öre per skr. för Mattilaskolan i Haparanda och 52 öre per skr. för Wenströmska skolan i Västerås beroende bl. a. på att det då saknas behov av skattefinansiering.

7.3.6 Kommunernas finansiella förutsättningar

Alternativen 2—4 kommer i jämförelse med alternativ 1 att innebära en ökad finansiell belastning på kommunerna. Om statsbidragsbortfallet skall kompenseras genom egna medel, måste kommunerna ha en god likviditet om utdebiteringshöjningar skall kunna förhindras. I tabell 7.14 har de fem kommunernas likviditet sinsemellan jämförts. Finansieringskapitalet, som utgör skillnaden mellan omsättningstillgångar och kortfristiga skulder, har därvid använts som ett mått på likviditeten.

Tabell 7.14 Finansieringskapital åren 1976—1978 i milj. kr.

1976			1977		1978	
	Kapital	Motsvarar per skr.	Kapital	Motsvarar per skr.	Kapital	Motsvarar per skr.
Ale	+ 9,4	+ 2:78	+ 10,6	+ 2:59	+ 27,2	+ 5:76
Haparanda	+ 10,8	+ 5:60	+ 9,7	+ 4:20	+ 8,0	+ 3:01
Håbo	- 6,9	- 4:70	- 6,5	- 3:43	- 21,5	- 9:32
Sigtuna	- 8,1	- 1:75	- 9,8	- 1:79	+ 11,8	+ 1:88
Västerås	+ 118,0	+ 5:95	+ 115,1	+ 4:77	+ 178,4	+ 6:35

Källa: SCB, Kommunernas finanser 1976 och 1977. 1978 års bokslut för resp. kommun.

Finansieringskapitalet har ökat i storlek mellan åren 1976 och 1978 i Ale, Sigtuna och Västerås, medan Haparandas finansieringskapital minskat något. Den största minskningen har dock ägt rum i Håbo, som i 1978 års bokslut redovisar ett negativt finansieringskapital motsvarande 9: 32 per skr. Västerås och Ale uppvisar i 1978 års bokslut det största finansieringskapitalet, 6: 35 per skr. resp. 5: 76 skr. Med utgångspunkt i finansieringskapitalets storlek skulle alltså Västerås och Ale ha de största förutsättningarna att klara en skattefinansiering utan utdebiteringshöjningar, medan motsatt förhållande skulle gälla för Håbo.

Om statsbidragsbortfallet kompenseras genom lånefinansiering, skulle Sigtuna kommuns redan i dag höga långfristiga låneskuld per invånare ytterligare öka (se tabell 7.15). En ökad upplåning skulle inte vara lika kännbar för Ale kommun med hänsyn till kommunens låga låneskuld per invånare. Även Västerås har en låg långfristig låneskuld per invånare, om det beaktas att den största delen av låneskulden avser tomträttsverksamhet och affärsdrivande verk (elverk, fjärrvärmeverk och hamnverksamhet), som ej ingår i den kommunala verksamheten i de övriga kommunerna. Haparanda och Håbo kommuners låneskuld är i verkligheten betydligt större än vad tabell 7.15 visar, om hänsyn tas till den budgeterade ej verkställda upplåningen, som i 1978 års bokslut uppgick till 13 resp. 15 milj. kr.

Tabell 7.15 Långfristig låneskuld per den 31 december 1978

	Skuld milj. kr.	Skuld per invånare kr.
Ale	60,7	2 653
Haparanda	23,6	2 549
Håbo	41,5	3 297
Sigtuna	125,0	4 424
Västerås	407,4	3 464

7.3.7 Alternativ till finansiering genom statsbidrag

De alternativa finansieringsplanerna förutsätter att skattefinansiering och/eller lånefinansiering är möjliga alternativ för kommunerna att täcka statsbidragsbortfallet med. Detta resonemang bygger emellertid på teoretiska antaganden. Huruvida skattefinansiering eller lånefinansiering är realistiska alternativ för den enskilda kommunen beror dels på kommunens egna ekonomiska förutsättningar, dels på om utrymme finns på kreditmarknaden för ökad upplåning.

En skattefinansiering förutsätter att någon eller några av följande handlingsvägar är möjliga för kommunen:

- Omprövning av befintliga verksamheter.
- Senareläggning av planerade investeringar och/eller verksamheter.
- Minskning av finansieringskapitalet genom t. ex. disposition ur fonder.
- Höjning av utdebiteringen.

En finansiering av statsbidragsbortfallet genom ökad upplåning förutsätter bl. a. att utrymme finns på den allmänna kreditmarknaden eller på den prioriterade lånemarknaden. Dessutom erfordras att kreditinstituten beviljar kommunerna lån vid investeringstillfället. Statsbidrag är från kommunens synpunkt en säkrare finansieringskälla än skatte- eller lånefinansiering under förutsättning att statsbidrag beviljas.

Bilaga 1

Summa årliga utbetalningar — inbetalningar i 1 000-tal kr. enligt nuvärdesmetoden

Nuvärdefaktorn $(1+i)^{-n}$ där i = räntesats n = antal år

Diskonteringsränta 0,06 (6 %)

A1.E. Kyrkbyskolan

År	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4	Alt. 5
0	9 650	13 850	11 750	9 650	—
1	1 518	1 518	1 848	2 178	2 533
2	1 375	1 375	1 674	1 973	2 369
3	1 243	1 243	1 513	1 783	2 215
4	1 122	1 122	1 366	1 530	2 071
5	1 010	1 010	1 229	1 449	1 936
6	907	907	1 105	1 302	1 810
7	813	813	990	1 167	1 692
8	727	727	885	1 043	1 582
9	648	648	788	929	1 478
10	575	575	700	825	1 381
11	508	508	619	730	1 291
12	448	448	545	643	1 206
13	392	392	477	563	1 127
14	341	341	417	490	1 053
15	291	291	355	419	983
16					918
17					858
18					801
19					748
20					698
21					652
22					608
23					568
24					530
25					494
26					461
27					430
28					401
29					374
30					349
Summa	21 568	25 768	26 261	26 674	33 617

HAPARANDA, Mattilaskolan

År	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4	Alt. 5
0	2 930	4 830	3 880	2 930	—
1			150	299	522
2			136	271	488
3			123	245	456
4			111	221	426
5			99	199	398
6			90	179	372
7			80	160	349
8			72	143	326
9			64	127	304
10			56	113	284
11			50	100	266
12			44	88	248
13			38	77	232
14			34	67	216
15			25	55	202
16					189
17					176
18					165
19					154
20					143
21					134
22					125
23					117
24					109
25					101
26					95
27					88
28					82
29					77
30					68
Summa	2 930	4 830	5 052	5 274	6 912

IIÅBO, Kvarnbacksskolan

År	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4	Alt. 5
0	7 000	11 160	9 080	7 000	—
1	1 782	1 782	2 109	2 436	2 724
2	1 642	1 642	1 938	2 234	2 547
3	1 512	1 512	1 780	2 048	2 381
4	1 392	1 392	1 633	1 875	2 227
5	1 279	1 279	1 497	1 715	2 082
6	1 177	1 177	1 372	1 568	1 946
7	1 081	1 081	1 256	1 431	1 819
8	991	991	1 148	1 304	1 700
9	909	909	1 048	1 188	1 589
10	833	833	957	1 081	1 485
11	763	763	872	982	1 388
12	698	698	794	891	1 297
13	638	638	722	807	1 211
14	582	582	655	730	1 131
15	526	526	594	656	1 057
16	344	344	344	344	987
17	322	322	322	322	922
18	300	300	300	300	861
19	280	280	280	280	803
20	262	262	262	262	750
21	244	244	244	244	700
22	228	228	228	228	654
23	213	213	213	213	610
24	199	199	199	199	569
25	185	185	185	185	531
26	173	173	173	173	495
27	162	162	162	162	462
28	151	151	151	151	431
29	140	140	140	140	402
30	129	129	129	129	373
Summa	26 137	30 297	30 787	31 278	36 134

SIGTUNA, Mårstugymnasiet

År	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4	Alt. 5
0	20 500	36 400	28 450	20 500	—
1	5 393	5 393	6 643	7 893	7 621
2	4 884	4 884	6 016	7 148	7 126
3	4 416	4 416	5 440	6 463	6 664
4	3 985	3 985	4 909	5 832	6 231
5	3 589	3 589	4 420	5 252	5 825
6	3 225	3 225	3 972	4 719	5 446
7	2 890	2 890	3 560	4 229	5 090
8	2 582	2 582	3 181	3 779	4 758
9	2 301	2 301	2 834	3 367	4 446
10	2 043	2 043	2 517	2 990	4 156
11	1 807	1 807	2 226	2 645	3 883
12	1 591	1 591	1 960	2 328	3 629
13	1 394	1 394	1 717	2 040	3 389
14	1 214	1 214	1 495	1 776	3 166
15	1 047	1 047	1 291	1 534	2 958
16					2 762
17					2 580
18					2 409
19					2 249
20					2 100
21					1 961
22					1 830
23					1 714
24					1 594
25					1 487
26					1 387
27					1 294
28					1 207
29					1 126
30					1 049
Summa	62 861	78 761	80 631	82 495	101 137

VÄSTERÅS, Wenströmska skolan

År	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4	Alt. 5
0	14 500	19 000	19 000	19 000	19 000
1	26 500	40 000	33 250	26 500	— 9 000
2	16 750	19 000	20 001	21 003	23 983
3	19 750	30 000	24 157	18 314	— 14 340
4	21 500	29 000	25 211	21 421	-- 1 208
5			2 232	4 464	11 552
6			2 016	4 033	10 801
7			1 818	3 636	10 098
8			1 636	3 271	9 440
9			1 468	2 936	8 825
10			1 314	2 628	8 250
11			1 173	2 346	7 710
12			1 044	2 087	7 206
13			925	1 850	6 733
14			817	1 633	6 292
15			718	1 436	5 879
16			627	1 254	5 491
17			378	755	5 131
18			328	655	4 791
19			132	263	4 475
20					4 179
21					3 903
22					3 643
23					3 401
24					3 175
25					2 963
26					2 765
27					2 581
28					2 407
29					2 246
30					2 095
31					1 955
32					1 183
33					1 103
34					459
Summa	99 000	137 000	138 245	139 485	169 167

Bilaga 2

Summa årliga utbetalningar — inbetalningar enligt nuvärdesmetoden år 0—4 i milj. kr.

År	Alt. 1	Jämförelse med alt. 1 av nuvärdet av utbetalningar — inbetalningar	Alt. 2	Motsvarar i utdebitering per skr.	Jämförelse med alt. 1 av nuvärdet av utbetalningar — inbetalningar	Alt. 3	Motsvarar i utdebitering per skr.	Jämförelse med alt. 1 av nuvärdet av utbetalningar — inbetalningar	Alt. 4	Motsvarar i utdebitering per skr.	Jämförelse med alt. 1 av nuvärdet av utbetalningar — inbetalningar	Alt. 5	Motsvarar i utdebitering per skr.
<i>Kyrkbyskolan i Ale</i>													
0	9,7	+ 4,2		+0:78	+ 2,1		+0:39	—	—	—	—	—	—
1	1,5	—		—	+ 0,3		+0:06	+0,7	+0,7	+0:13	+ 1,0	+ 1,0	+0:19
2	1,4	—		—	+ 0,3		+0:06	+0,6	+0,6	+0:11	+ 1,0	+ 1,0	+0:19
3	1,2	—		—	+ 0,3		+0:06	+0,5	+0,5	+0:09	+ 1,0	+ 1,0	+0:19
4	1,1	—		—	+ 0,2		+0:05	+0,4	+0,4	+0:07	+ 0,9	+ 0,9	+0:17
S:a 14,9		+ 4,2		+0:16	+ 3,2		+0:12	+2,2	+2,2	+0:08	— 5,8	—	—0:22
<i>Mattilaskolan i Haparanda</i>													
0	2,9	+ 1,9		+0:64	+ 1,0		+0:34	—	—	—	—	—	—
1	—	—		—	+ 0,2		+0:07	+0,3	+0,3	+0:10	+ 0,5	+ 0,5	+0:17
2	—	—		—	+ 0,1		+0:03	+0,3	+0,3	+0:07	+ 0,5	+ 0,5	+0:17
3	—	—		—	+ 0,1		+0:03	+0,2	+0,2	+0:07	+ 0,4	+ 0,4	+0:14
4	—	—		—	+ 0,1		+0:03	+1,0	+1,0	+0:07	— 1,0	—	—0:07
S:a 2,9		+ 1,9		+0:13	+ 1,5		+0:10						
<i>Kvarnbacksskolan i Håbo</i>													
0	7,0	+ 4,2		+1:82	+ 2,1		+0:91	—	—	—	—	—	—
1	1,8	—		—	+ 0,3		+0:13	+0,7	+0,7	+0:30	+ 0,9	+ 0,9	+0:39
2	1,6	—		—	+ 0,3		+0:13	+0,6	+0,6	+0:26	+ 0,9	+ 0,9	+0:39
3	1,5	—		—	+ 0,3		+0:13	+0,5	+0,5	+0:22	+ 0,9	+ 0,9	+0:39
4	1,4	—		—	+ 0,2		+0:09	+0,5	+0,5	+0:22	+ 0,8	+ 0,8	+0:35
S:a 13,3		+ 4,2		+0:36	+ 3,2		+0:28	+2,3	+2,3	+0:20	— 3,5	—	—0:30

Märstagymnasiet i Sigtuna

0	20,5	+15,9	+2:25	+ 8,0	+1:13	—	—	-20,5	-2:90
1	5,4	—	—	+ 1,3	+0:18	+2,5	+0:35	+ 2,2	+0:31
2	4,9	—	—	+ 1,1	+0:16	+2,3	+0:33	+ 2,2	+0:31
3	4,4	—	—	+ 1,0	+0:14	+2,0	+0:28	+ 2,2	+0:31
4	4,0	—	—	+ 0,9	+0:13	+1,8	+0:25	+ 2,2	+0:31
S:a	39,2	+15,9	+0:45	+12,3	+0:35	+8,6	+0:24	-11,7	-0:33

Wenströmska skolan i Västerås

0	14,5	+ 4,5	+0:14	+ 4,5	+0:14	+4,5	+0:14	+ 4,5	+0:14
1	26,5	+13,5	+0:43	+ 6,8	+0:22	—	—	-35,5	-1:14
2	16,7	+ 2,2	+0:07	+ 3,3	+0:11	+4,3	+0:14	+ 7,2	+0:23
3	19,8	+10,3	+0:33	+ 4,4	+0:14	-1,4	-0:04	-34,1	-1:09
4	21,5	+ 7,5	+0:24	+ 3,7	+0:12	-0,1	—	-22,7	-0:73
S:a	99,0	+38,0	+0:24	+22,7	+0:15	+7,3	+0:05	-80,6	-0:52

8 Överväganden

8.1 Alternativa specialdestinerade statsbidrag

Vi har i det föregående konstaterat att det finns starka krav på förenklingar och minskad detaljreglering när det gäller statens styrning av kommunerna. Detta är också innebörden av direktiven till SAK. Nuvarande konstruktion av investeringsbidraget till skolbyggnader och den handläggningsordning som är förenad härmed förutsätter en omfattande administration samt en relativt långtgående detaljstyrning. Att ytterligare komplicera bidragssystemet, som föreslås i två av de motioner som behandlats i kapitel 1, anser vi vara uteslutet.

Mot denna bakgrund har vi i första hand prövat möjligheterna att förenkla nuvarande investeringsbidrag för att öka kommunernas handlingsfrihet och ansvar för skolbyggnadsverksamheten. Därvid har särskilt en ökad schablonisering övervägts.

Schablonen skulle exempelvis kunna grundas på vissa miniminormer för skolbyggen. Förutsättningen är då att SÖ även i fortsättningen utfärdar normer för skollokaler. Lokalbehovsprövningen – även för gymnasieskolan – skulle göras av kommunerna på grundval av SÖ:s normer och anvisningar. Vid statsbidragsansökan skulle kommunerna inte behöva redovisa de beräknade produktionskostnaderna utan endast den vid lokalbehovsprövningen fastställda nettogolvarean. Någon kontroll av överareor och kostnader skulle ej ske. Kvotkostnaden, dvs. den kostnad som avräknas från investeringsramen, skulle liksom bidragsunderlaget beräknas schablonmässigt med utgångspunkt från den samlade nettogolvarean. Statsbidraget skulle utgöra en fast andel av bidragsunderlaget. Vid om- och tillbyggnadsprojekt, där en schablonisering kan vara svår att genomföra, skulle liksom hittills statsbidraget och kvotkostnaden kunna grundas på de beräknade kostnaderna från fall till fall.

Även ett schabloniserat investeringsbidrag skulle kräva administrativa insatser från SÖ:s sida för granskning och prövning av de enskilda statsbidragsansökningarna. Schabloniseringen skulle dock kunna leda till väsentliga förenklingar i bidragsadministrationen jämfört med nuläget. Fortfarande skulle dock den nackdelen kvarstå att statsbidragssystemet lockade kommunerna att välja alternativet nybyggnation i stället för förhyrning.

Ett schabloniserat investeringsbidrag torde liksom nuvarande bidrag kräva statliga investeringsramar. Den begränsning som ramarna utgör innebär att samplanering av skollokaler och övrigt samhällsbyggande försvåras. Därmed minskar kommunernas möjligheter att totalplanera och ta ett eget ansvar för sin investeringsverksamhet. Detta utgör ett tungt argument mot investeringsbidrag med begränsade investeringsramar över huvud taget.

Vi återkommer i ett senare avsnitt till en annan aspekt på investeringsramarna, nämligen ramarnas funktion som statligt medel att påverka de kommunala investeringarnas omfattning utifrån bedömningen av det samhällsekonomiska läget.

I debatten har förts fram förslag om övergång från investeringsbidrag till hyresbidrag, utformat som ett driftbidrag per elev och år. Vi har tidigare i kapitel 3 redogjort för ett sådant förslag och de konsekvenser som det skulle föra med sig. Vi vill här särskilt peka på de problem som skulle uppkomma om man inför reduktionsregler för att hindra att kommunerna får statsbidrag för redan uppförda skolbyggnader två gånger. Ett sådant system skulle bli komplicerat och svårhanterligt, vilket även har påtalats i ett flertal remissyttranden. En annan nackdel med ett driftbidrag per elev och år är den inverkan som elevutvecklingen i befintliga skolor skulle få på bidragets storlek. Ett minskat elevunderlag skulle innebära minskade bidrag även om lokalbehovet är oförändrat. Även andra nackdelar har redovisats i kapitel 3.

En övergång till ett allmänt hyresbidrag per år innebär i princip att man periodiserar nuvarande investeringsbidrag och fördelar utbetalningarna över en serie av år. Detta påverkar inte statens behov av att begränsa den totala bidragsvolymen i samma utsträckning som nu sker genom investeringsramarna. Däremot skulle inte staten längre ha någon möjlighet att genom bidragsramen styra investeringsvolymen. Eftersom någon direkt koppling inte längre skulle finnas mellan investeringarnas faktiska omfattning och bidragets storlek, skulle hyresbidraget snabbt övergå till att bli ett allmänt driftbidrag till skolväsendet. Om hyresbidraget dessutom relateras till antalet elever, förstärks karaktären av allmänt driftbidrag eftersom relevantalet utgör ett mycket grovt mått på en kommuns aktuella investeringsbehov.

Såvitt vi har kunnat finna skulle därför en övergång från investeringsbidrag till hyresbidrag per elev och år innebära att bidragets nuvarande behovsrelatering i stor utsträckning går förlorad utan att några väsentliga vinster uppnås.

Samma invändningar kan resas mot att bygga ut nuvarande driftbidrag till grundskolan och gymnasieskolan med bidrag även till kommunernas kapitaltjänstkostnader för skolbyggnader. Driftbidragen är till helt övervägande del avsedda att täcka kommunernas lärarlönekostnader. Kopplingen mellan dessa kostnader och investeringsbehovet är svag. Speciellt gäller detta för gymnasieskolan, där nettogolvarean per elev varierar mycket starkt mellan olika studievägar och där de mest utrymmeskrävande utbildningarna har de i genomsnitt lägsta lärarlönerna.

En avlösning av investeringsbidraget till skolbyggandet med någon form av allmänt driftbidrag till skolsektorn skulle alltså innebära att bidraget i stor utsträckning mister sin nuvarande starka behovsrelatering, vilket i sin tur innebär en ändrad kostnadsfördelning mellan kommunerna. Denna

ändrade kostnadsfördelning skulle inte stå i överensstämmelse med målet för den nyligen beslutade reformeringen av det kommunala skatteutjämningsystemet.

De slutsatser som vi här har dragit överensstämmer helt med vad föredraganden i prop. 1978/79: 95 om den kommunala ekonomin har anfört om att en bidragsgivning via skatteutjämningsystemet klart är att föredra framför allmänna driftbidrag till vissa sektorer av den kommunala verksamheten. Riksdagen delade denna uppfattning.

Om man önskar avlösa nuvarande investeringsbidrag till skolbyggandet med någon annan form av statlig bidragsgivning, bör transferering via skatteutjämningsystemet i första hand komma i fråga. Detta framgår även av riksdagens beslut med anledning av den ovannämnda propositionen om den kommunala ekonomin. Där anges att en successiv förskjutning av tyngdpunkten i statsbidragsgivningen bör ske. Skatteutjämningsbidraget bör därvid svara för en ökad andel på de speciella statsbidragens bekostnad.

Som vi redan angivit i kapitel 1 ligger dock frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun och därmed även omfattningen av de statliga transfereringarna till kommunerna utanför vårt utredningsuppdrag.

8.2 Kommunernas behov av finansieringshjälp

En sund grundprincip i all ekonomisk verksamhet är att den som har ansvaret för utgifterna också skall ha ansvaret för hur dessa utgifter skall finansieras. Om kommunernas ansvar för skolbyggnadsverksamheten ökas, bl. a. i syfte att möjliggöra en effektivare användning av de kommunala resurserna, så bör utgångspunkten också vara att kommunerna själva skall svara för finansieringen av denna verksamhet, såvida inte mycket starka skäl talar emot detta. Syftet med en sådan ordning är att kommunernas val mellan olika finansieringsalternativ, mellan olika sätt att tillgodose behovet av skollokaler samt mellan behovet av skollokaler och behovet av andra kommunala investeringar skall ske på en så god grund som möjligt.

Denna grundsyn utesluter inte att någon form av finansieringsstöd till skolbyggnadsverksamheten ges, om särskilda skäl för detta finns. Vi har därför studerat om något behov av finansieringsstöd föreligger, samt vilka faktorer som talar för resp. emot ett sådant stöd.

När det gäller behovet av finansieringsstöd kan först konstateras att investeringsbidragets betydelse för den *totala* kommunsektorns ekonomi är relativt liten. Under år 1978 uppgick investeringsbidraget till ca 300 milj. kr., vilket motsvarade ca 20% av kommunernas och landstingskommunernas totala utgifter för skolbyggnadsverksamheten. Dessa svarade i sin tur för ca 12% av kommunernas och landstingskommunernas totala investeringsutgifter. Sett i relation till kommunsektorns totala investeringsvolym uppgick således bidraget till ca 2%. Det svarade vidare mot 0,3% av

kommunsektorns totala utgifter och mot ett kommunalskatteuttag på ca 15 öre.

För kommunsektorn som helhet framstår det enligt vår bedömning som möjligt att genom omprioritering, besparing eller skattehöjning klara ett slopande av investeringsbidraget utan orimliga konsekvenser. Till detta kommer att kommunsektorn får ökade resurser genom de kraftigt förstärkta skatteutjämningsbidrag som riksdagen beslutade om våren 1979. Investeringsbidraget är inte heller större än att det i ett normalt kreditmarknadsläge borde vara möjligt för kommunsektorn att i viss utsträckning ersätta ett slopat investeringsbidrag med upplåning på den allmänna kreditmarknaden. Belastningen på kreditmarknaden av att bidraget ersätts med lånefinansiering kan ses mot bakgrund av att den totala kommunala bruttoupplåningen under år 1978 uppgick till ca 4 700 milj. kr. och under år 1979 kan beräknas uppgå till ca 4 000 milj. kr. Investeringsbidraget svarade alltså år 1978 mot drygt 6 % av kommunernas totala bruttoupplåning. Det var dessutom mindre än variationen i bruttoupplåningen mellan åren 1978 och 1979. Sett i relation till den totala omslutningen på kreditmarknaden motsvarade bidraget ca 0,4 %.

Även om det alltså för kommunsektorn som helhet enligt vår uppfattning inte föreligger något behov av finansieringshjälp, är det naturligtvis tänkbart att behovet av sådan hjälp kan vara större för enskilda kommuner. För landstingskommunerna utgör investeringsbidraget en så liten del av den totala verksamheten att något behov av finansieringshjälp inte kan anses föreligga. För att studera behovet av finansieringshjälp bland kommunerna har vi utfört den studie som har redovisats i kapitel 7.

Studien omfattar, som tidigare nämnts, fem befolkningsmässigt expanderande kommuner som har genomfört eller håller på att genomföra skolbyggnadsprojekt som i flertalet fall är relativt omfattande. Enligt studien skulle ett slopande av investeringsbidraget för de studerade kommunerna medföra ett inkomstbortfall som i genomsnitt under en femårsperiod motsvarar en utdebitering på mellan 21 öre och 31 öre per skr. För ett enskilt år motsvarar investeringsbidraget som mest 82 öre per skr. Ingen hänsyn har i studien tagits till den ökning av inkomster som kommunerna kan tänkas erhålla genom den beslutade förbättringen av det kommunala skatteutjämningsbidraget.

Den slutsats som kan dras av studien är att om kommunerna inte erhåller något ökat kommunalt skatteutjämningsbidrag, om de inte minskar sina utgifter, om de inte har någon överlikviditet och om de inte kan öka sin lånefinansiering, så måste ett bortfall av investeringsbidraget kompenseras med en skattehöjning av storleksordningen 21 öre till 31 öre per skr. Även om lånefinansieringen ökas, kan ett bortfall av investeringsbidraget leda till krav på en viss ökning av skatteuttaget. Detta aktualiserar frågan om statsmakterna bör bidra med någon form av finansieringshjälp till kommunerna.

Denna fråga kan inte besvaras utan en närmare diskussion om vad finansieringsproblemet beror på. Två typer av finansieringsproblem kan urskiljas. Det ena är i grunden ett kostnadsproblem och sammanhänger med den ändrade kostnadsfördelning mellan stat och kommun som ett slopande av investeringsbidraget innebär. Det andra problemet är ett likviditetsproblem och uppkommer om kommunerna inte kan ersätta bortfallet av investeringsbidrag med upplåning på den allmänna kreditmarknaden i den omfattning som de önskar.

Vad gäller den förstnämnda typen av finansieringsproblem har vi redan i kapitel I sagt att kostnadsfördelningen mellan stat och kommun är en fråga som ligger utanför utredningsuppdraget och som i sin helhet bör lösas inom ramen för de årliga överläggningarna mellan regeringen och kommunförbunden om den kommunala ekonomin.

För kommunerna i vår studie innebär ett bortfall av investeringsbidraget till de specialstuderade skolbyggnadsprojekten att de måste räkna med minst den skattehöjning som anges i alternativ 4 (se tabell 7.13), där hela bortfallet av investeringsbidraget lånefinansieras till marknadsmässiga villkor, såvida kommunerna inte har resurser i form av likvida medel eller genom andra åtgärder såsom effektivisering och omprioriteringar kan anpassa utgifterna efter de förändrade ekonomiska förutsättningarna. För de flesta av de undersökta kommunerna ökar dock de likvida medlen genom den beslutade reformeringen av skatteutjämnningssystemet.

Den andra typen av finansieringsproblem uppkommer, som tidigare nämnts, om kommunerna inte kan ersätta bortfallet av investeringsbidrag med upplåning på den allmänna kreditmarknaden. Det gäller då finansieringsproblem som ligger vid sidan av frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Finansieringsproblemen har i stället sin grund i, antingen att kreditmarknadens funktionssätt är bristfälligt, eller i att statsmakterna med hänsyn till kravet på samhällsekonomisk balans för en kreditpolitik som har till syfte att genom kreditbegränsning hålla tillbaka kommunernas och andra sektors efterfrågan på varor och tjänster. Kommuner som inte erhåller ökade skatteutjämningsbidrag och inte har reserver i form av likvida medel kan då, på grund av att möjligheterna till lånefinansiering än begränsade, tvingas tillgripa skattehöjningar som är större än vad som för kommunerna i studien anges i alternativ 4.

Ett alternativ till skattehöjning är självfallet att genom prioritering och effektivisering försöka begränsa de totala utgifterna. Inte minst i ett något längre perspektiv torde detta vara en framkomlig väg. Vi vill i detta sammanhang peka på, att ett slopande av investeringsbidraget kan komma att medföra att de hinder för en effektivisering, som den statliga styrningen av skolbyggnadsverksamheten i vissa fall kan ha inneburit, till övervägande del bortfaller. I det längre perspektivet är det vidare genom en god planering möjligt att minska den finansiella påfrestning som ett större skolbyggnadsprojekt kan innebära för en kommun. Detta kan ske genom

att medel i större utsträckning än f. n. i förväg reserveras för ändamålet eller genom att kommunens totala investeringsverksamhet avvägs så att andra kommunala investeringar minskas under den tid skolbyggnadsprojektet genomförs. Vid en jämn total kommunal investeringsnivå minskar nämligen den finansiella påfrestningen genom att behovet av lånefinansiering inte utsätts för kraftiga variationer mellan åren.

Sammanfattningsvis vill vi framhålla följande. Ett slopande av investeringsbidraget får i normalfallet en begränsad effekt för flertalet kommuner. Särskilt gäller detta om kommunerna till viss del lånefinansierar statsbidragsbortfallet. I normala kreditmarknadslägen bör detta utan större svårigheter kunna ske på den allmänna kreditmarknaden. I ett längre perspektiv bör det också vara möjligt att genom prioritering, effektivisering och god planering minska den finansiella påfrestning som ett slopande av investeringsbidraget i vissa fall skulle kunna medföra på kort sikt. De ökade skatteutjämningsbidragen som beslutades våren 1979 medverkar också till att förbättra den finansiella situationen i flertalet kommuner och därmed göra dessa bättre rustade i likviditetshänseende.

Mot bakgrund av vad som nu anförts anser vi att ett slopande av investeringsbidraget får relativt begränsade konsekvenser för kommunernas totala ekonomi. Dessutom har vi i avsnitt 5.3 noterat att föredraganden i propositionen om den kommunala ekonomin våren 1979 uttalade att vid beviljande av extra skatteutjämningsbidrag bör hänsyn tas till att enskilda kommuner kan tänkas bli särskilt missgynnade genom att specialdestinerade statsbidrag avvecklas. Vi förutsätter att denna princip kommer att tillämpas även vid ett slopande av investeringsbidraget till skolbyggnader. Behovet av att ersätta investeringsbidraget med någon annan form av statligt finansieringsstöd till skolbyggnadsverksamheten, på grund av att konsekvenserna för den kommunala ekonomin annars skulle bli alltför negativa, framstår i konsekvens därmed som litet.

De problem som i vissa fall skulle kunna uppkomma på grund av att en kommun inte kan erhålla lånefinansiering på den allmänna kreditmarknaden skulle i princip kunna lösas genom någon form av finansieringsstöd, som säkerställer att kommunerna, oavsett situationen på den allmänna kreditmarknaden, alltid kan lånefinansiera sina skolbyggnadsprojekt. Även om konsekvenserna för den kommunala ekonomin av ett slopat investeringsbidrag är relativt små och behovet av ett finansieringsstöd mot den bakgrunden kan framstå som relativt litet, skulle ett finansieringssystem där kommunerna på något sätt garanteras lån för sin skolbyggnadsverksamhet emellertid kunna vara motiverat av andra skäl. Vi har därför från mer allmänna utgångspunkter prövat vilka faktorer som talar för resp. mot införandet av den typen av finansieringssystem, jämfört med ett finansieringssystem där kommunerna själva svarar för finansieringen bl. a. genom upplåning på den allmänna kreditmarknaden.

8.3 Allmänna aspekter på val av finansieringssystem för skolbyggnadsverksamheten

En prövning av olika finansieringssystemers för- och nackdelar måste alltid utgå från att samhällets totala resurser är begränsade och att det därför gäller att välja ett finansieringssystem som främjar ett så effektivt utnyttjande av dessa resurser som möjligt. Ett sätt att uppnå en ökad effektivitet i det kommunala resursutnyttjandet är att ge kommunerna ett ökat ansvar för hur de samlade kommunala resurserna skall utnyttjas. Ett annat sätt är att statsmakterna genom ramar för olika verksamhetsområden försöker styra den kommunala resursanvändningen mot ökad effektivitet.

Om man väljer den sistnämnda vägen, kan man med utgångspunkt i hur resursfördelningen skett hävda att finansieringssystemet helst bör vara sådant att det möjliggör för kommunerna att med minsta möjliga svårigheter finansiera den resursanvändning som statsmakterna ansett bör komma till stånd. Man brukar säga att statsmakterna vid en sådan ordning gör en real planering av resursanvändningen, till vilken finansieringssystemet sedan i största möjliga utsträckning bör anpassas. Ett typexempel på ett område där en sådan ordning eftersträvas är bostadsbyggandet.

Om man i stället väljer vägen att försöka förbättra det kommunala resursutnyttjandet genom att ge kommunerna ett ökat ansvar för hur de samlade kommunala resurserna skall utnyttjas, blir bilden av finansieringssystemets roll en annan. Det är då utomordentligt viktigt att finansieringssystemet är neutralt i den mening att det i så liten utsträckning som möjligt styr kommunernas val mellan olika sätt att använda de kommunala resurserna.

I verkligheten är bilden självfallet inte så enkel som den nu har beskrivits. Vid en real planering med ramar kan kommunerna ges ett inflytande över resursanvändningen genom att en ram kan omfatta flera kommunala verksamhetsområden. I ett system där kommunerna i princip har ansvaret för hur de samlade kommunala resurserna skall användas kan statsmakterna på olika sätt påverka den kommunala resursanvändningen. Ett flertal olika styrmedel kan därvid användas. Exempel på sådana är tvingande lagstiftning, rekommendationer och olika ekonomiska styrmedel såsom avsiktliga skillnader i finansieringsmöjligheterna för olika kommunala verksamhetsområden.

Den är en allmänt omfattad strävan att kommunerna genom ökat eget ansvar och minskad statlig detaljstyrning skall kunna avgöra den kommunala resursanvändningen. Frågan om vilket finansieringssystem som skall gälla för skolbyggnadsverksamheten kan inte ses isolerad från denna strävan. Även om huvudinriktningen är att öka det kommunala ansvaret för skolbyggandet kan det ändå av olika skäl finnas anledning för statsmakterna att utöva en viss styrning. En väsentlig fråga vid valet av finansie-

ringssystem är då i vilka avseenden statsmakterna vill styra skolbyggnadsverksamheten och i vilka former styrningen skall ske.

Staten kan vilja styra skolbyggandet från i huvudsak tre utgångspunkter. Styrningen kan vara betingad av skolpolitiska, bostadspolitiska eller allmänna ekonomisk-politiska överväganden. När det gäller formerna för styrningen är självfallet inte det enda krav som kan ställas att de är lämpliga för att uppnå den önskade styreffekten. Ett beslut om styrning och om styrmedel kan inte ske bara med hänsyn till vilka styreffekter som uppnås. Hänsyn måste självfallet tas också till styrmedlets administrativa konsekvenser och till de negativa effekter på ekonomins funktionssätt i stort som styrmedlet eventuellt kan ha. När finansieringssystemets utformning fungerar som styrmedel, måste särskild hänsyn tas till de negativa konsekvenser för ekonomins funktionssätt i stort som kan uppkomma genom effekter på statsbudgeten och/eller på kreditmarknaden.

Vi övergår nu till att diskutera vilka styreffekter på skolbyggnadsverksamheten som statsmakterna kan tänkas vilja uppnå från olika utgångspunkter. Därvid behandlas också vilka styrmedel som kan användas för att uppnå önskade styreffekter. De administrativa konsekvenserna av olika styrmedel samt konsekvenserna för ekonomin i stort som olika styrmedel medför behandlas längre fram i samband med redovisningen av de olika finansieringssystemens för- och nackdelar.

De alternativ för finansiering som vi behandlar i det följande utgår från att det nuvarande investeringsbidraget till skolbyggande slopas. Huvudalternativet är ett system där kommunerna genom löpande inkomster och upplåning på den allmänna kreditmarknaden själva svarar för finansieringen. Därefter redovisas tre alternativa vägar att underlätta den kommunala finansieringen av skolbyggnadsverksamheten. Det första alternativet är en utvidgning av bostadskreditgivningen till att generellt omfatta skollokalerna. Det andra alternativet innebär att en statlig lånefond för skolbyggnader inrättas och det tredje alternativet att ett finansieringssystem, liknande det som nu används för fjärrvärmefinansieringen, införs. För en närmare redovisning av de sistnämnda finansieringsalternativen hänvisas till avsnitt 8.5.

8.4 Styrning av skolbyggnadsverksamheten

8.4.1 Skolpolitiska utgångspunkter

Vi har i avsnitt 2.5 redovisat de styrmedel som nu finns och motiven för dessa.

Ett styrmedel att uppnå fastställda mål för skolan är och kommer också i framtiden att vara tvingande lagstiftning. Exempel på detta är att varje kommun enligt skollagen skall sörja för undervisningen i grundskolan. Motsvarande skyldighet gäller beträffande gymnasieskolan för kommun eller landstingskommun som anordnat sådan skola. Kommuner och lands-

tingskommuner kommer även i fortsättningen att ha ansvaret för att skolorna har erforderliga och lämpliga lokaler.

Skollag, skolförordning och läroplaner ställer krav på bl. a. tillgången på skollokaler. Med utgångspunkt från skolpolitiska mål, så som de kommer till uttryck i bestämmelser och läroplaner, har centrala anvisningar utarbetats för lokalbehov och utformning av skollokaler. För undervisningslokaler anger de statliga lokalnormerna den area som behövs för att en ändamålsenlig undervisning skall kunna bedrivas enligt läroplanens intentioner. Denna form av styrning förutsätter enligt vår uppfattning att det bedrivs ett kontinuerligt forsknings- och utvecklingsarbete på skolbyggnadsområdet. Ett viktigt inslag i detta arbete bör vara att beakta de krav som bl. a. nya verksamhetsformer och nya utbildningar ställer på skolbyggnaderna.

Ett annat styrmedel, om än indirekt, är den rådgivnings- och serviceverksamhet som bedrivs på skolbyggnadsområdet. Vi har funnit att det finns behov av en sådan verksamhet. Härvidlag har skissritningsgranskningen en central funktion. Som vi tidigare nämnt är syftet med denna granskning att ge kommunerna råd och synpunkter avseende den pedagogiska funktionen och byggnadsekonomin. En obligatorisk granskning synes inte vara förenlig med principen att kommunen skall ha det fulla ansvaret för skollokalernas utformning. Skissritningsgranskningen bör därför vara frivillig för både grundskolan och gymnasieskolan.

En tredje typ av styrmedel är olika former av ekonomisk stimulans. Ett exempel på detta är den nuvarande statsbidragsgivningen. Den typen av styrmedel behövs inte från skolpolitiska utgångspunkter. Kommunerna kan själva väntas göra en lämplig avvägning mellan olika sätt att tillgodose behovet av skollokaler inom de ramar som de två förstnämnda styrmedlen ger. Detta gäller såväl skolbyggnadsverksamhetens omfattning som skollokalernas utformning. Något behov för statsmakterna att genom real planering styra skolbyggandets omfattning föreligger inte från skolpolitiska utgångspunkter.

Enligt vår bedömning är det därför en lämplig ordning att kommunerna själva får ansvara för skolbyggnadsverksamheten inom de ramar och riktlinjer som de två förstnämnda styrmedlen innebär. Ytterligare styrmedel kan emellertid behövas på grund av att statsmakterna från andra utgångspunkter än skolpolitiska vill påverka skolbyggandet. Som tidigare nämnts kan en sådan styrning vara motiverad från bostadspolitiska och allmänna ekonomisk-politiska utgångspunkter.

8.4.2 Bostadspolitiska utgångspunkter

Bostadspolitiken rör inte bara frågor som sammanhänger med själva bostaden utan också frågor som har med olika typer av boendeservice att göra. Anledningen till att skolbyggnadsverksamheten behöver bedömas inte bara från skolpolitiska utan också från bostadspolitiska utgångspunkter är främst att skollokalerna såvitt avser grundskolan är viktiga bostadskomplement.

Som tidigare nämnts omfattas lokaler för boendeservice i princip av bostadsfinansieringssystemet. Skälet till detta är att statsmakterna därigenom vill främja de för de boende mest angelägna servicebehoven, och då i regel sådana som motverkar skillnader i de boendes förutsättningar och därav följande segregationstendenser. Skollokaler omfattas dock f. n. inte generellt av bostadsfinansieringssystemet. Om statsbidraget slopas skulle det kunna ligga nära till hands att ändra på detta förhållande. Mot bakgrund av statsmakternas särskilda styrning av skolverksamheten genom skollag, läroplaner m. m. vill vi framhålla att det dock enligt vår uppfattning är möjligt – också i en situation där investeringsbidraget slopas – att tillgodose de boendes behov av service i form av skolverksamhet, utan att låta skolbyggandet omfattas av bostadsfinansieringssystemet.

En annan aspekt på skolhygget, som är intressant ur bostadspolitisk synvinkel, är att skollokalerna i vissa fall kan användas för att tillgodose de boendes behov av annan boendeservice än skolverksamhet. Ett sådant samutnyttjande av lokaler innebär självfallet ett effektivt resursutnyttjande, om lokalerna kan utformas så att de på ett fullgott sätt fyller såväl skolans som de boendes behov. Om samutnyttjandet kan ske endast till priset av att varken skolans eller de boendes behov tillgodoses på ett acceptabelt sätt, har däremot resursanvändningen snarast försämrats genom samutnyttjandet.

Den avvägning som måste ske mellan skolans och de boendes behov kan i princip i det enskilda fallet göras av kommunerna. Detta hindrar emellertid inte att statsmakterna genom olika styrmedel kan påverka kommunernas val. Från skolpolitiska utgångspunkter sker detta f. n. genom de krav som skollag, läroplaner, statsbidragsbestämmelser m. m. ställer. Statsmakterna påverkar dessutom kommunernas val genom att låta skilda finansieringsförutsättningar gälla för sedvanliga skollokaler och för skollokaler som utgör en integrerad del av en anläggning för boendeservice. Om lokalerna uppfyller vissa krav, vilka redovisats i avsnitt 2.4, kan statliga bostadslån utgå för skollokalerna. I de fall skollokalerna utgör mindre än hälften av den totala boendeserviceanläggningen utgår bostadslån för samtliga skollokaler i anläggningen. I övriga fall kan under vissa förutsättningar bostadslån utgå för de skollokaler som samutnyttjas.

Man kan diskutera om det, med hänsyn till effektiviteten i den kommunala resursanvändningen, är en lämplig ordning att ha skilda finansieringssystem för olika typer av skollokaler. Vi anser för vår del att ett enhetligt finansieringssystem för hela skolbyggnadsverksamheten har vissa fördelar. Vi vill emellertid också framhålla, att det bör vara möjligt att avsevärt begränsa de negativa effekter som skilda finansieringssystem skulle kunna tänkas ge upphov till.

Bostadsstyrelsen har i sin anslagsframställning för budgetåret 1979/80 pekat på en möjlighet att motverka de negativa effekter som kan uppkomma, nämligen att – i en integrerad anläggning – endast låta den del av

skolans lokaler som samutnyttjas komma i fråga för bostadsfinansiering. Vi anser att bostadsstyrelsens förslag är välgrundat och stöder detta. Dessutom anser vi det angeläget att bostadslånesystemet för integrerade boendeserviceanläggningar vid ett slopande av investeringsbidraget till skolbyggnader tilllämpas på ett sådant sätt att s.k. länarkitektur inte uppstår, dvs. att lånemöjligheterna inte påverkar anläggningarnas utformning på ett från funktionssynpunkt olämpligt sätt.

8.4.3 Allmänna ekonomisk-politiska utgångspunkter

Statsmakterna har från allmänna ekonomisk-politiska utgångspunkter ett behov av att kunna påverka efterfrågan på varor och tjänster i ekonomin. Inte minst behöver kommunernas och landstingskommunernas efterfrågan kunna påverkas.

Vad som från allmänna ekonomisk-politiska utgångspunkter behöver kunna påverkas är inte så mycket hur stora resurser som kommunerna och landstingskommunerna använder för olika verksamheter, utan snarare hur stora resurser de totalt tar i anspråk. Behovet av en sådan mer övergripande styrning bör i princip vara förenlig med en strävan att åstadkomma en effektiv kommunal resursanvändning genom att låta kommunerna själva ta ett stort ansvar för hur de samlade resurserna fördelas mellan olika kommunala verksamheter. I praktiken kan det emellertid visa sig svårt att finna lämpliga styrmedel för en mer övergripande styrning. Det kan då från allmänna ekonomisk-politiska utgångspunkter bli nödvändigt att styra den kommunala efterfrågan inom ett visst område, t. ex. skolbyggnadsverksamheten, trots de negativa effekter som detta kan ha på möjligheterna att åstadkomma en rationell kommunal resursanvändning.

Vi utgår i det följande från att statsmakterna, vad gäller skolbyggandet, eftersträvar en ordning där den kommunala resursanvändningen förbättras genom att kommunerna får ett ökat ansvar för hur stora kommunala resurser som skall användas för detta ändamål samt på vilket sätt dessa resurser bäst skall utnyttjas. Mot bakgrund av detta och vad som ovan anförts framstår det enligt vår bedömning som angeläget att den styrning som från allmänna ekonomisk-politiska utgångspunkter är nödvändig sker på en så övergripande nivå som möjligt, och att någon direkt styrning av skolbyggandets omfattning från dessa utgångspunkter helst inte sker.

F. n. styrs, som tidigare redovisats i avsnitt 2.5, skolbyggnadsverksamhetens omfattning i betydande utsträckning genom en ram för statsbidragsgivningen. Om investeringsbidraget slopas bortfaller detta styrmedel. Detta innebär emellertid inte att en ramstyrning av skolbyggandet därmed inte kan ske. Skolbyggnadsverksamheten omfattas nämligen liksom allt annat byggande av lagen om byggnadstillstånd. Som tidigare nämnts ingår, enligt nu gällande förordning om byggnadstillstånd, statsbidragsfinansierade skolor ej bland de byggnadsprojekt som kräver byggnadstillstånd. Bland dessa

projekt ingår däremot skolor som uppföres utan statsbidrag. Om statsbidraget slopas skulle enligt gällande lagstiftning samtliga skolbyggnader kräva byggnadstillstånd. Frågan om byggnadstillstånd kommer då att prövas av arbetsmarknadsstyrelsen, eller efter dess bemyndigande, av länsarbetsnämnderna.

Ett alternativt förfarande är att regeringen fastställer ramar, inom vilka byggnadstillstånd får beviljas. Detta förfarande används f.n. vad gäller icke statligt belånat bostadsbyggande och användes tidigare också för sjukhusbyggande. Enligt vår bedömning bör emellertid styrningen av skolbyggandet i första hand ske på ett mer övergripande sätt. Endast om en sådan mer övergripande styrning i vissa akuta situationer visar sig otillräcklig, bör möjligheten övervägas att genom en ram för skolbyggnadsverksamheten styra dennas omfattning.

Som en jämförelse kan nämnas de förändringar som vidtagits när det gäller statsmakternas styrning av sjukhusbyggande. Som nyss nämnts styrdes detta tidigare genom ramar för byggnadstillstånd, men numera prövas frågan om byggnadstillstånd för sjukhusbyggande av arbetsmarknadsstyrelsen eller, efter dess bemyndigande, av länsarbetsnämnderna. Ingen ram finns för det totala sjukhusbyggandets omfattning. För projekt över 1 milj. kr. skall socialstyrelsens och sjukvårdsdelegationens synpunkter beaktas. För år 1980 prövas projekt överstigande 50 milj. kr. av regeringen. Ett system liknande detta skulle självfallet kunna införas även för skolbyggandet. Enligt vår bedömning bör dock i första hand ännu mer generella styrmetoder eftersträvas.

I propositionen om socialstyrelsens uppgifter och organisation m.m. (prop. 1979/80:6) har föreslagits att frågan om sjukvårdsinvesteringarna skall behandlas i de årliga överläggningarna om kommunernas ekonomi. Dessa överläggningar bör enligt propositionen utökas till att omfatta även de kommunala investeringarna.

Om ett system liknande detta infördes för skolbyggnadsverksamheten, skulle kommunerna och landstingskommunerna ha stora möjligheter att själva välja vilka resurser som bör avsättas för skolbyggande. Det ligger emellertid utanför vårt utredningsuppdrag att ta ställning till vilka mer övergripande styrmedel som bör användas.

Vid sidan av en mer övergripande styrning kan det från allmänna ekonomisk-politiska utgångspunkter finnas behov av en detaljstyrning, t. ex. av enskilda skolbyggnadsprojekt. Detta är främst betingat av sysselsättningspolitiska skäl, men den allmänna situationen på t. ex. byggmarknaden kan också spela roll. Vi vill i detta sammanhang särskilt peka på den säsongmässiga styrning av enskilda projekt som länsarbetsnämnderna utövar. Denna styrning måste självfallet ske även framdeles och grundas på lagen om byggnadstillstånd. Vid sidan av den direkta styrningen av byggnadsverksamheten genom byggnadstillstånd är det också möjligt att styra byggnadsverksamheten genom investeringsavgifter. Detta skedde senast under

år 1977 (SFS 1977: 322, 323, 1064) men omfattade då ej skolor. I en akut situation borde man enligt vår bedömning i princip kunna överväga en styrning av skolbyggandet med sådana avgifter, om alternativet är en direkt ramstyrning av skolbyggnadsverksamheten.

Vi vill också fästa uppmärksamheten på den styrning som sker genom bidrag till beredskapsarbeten. Genom denna styrning kan kommunernas skolbyggande påverkas, när behov av detta föreligger av sysselsättningspolitiska skäl. Det statsbidrag som utgår till beredskapsarbeten är i allmänhet större än det statsbidrag som i dag utgår till skolbyggnader. Vid ett slopat statsbidrag till skolbyggandet kommer kommuner och landstingskommuner som genomför skolbyggnadsprojekt som beredskapsarbete att erhålla större statsbidrag än vid nuvarande ordning. Mot den bakgrunden förutsätter vi att skolbyggnadsprojekt endast i undantagsfall och efter prövning av regeringen i varje särskilt fall genomförs som beredskapsarbeten.

Om finansieringssystemet, trots de skäl som enligt vår uppfattning talar mot en sådan ordning, skulle utformas i avsikt att styra skolbyggandet från skolpolitiska eller bostadspolitiska utgångspunkter, kommer frågan om statsmakternas styrning från mer allmänna ekonomisk-politiska utgångspunkter i ett annat läge. En styrning som avser att genom ett förmånligt finansieringssystem, såsom bostadsfinansieringssystemet, stimulera skolbyggandet kan bl. a. medföra att en kreditpolitisk åtstramning knappast berör skolbyggnadsverksamheten.

8.5 Finansieringssystem för skolbyggnadsverksamheten

De alternativ för finansiering av skolbyggandet som presenteras i de följande avsnitten kommer alla att belysas från skolpolitiska, bostadspolitiska och allmänna ekonomisk-politiska utgångspunkter. Särskild hänsyn kommer att tas till hur de olika finansieringssystemen kan tänkas främja en effektiv kommunal resursanvändning.

Systemens konsekvenser för ekonomins funktionssätt i stort kommer också att uppmärksammas. Slutligen kommer de olika finansieringssystemens administrativa konsekvenser att något kommenteras.

8.5.1 Finansiering på den allmänna kreditmarknaden

Ett finansieringssystem, där finansiering sker på den allmänna kreditmarknaden, innebär att kommunerna genom löpande inkomster eller genom upplåning på den allmänna kreditmarknaden själva svarar för finansieringen av skolbyggnadsverksamheten. Ett sådant system är enligt vår bedömning bäst förenligt med strävanden att genom ett ökat kommunalt ansvar för skolbyggandet främja en effektiv kommunal resursanvändning. Genom en sådan ordning kan kommunernas val mellan olika finansieringsalternativ, mellan olika sätt att tillgodose behovet av skollokaler samt mellan behovet av skollokaler och behovet av andra kommunala investe-

ringar ske under så likvärdiga förutsättningar som möjligt och inte styras av de särskilda finansieringsmöjligheter som ett förmånligt finansieringssystem för skolbyggandet skulle innebära.

Från skolpolitiska utgångspunkter kan sägas att ett system med finansiering på den allmänna kreditmarknaden varken gynnar eller missgynnar skolan. Systemet har i sig ingen styreffekt vare sig på skolbyggnadsverksamhetens omfattning eller skollokalernas utformning. Som tidigare framhållits finns emellertid inte heller något behov av att från skolpolitiska utgångspunkter styra skolbyggandet genom finansieringssystemets utformning. Den styrning som från skolpolitiska utgångspunkter kan vara nödvändig, kan ske genom skollag, läroplaner, rådgivning m. m.

Från bostadspolitiska utgångspunkter kan sägas att ett system med finansiering på den allmänna kreditmarknaden innebär en relativt stark styrning mot skollokaler i integrerade serviceanläggningar, om nuvarande regler för finansiering av sådana lokaler bibehålls. Om bostadsfinansieringen av skollokalerna i integrerade serviceanläggningar slopas och ersätts av finansiering på den allmänna kreditmarknaden, försvinner denna styreffekt. Därigenom minskar risken för s. k. lånearkitektur. Å andra sidan skulle en finansiering av de nu bostadsläneberättigade lokalerna på den allmänna kreditmarknaden kunna innebära att de boendes behov av boendeservice kom att beaktas i alltför liten utsträckning. Som tidigare nämnts finns det möjligheter att komma till rätta med de risker för snedvridning som skilda finansieringssystem för sådana skollokaler som även utnyttjas för boendeservice och andra skollokaler kan medföra. Vi anser därför att det vid en finansiering av skolor på den allmänna kreditmarknaden bör vara möjligt att utan några större negativa effekter på effektiviteten i den kommunala resursanvändningen låta sådana skollokaler som också utnyttjas för boendeservice erhålla bostadslån. Reglerna bör dock ändras på det sätt som vi nämnt i avsnitt 8.4.2.

Från allmänna ekonomisk-politiska utgångspunkter kan sägas att ett system med finansiering på den allmänna kreditmarknaden innebär att skolbyggnadsverksamheten omfattas av den indirekta styrning av kommunernas och landstingskommunernas efterfrågan på varor och tjänster som kan ske med kreditpolitiska medel. Detta är en lämplig ordning, om statsmakterna eftersträvar en så generell styrning av skolbyggandet som möjligt. Statsmakternas styrning av skolbyggnadsverksamheten förutsätts i konsekvens härmed även i övrigt ske med relativt generella medel på det sätt som tidigare beskrivits i avsnitt 8.4.3.

Ett system med finansiering på den allmänna kreditmarknaden saknar enligt vår uppfattning negativa effekter på ekonomins och särskilt då kreditmarknadens funktionssätt i stort.

Vad gäller systemets administrativa konsekvenser kan vi konstatera att någon ny statlig administration inte krävs. Tvärtom medför systemet, jämfört med nuvarande finansieringssystem, administrativa förenklingar

genom att den administration som är knuten till investeringsbidraget slopas.

Jämfört med ett alternativ där statsmakterna anger ramar för skolbyggnadsverksamheten och samtidigt säkerställer denna verksamhets finansiering, torde finansiering på den allmänna kreditmarknaden i kombination med en styrning av skolbyggandet med mer generella styrmedel ge bättre förutsättningar för en samplanering och samtidig utbyggnad av skolor och bostäder. En situation där statsmakterna garanterar skolbyggnadsverksamhetens finansiering utan att ge några ramar för skolbyggandets omfattning, vilken från planeringssynpunkt skulle kunna te sig idealisk, är enligt vår bedömning inte realistisk.

Sammanfattningsvis vill vi framhålla att det nu beskrivna finansieringssystemet har betydande fördelar. Några direkta nackdelar med systemet kan vi inte se. De finansieringsproblem som vissa kommuner, vilka inte erhåller ökade skatteutjämningsbidrag, möjligen skulle kunna möta avser egentligen inte ett visst skolbyggnadsprojekts finansiering utan sammanhänger i så fall snarare med dessa kommuners möjligheter att finansiera hela den verksamhet de bedriver.

8.5.2 Finansiering genom bostadslånesystemet

Finansiering av skolbyggnadsverksamheten genom bostadslånesystemet innebär att nuvarande finansiering genom skatter, statsbidrag, upplåning på den allmänna kreditmarknaden m. m. ersätts med en finansiering genom bostadslån av praktiskt taget hela kostnaden för skolbyggnadsprojektet, på det sätt som redan sker för samutnyttjade skollokaler i integrerade serviceanläggningar.

Ett sådant finansieringssystem innebär en långtgående prioritering på kreditmarknaden av skolbyggnadsverksamheten. Den stimulans av skolbyggandet som prioriteringen medför blir särskilt stark om bostadslånefinansieringen också innebär att bidrag till räntekostnaderna utgår. Vi har tidigare framhållit att det från skolpolitiska utgångspunkter inte finns något behov av att styra skolbyggnadsverksamheten genom ett förmånligt finansieringssystem. Den styrning som från skolpolitiska utgångspunkter är nödvändig kan bäst ske på annat sätt.

Med hänsyn till önskemålen om en effektiv kommunal resursanvändning avvisar vi varje finansieringssystem med räntebidrag. Ett sådant bidrag skulle med största säkerhet leda till en med hänsyn till andra angelägna behov alltför omfattande skolbyggnadsverksamhet. Visserligen skulle en sådan utveckling kunna motverkas genom någon form av ram för det totala skolbyggandet. En sådan ordning skulle dock enligt vår uppfattning vara förknippad med betydande nackdelar. Dessutom skulle en övergång till bostadslån med räntebidrag av den omfattning som i dag utgår till bostäder, för skolbyggandet innebära ett totalt sett betydligt mer omfattande statligt stöd än det nuvarande investeringsbidraget. Några motiv för en

sådan ökad belastning av statsbudgeten med nya utgifter för det kommunala skolbyggandet är svåra att finna.

Vår principiella invändning avser även en bostadslånefinansiering utan räntebidrag, även om de negativa effekterna på den kommunala resursanvändningen i detta fall är mindre.

Från bostadspolitiska utgångspunkter skulle det vara i huvudsak en fördel att låta skolbyggnadsverksamheten såvitt gäller grundskolan ingå i bostadslånesystemet. Detta skulle underlätta en samplanering och en samordnad utbyggnad av bostäder och de för de boende nödvändiga bostadskomplementen. En invändning är dock att en utvidgning av den prioriterade upplåningen på kreditmarknaden till att generellt omfatta även skolbyggnadsverksamheten negativt skulle kunna påverka möjligheterna att säkerställa den redan tidigare prioriterade upplåningen. I detta sammanhang vill vi också erinra om att gymnasieskolan inte kan anses falla inom vad som normalt brukar räknas som boendeservice.

Det kan från bostadspolitiska utgångspunkter vara intressant att notera, att en övergång till bostadsfinansiering av hela skolbyggnadsverksamheten skulle innebära att finansieringssystemet i stort sett miste sin styreffekt vad gäller utformningen av skollokaler i syfte att tillgodose de boendes behov av boendeservice. Därmed skulle den stimulanseffekt till förmån för samordning av skollokaler med lokaler för annan boendeservice, som nuvarande finansieringssystem medför, bortfalla.

Från allmänna ekonomisk-politiska utgångspunkter innebär en övergång till bostadsfinansiering av skolbyggnadsverksamheten, att denna ej berörs av den styrning av kommunernas efterfrågan på varor och tjänster som statsmakterna utövar med kreditpolitiska medel.

Om bostadslån skulle utgå för praktiskt taget hela kostnaden för ett skolbyggnadsprojekt, så skulle detta från kreditmarknadssynpunkt innebära den allvarliga nackdelen att den prioriterade upplåningen på kreditmarknaden skulle öka med ca 1,5 miljarder kr.¹ Det skulle också innebära att kommuner som kunde ha erhållit en tillfredsställande finansiering på den allmänna kreditmarknaden, skulle ta prioriterade kreditmarknadsresurser i anspråk. En bostadslånefinansiering av skolbyggandet skulle dessutom innebära att relativt kortfristiga finansieringsbehov skulle tillgodoses genom att mycket långfristiga, knappa finansieringsresurser togs i anspråk. Hur mycket kommunernas och landstingskommunernas upplåning på den allmänna kreditmarknaden samtidigt skulle minska är svårt att bedöma. Kommunernas upplåning på den allmänna kreditmarknaden för skolbyggnadsverksamheten beräknas under år 1979 uppgå till mellan 600 och 800 milj. kr.

¹ Vi har då räknat med att de prioriterade lån som redan nu utgår till skollokaler i integrerade serviceanläggningar uppgår till ca 300 milj. kr.

Enligt vår uppfattning har en bostadslånefinansiering av skolbyggandet så allvarliga kreditmarknadsmässiga nackdelar, att dessa i sig själva motiverar att bostadslånesystemet inte utnyttjas för en generell finansiering av skolbyggnadsverksamheten. De negativa effekterna på ekonomins funktionssätt och på effektiviteten i den kommunala resursanvändningen skulle självfallet minska om endast en del av kostnaden för skolbyggandet fick finansieras genom bostadslån. En sådan ordning skulle emellertid ur administrativ synvinkel vara klart olämplig, samtidigt som övriga negativa effekter skulle kvarstå, om än bli något mer hanterliga.

De administrativa konsekvenserna av en övergång till generell bostadsfinansiering av skolbyggandet skulle självfallet vara att ökade krav ställdes på bostadslänemyndigheterna.

Sammanfattningsvis framstår enligt vår bedömning bostadsfinansiering av hela skolbyggnadsverksamheten som olämplig. De allvarligaste nackdelarna är de kreditmarknadsmässiga konsekvenserna och effekterna på den kommunala resursanvändningen. Den sistnämnda nackdelen blir särskilt påtaglig om räntebidrag utgår.

Därutöver bör framhållas att bostadslånesystemet har ett relativt komplicerat regelsystem, som snarare skulle försvåra än underlätta den administrativa hanteringen av skolbyggnadsfinansieringen i jämförelse med dagens ordning. En övergång till bostadslånefinansiering skulle vidare göra det svårt, om än inte omöjligt, att ta de särskilda hänsyn till skolpolitiska och andra intressen än rent bostadspolitiska som kan visa sig erforderliga. Sådana hänsyn skulle under alla förhållanden göra regelsystemet ännu mer komplicerat.

8.5.3 Finansiering genom statlig lånefond

Finansiering av skolbyggnadsverksamheten genom statlig lånefond innebär att staten över statsbudgeten ställer lånekapital till förfogande som täcker hela eller delar av kostnaden för ett skolbyggnadsprojekt. I den mån lånemedel endast utgår för en del av kostnaden, svarar kommunerna och landstingskommunerna själva för den övriga finansieringen bl. a. genom upplåning på den allmänna kreditmarknaden. Som exempel på en sådan lånefond kan nämnas lånefonden för byggnadsarbeten vid folkhögskolor (se avsnitt 2.3).

För att finansiering genom statlig lånefond skall ha vissa fördelar jämfört med bostadsfinansieringsalternativet, måste finansieringsvillkoren skilja sig från dem som gäller i det sistnämnda systemet. Vi har valt att försöka skissera ett system med en statlig lånefond så att de negativa effekterna av systemet på effektiviteten i den kommunala resursanvändningen och på kreditmarknaden blir mindre än i bostadsfinansieringsalternativet, samtidigt som påfrestningen på statsbudgeten under lånefondens uppbyggnadsskede blir av samma storleksordning som den som nuvarande statsbidrag ger upphov till. För att uppnå detta bör för det första lånemöjligheten i

fonden begränsas till ca 20 % av den totala kostnaden för skolbyggnadsinvesteringar, vilket i stort sett motsvarar vad som nu täcks av investeringsbidrag. För det andra bör amorteringstiden vara relativt kort, förslagsvis 7–10 år. För det tredje bör räntan sättas i nivå med den som kommunlänneinstituten kräver för motsvarande lån.

Som tidigare framhållits föreligger enligt vår bedömning inget behov av att från skolpolitiska utgångspunkter styra skolbyggnadsverksamheten med hjälp av finansieringssystemet. Det nyss beskrivna systemet med statlig lånefond innehåller jämfört med bostadsfinansieringsalternativet en begränsad stimulans av skolbyggnadsverksamheten. Stimulansen skulle främst avse kommuner som har svårt att få upplåning på den allmänna kreditmarknaden. Mot bakgrund av detta och mot bakgrund av att lånevillkoren är ungefär desamma som de som gäller på den allmänna kreditmarknaden och att dessutom endast 20 % av den totala projektkostnaden täcks av finansieringssystemet, anser vi att det är svårt att se några större nackdelar med en statlig lånefond vad gäller effekterna på effektiviteten i den kommunala resursanvändningen. Vi återkommer dock till denna fråga vid diskussion om behov av ramar för fondens utlåningsverksamhet.

Från bostadspolitiska utgångspunkter kan sägas att finansiering genom en statlig lånefond inte innebär någon större förändring jämfört med nuvarande situation, om nuvarande möjlighet att erhålla bostadslån till integrerade skollokaler behålls. Vi förutsätter därvid att lokaler som erhållit bostadslån självfallet inte också kan erhålla lån ur en särskild lånefond för skolbyggnadsverksamhet.

Om reglerna för bostadsfinansiering av skollokaler förändras i den riktning som tidigare har diskuterats, begränsas de snedvridningseffekter som skilda finansieringssystem kan ge upphov till.

Från allmänna ekonomisk-politiska utgångspunkter kan finansiering genom en statlig lånefond sägas vara ett mellanting av de två system som diskuterats tidigare. En del av de styrmöjligheter med hjälp av kreditpolitiska medel som föreligger när kommunerna själva svarar för finansieringen, bl.a. genom upplåning på den allmänna kreditmarknaden, föreligger också vid en statlig lånefond, även om styrmöjligheterna är mindre. Om statsmakterna skall kunna ha kontroll över hur stora utgifter som utlåningen från fonden förorsakar, måste dock en ram för utlåningen anges. En sådan ram behöver dock inte ha särskilt allvarliga konsekvenser för effektiviteten i den kommunala resursanvändningen, eftersom ramen inte avser rätten att bygga. Om finansiering kan ske på annat sätt, t.ex. genom upplåning på den allmänna kreditmarknaden, kan skolbyggnadsprojektet ändå genomföras. Ett besvärligt problem vid en sådan ordning är dock hur det totala låneutrymmet i fonden skall fördelas på de olika skolbyggnadsprojekten. Här uppkommer i princip samma prioriteringsproblem som är förknippade med nuvarande investeringsramar. Det torde således liksom nu fordras att en central instans samlar in information från samtliga kom-

muner och landstingskommuner om vilka investeringar i skollokaler som behöver genomföras samt de beräknade kostnaderna för dessa.

En lånefond får i inledningsskedet samma effekter på statsbudgeten som det nuvarande investeringsbidraget. Budgetbelastningen upphör inte förrän efter ca 10 år. Om de extra statsutgifter som lånefonden förorsakar finansieras genom upplåning i riksbanken, ökar likviditeten i ekonomin med de negativa kreditmarknadsmässiga konsekvenser som detta kan ha. Om utgifterna i stället finansieras genom obligationsupplåning, begränsas likviditetsökningen i ekonomin. Den prioriterade upplåningen på kreditmarknaden vid en sådan finansiering blir betydligt lägre än i bostadsfinansieringsalternativet.

En viss ytterligare fördel innebär det förhållandet att statsobligationer normalt är något mer lättplacerade på marknaden än bostadsobligationer. Även om lånefondsalternativet har uppenbara kreditmarknadsmässiga fördelar jämfört med bostadsfinansieringsalternativet, innebär det ändå att den prioriterade upplåningen på kreditmarknaden under fondens uppbyggnadsskede kommer att öka med ca 300 milj. kr. per år.

Från kreditmarknadssynpunkt har lånefondsalternativet slutligen den fördelen framför bostadsfinansieringsalternativet att den ger möjlighet att avpassa amorteringstiden så att långfristiga knappa utlåningsresurser inte används för att tillgodose relativt kortfristiga finansieringsbehov. Enligt vår bedömning är kommunernas och landstingskommunernas upplåningsbehov nämligen främst betingat av att det för dem kan vara angeläget att genom upplåning möta den finansiella påfrestning som kraftiga variationer i investeringsverksamheten medför.

Vad gäller de administrativa konsekvenserna kan konstateras att ett tak för utlåningen från fonden medför ett särskilt problem att fördela de tillgängliga resurserna på olika låntagare.

Vad gäller möjligheterna till samplanering och till samtidig utbyggnad av skolor och bostäder torde ett system med en statlig lånefond, där en ram för utlåningen anges, vara sämre än ett system med finansiering på den allmänna kreditmarknaden.

Sammanfattningsvis vill vi framhålla att ett system med en statlig lånefond är bättre än ett system med bostadsfinansiering av hela skolbyggnadsverksamheten. Jämfört med systemet där kommunerna själva svarar för finansieringen bl. a. genom upplåning på den allmänna kreditmarknaden har dock systemet vissa betydande nackdelar. Främst gäller detta den statsbudgetmässiga påfrestningen och den därav troligtvis följande ökningen av den prioriterade statliga upplåningen. Ett särskilt problem är hur tillgängliga lånemedel skall fördelas på olika låntagare.

Jämfört med ett system där kommunerna och landstingskommunerna själva ansvarar för finansieringen bl. a. genom upplåning på den allmänna kreditmarknaden, saknar systemet med en statlig lånefond några egentliga fördelar från de utgångspunkter vi angivit för vår analys. För de kommuner

som vid ett slopande av nuvarande statsbidrag eventuellt skulle få behov av någon form av finansieringsstöd skulle systemet med en statlig lånefond dock kunna vara till en viss hjälp.

8.5.4 Finansiering i särskild ordning på den allmänna kreditmarknaden

Finansiering av skolbyggnadsverksamheten i särskild ordning på den allmänna kreditmarknaden innebär att ett finansieringssystem liknande det som nu används för fjärrvärmefinansieringen införs. Detta system innebär att kommunlåneinstitutet erhåller emissionstillstånd för obligationslån, som i sin helhet skall användas för kreditgivning till kommuner som avser att genomföra en fjärrvärmeutbyggnad. Normalt har kommunerna på detta sätt kunnat erhålla en finansieringshjälp som svarar mot det återstående finansieringsbehovet sedan den finansiering de kunnat erhålla på annat sätt först har avräknats.

Om systemet skall införas för skolbyggnadsverksamheten måste någon central instans, t. ex. SÖ, samla in information från samtliga kommuner och landstingskommuner om vilka investeringar i skollokaler som behöver genomföras samt om de beräknade kostnaderna för dessa. Om den finansiering som kommunerna och landstingskommunerna räknar med att kunna erhålla på annat håll skall avräknas från finansieringsbehovet, måste uppgifter om redan säkerställd finansiering också insamlas. Den insamlade informationen måste analyseras av åtminstone en central instans. Därefter måste en administrativ fördelning av krediterna ske. Någon garanti för att en enskild kommun skall kunna erhålla finansiering för en på förhand given del av skolbyggnadsprojektets totalkostnad kan inte ges. Systemet kräver slutligen att en överenskommelse om finansiering enligt denna särskilda ordning träffas mellan riksbanken och kommunlåneinstitutet.

Liksom vid diskussionen av de tre övriga finansieringssystemen vill vi inledningsvis framhålla, att det från skolpolitiska utgångspunkter inte föreligger något behov av att påverka skolbyggandet genom att använda finansieringssystemet som ett styrmedel. Den stimulans till ökad skolbyggnadsverksamhet som det nu diskuterade finansieringssystemet eventuellt skulle kunna medföra kan mot den bakgrunden ifrågasättas med hänsyn till stimulansens inverkan på effektiviteten i den kommunala resursanvändningen. Liksom i alternativet med en statlig lånefond bör dock den negativa effekten i detta avseende vara relativt begränsad.

Finansieringssystemet skiljer sig inte vad gäller krav på skollokalernas utformning från ett system där kommunerna själva svarar för finansieringen, bl. a. genom upplåning på den allmänna kreditmarknaden. Det skiljer sig inte heller i detta avseende från bostadslåne- eller lånefondsalternativet. Detta förutsätter dock att de möjligheter som finns att knyta villkor beträffande skollokalernas utformning till lånestödet inte utnyttjas.

Från bostadspolitiska utgångspunkter kan sägas att det nu diskuterade finansieringssystemet i allt väsentligt liknar systemet med en statlig lånefond.

Från allmänna ekonomisk-politiska utgångspunkter kan finansieringssystemet sägas ha i stort sett samma egenskaper som lånefondsalternativet. Liksom i det alternativet måste en ram sättas för hur omfattande utlåningen får bli. Hur stor denna ram blir bestäms av det utrymme för obligationsemissioner för detta ändamål som enligt riksbankens bedömning föreligger. Fördelningen av kommunlåneinstitutens utlåning för skolbyggnadsverksamhet på olika kommuner och landstingskommuner görs av instituten själva och medför således inte för statsmakterna några särskilda avvägningsproblem av den typ som skulle kunna tänkas förekomma om finansieringen sker i en statlig lånefond.

De kreditmarknadsmässiga nackdelarna av det nu diskuterade finansieringssystemet är främst att systemet bidrar till en ökad sektorisering av kreditmarknaden och därmed till en försämring av kreditmarknadens funktionssätt. Den utlåningsram som står till förfogande för annat än skolbyggnadsverksamhet och fjärrvärme kan komma att begränsas som en följd av att kommunlåneinstitutens totala upplåning inte kan tillåtas bli alltför stor och att de medel som reserverats för skolbyggnadsverksamhet och fjärrvärme tar i anspråk en betydande del av det utrymme som totalt är tillgängligt.

Vid en jämförelse mellan fjärrvärmeutbyggnad och skolbyggande vill vi peka på att förutsättningarna i de två fallen inte är desamma. Framför allt föreligger ett behov av att via finansieringssystemet stimulera fjärrvärmefinansieringen, vilket inte är fallet vad gäller skolbyggnadsverksamheten. Detta sammanhänger med att fjärrvärmeutbyggnaden till skillnad från skolbyggnadsverksamheten inte är någon obligatorisk kommunal uppgift samt att den kräver mycket långfristiga lån för att kunna genomföras. I finansieringssystemet för fjärrvärme ingår som ett viktigt moment att lånen är betydligt långfristigare än den typ av lån som kommunerna normalt kan erhålla på den allmänna kreditmarknaden.

Det kan vidare konstateras att finansieringssystemet självfallet inte ger upphov till några negativa statsbudgetmässiga konsekvenser. I detta avseende skiljer sig systemet inte från det finansieringssystem där kommunerna och landstingskommunerna själva svarar för finansieringen bl. a. genom upplåning på den allmänna kreditmarknaden.

De administrativa konsekvenserna av finansieringssystemet har beskrivits inledningsvis. Vi har emellertid svårt att bedöma om ett system med finansiering genom statlig lånefond eller ett system med finansiering på det sätt som nu senast diskuterats är bäst ur administrativ synvinkel. Båda systemen förutsätter en relativt omfattande administration.

Vad gäller möjligheterna till samplanering och till samtidig utbyggnad av skolor och bostäder torde systemet i allt väsentligt ha ungefär samma för- och nackdelar som systemet med statlig lånefond.

Sammanfattningsvis vill vi framhålla att det nu diskuterade finansieringssystemet är bättre än en finansiering via bostadslånesystemet.

För- och nackdelarna är relativt lika dem som blir följden av ett system med en statlig lånefond. En fördel är dock att den statsbudgetmässiga påfrestningen blir mindre. En nackdel är att administrationen eventuellt kan bli besvärligare samt att systemet kan öppna vägen för en fortsatt sektorisering av kreditmarknaden, vilket med hänsyn till ekonomins och särskilt då kreditmarknadens funktionssätt i stort skulle vara olyckligt. Jämfört med ett system där kommunerna och landstingskommunerna själva svarar för finansieringen bl. a. genom upplåning på den allmänna kreditmarknaden saknar detta system, liksom systemet med en statlig lånefond, några egentliga fördelar från de utgångspunkter som nu beaktats. För de kommuner som eventuellt skulle få behov av någon form av finansieringsstöd om nuvarande statsbidrag slopas skulle systemet dock kunna vara till viss hjälp.

9 Ställningstaganden

9.1 Statsbidrag till skolbyggnader

Mot bakgrund av våra överväganden om det nuvarande statsbidraget till skolbyggandet föreslår vi att detta bidrag slopas. Det är främst de problem som är förknippade med nuvarande investeringsramar som har lett oss fram till denna slutsats. Givetvis har också behovet av förenklingar och ökat kommunalt ansvarstagande för skolbyggandet inverkat på vårt ställningstagande härvidlag.

Vi har i vår prövning inte heller funnit att ett schabloniserat investeringsbidrag kan förordas. Investeringsbidraget bör ej heller enligt vår mening avlösas av ett driftbidrag, vare sig i form av ett hyresbidrag per elev och år eller av en utbyggnad av de allmänna driftbidragen till skolväsendet. Våra ställningstaganden innebär också att de nuvarande möjligheterna i vissa fall att få bidrag till förhyrning av skollokaler försvinner.

Mot bakgrund av våra överväganden har vi inte funnit att det finns några skäl att införa nya specialdestinerade bidrag i enlighet med vad som föreslogs i motionen 1977/78: 761 och i motionen 1977/78: 1156 (yrkandet 1) angående finansieringen av en skolanläggning som har hela länet som upptagningsområde resp. bidrag till lokaler och utrustning för den kommunala vuxenutbildningen.

Den förändrade kostnadsfördelning mellan stat och kommun som sammanlagt följer av våra ställningstaganden får förutsättas komma att beaktas i samband med de överläggningar om den kommunala ekonomin som riksdagen våren 1979 har uttalat sig för (prop. 1978/79: 95, FiU 1978/79: 35, rskr 1978/79: 335).

9.2 Behov av finansieringsstöd

I våra överväganden har vi funnit att det inte generellt går att fastställa att det föreligger behov av ett särskilt stöd för finansiering av investeringar i skolbyggnader vid ett slopat investeringsbidrag. Den undersökning vi har gjort i ett begränsat antal kommuner visar att den ökade finansiella påfrestningen blir måttlig även vid relativt omfattande projekt. Sett i relation till den förstärkning av skatteutjämnningssystemet som riksdagen beslutade våren 1979 blir påfrestningarna vid ett slopat skolbyggnadsbidrag i många, framför allt mindre och medelstora kommuner blygsam.

Skatteutjämningsreformen innebär, vilket är mycket viktigt i detta sammanhang, att kommunernas kostnader för grundskolan utjämnas. I skatteutjämnningssystemet har hänsyn tagits till kapitaltjänstkostnader för investeringar i grundskolebyggnader. Kommunernas kostnader för gymnasieskolan utjämnas dock *inte* via skatteutjämnningssystemet utan genom interkommunal ersättning. Dessa ersättningar ses nu över av Svenska kommunförbundet i syfte att åstadkomma en rättvisare fördelning av kostnaderna för gymnasieskolan än f. n.

Vid ett slopat investeringsbidrag kan ett eventuellt behov av finansiellt stöd i första hand beräknas uppkomma i relativt små kommuner som gör större investeringar för gymnasieskolan samt i vissa kommuner som har stora kostnader på grund av snabb befolkningsökning. I överensstämmelse med vad som anförts i propositionen om den kommunala ekonomin våren 1979 bör de ekonomiska svårigheter som ett slopat investeringsbidrag kan medföra för dessa typer av kommuner särskilt beaktas vid beviljande av extra skatteutjämningsbidrag (prop. 1978/79: 95 s. 72 f.).

9.3 Finansieringsalternativ

I första hand bör kommunernas finansiering av kostnader som motsvarar bortfallet av statsbidraget till skolbyggnader ske med skattefinansiering och lånefinansiering på den allmänna kreditmarknaden. Det behov av stöd som kan uppstå vid vissa gymnasieskolinvesteringar bör kunna tillgodoses genom extra skatteutjämningsbidrag. För flertal kommuner bör det dock vara möjligt att inom ramen för en utvecklad långsiktig planering själva klara även större skolbyggnadsinvesteringar utan någon större höjning av skatteuttaget.

För skollokalerna i integrerade serviceanläggningar föreslås en mindre ändring, nämligen att bostadslån endast skall kunna utgå till sådana skollokalerna som utformas för att användas också för andra ändamål än skolverksamhet. Vi förutsätter att bostadslånesystemet för integrerade boendeserviceanläggningar vid ett slopande av investeringsbidraget till skolbyggnader tillämpas på ett sådant sätt att s. k. lånearkitektur inte uppstår, dvs.

att lånemöjligheterna inte påverkar anläggningarnas utformning på ett från funktionssynpunkt olämpligt sätt.

De överväganden vi har redovisat när det gäller de alternativ som står till buds i fråga om finansieringsstöd, om sådant behov ändå skulle bedömas föreligga generellt sett, leder oss till att avvisa en utvidgning av bostadslånesystemet till att omfatta även icke integrerade skollokaler. Vi konstaterar att en statlig lånefond eller den typ av prioriterad långivning som gäller för fjärrvärmeinvesteringar då i stället ligger närmast till hands att överväga.

9.4 Statlig styrning

Våra förslag innebär att den nuvarande statliga styrningen av skolbyggnationen via investeringsramar och prioriteringar inom dessa försvinner. Den prioritering och styrning som av skolpolitiska skäl behövs kan åstadkommas genom andra åtgärder såsom författningsreglering, statliga myndigheters fastställande av skolorganisation m. m. Statens behov att utifrån statsfinansiella skäl ange investeringsramar för skolbyggandet skulle således bortfalla. Däremot kvarstår behovet att från samhällsekonomiska utgångspunkter ha möjligheten till styrning av den kommunala investeringsvolymen som helhet, där även skolbyggandet ingår som en del. Detta behov kan tillgodoses genom de överläggningar om den kommunala ekonomin, som enligt riksdagens uttalanden kommer att bli regelbundet återkommande i framtiden. Härutöver har statsmakterna möjligheter att bl. a. med hänsyn till arbetsmarknadsläget via byggnadstillståndsgivningen styra investeringarnas omfattning och regionala fördelning. Via investeringsavgifter och kreditmarknadspolitik kan också investeringarnas omfattning påverkas.

För att åstadkomma en tidigareläggning av kommunala skolinvesteringar kan statsmakterna f. n. besluta om tilläggsramar utöver den fastställda reguljära investeringsramen. I ett system utan statligt skolbyggnadsbidrag kan i stället sedvanligt statsbidrag till kommunala beredskapsarbeten komma i fråga. Ansökan om bidrag bör prövas av regeringen i enlighet med vad som gäller i nuläget.

RESERVATION

av Nils Erik Edström och Jan Hedvall

Regeringskansliets arbetsgrupp kring finansiering av skolbyggandet föreslår att det särskilda statsbidraget till skolbyggnader slopas. Ett slopande av statsbidraget skulle innebära att den statliga styrning som i dag sker genom ett omfattande granskningsarbete, investeringsramar etc. försvinner. Detta är en för kommunerna positiv utveckling som bör möjliggöra ett effektivare resursutnyttjande. Vi biträder därför arbetsgruppens förslag i detta avseende.

Ett genomförande av arbetsgruppens förslag medför emellertid en kostnadsövertäring från staten till kommunerna på ca 350 milj. kr. Denna förändring av kostnadsfördelningen skulle för kommunernas del innebära ökade finansiella påfrestningar, som i vissa fall kan leda till betydande utdebiteringshöjningar. Detta kan inte anses vara förenligt med ett samtidigt krav på återhållsamhet med kommunala skattehöjningar.

Arbetsgruppens majoritet anser att ett slopande av statsbidraget får relativt begränsade konsekvenser på kommunernas totala ekonomi särskilt sett i relation till det finansiella tillskott som riksdagen beslutade om under våren 1979 (prop. 1978/79: 95, FiU 1978/79: 35, rskr 1978/79: 335). Enligt vår mening innebär arbetsgruppens förslag att riksdagens beslut om ett finansiellt nettotillskott till kommunerna på 575 milj. kr. under år 1980 och ca 700 milj. kr. under år 1981 till stora delar urholkas. Detta kan inte ha varit riksdagens avsikt med reformen.

Arbetsgruppens förslag leder förutom till utdebiteringshöjningar även till nya upplåningsbehov om kommunerna fortsättningsvis skall kunna bygga erforderliga lokaler för undervisningen. Det föreligger en inkonsekvens mellan arbetsgruppens antagande om att finansieringen av bortfallet av statsbidraget skall kunna ske genom lånefinansiering och konstaterandet att kommunerna inte kan påräkna något utökat utrymme på kreditmarknaden under en överblickbar framtid.

I ett läge då det framstår som alltmer angeläget att inte försämra kommunernas finansiella situation borde arbetsgruppen enligt vår uppfattning närmare ha undersökt om inte kommunerna på ett administrativt enkelt sätt skulle kunna kompenseras för bortfallet av det nuvarande investeringsbidraget t. ex. via tillskott i någon form till skolans löpande driftbidrag.

Bilaga 3.2

Sammanställning av remissyttranden över promemorian (DsU 1979: 15) Nya former för finansiering av skolbyggandet

Innehållsförteckning

1	Statsbidrag till skolbyggnader	141
2	Behov av finansieringsstöd	160
3	Finansieringsalternativ	164
4	Statlig styrning	180

1 Statsbidrag till skolbyggnader

Remissinstanserna intar en klart avvisande attityd till förslaget att slopa det nuvarande statsbidraget till investeringar i skolbyggnader utan att samtidigt kompensation ges för de resurser som härvid skulle försvinna. På detta sätt avstyrks arbetsgruppens förslag av flertalet av de kommunala remissinstanserna.

1.1 Statskontoret

Ett genomförande av arbetsgruppens förslag skulle emellertid innebära en ändrad kostnadsfördelning mellan stat och kommun. De ökade kommunala kostnaderna för skolan har arbetsgruppen beräknat till ca 350 milj. kr. Statskontoret förutsätter att denna fråga beaktas vid kommande överläggningar om den kommunala ekonomin (prop. 1978/79: 95. FiU 1978/79: 35, rskr 1978/79: 335). Med hänsyn till de betänkligheter som de kommunala företrädarna i arbetsgruppen givit uttryck för i sin reservation - krav på höjd kommunal utdebitering och nya kommunala upplämningsbehov - finns enligt statskontorets mening starka skäl att överväga hur en etappvis avveckling av nuvarande statsbidrag till byggnadsarbeten inom skolväsendet, m. m. skulle kunna genomföras.

Som ett första steg synes böra övervägas att avveckla denna statsbidragsform när det gäller skolenheter för grundskolan och andra mindre skolbyggnadsprojekt. Eventuella krav på kommunal kompensation bör i förekommande fall byggas in i skatteutjämningsystemet, t. ex. extra bidrag till små kommuner.

Det särskilda statsbidraget till investeringar i skolbyggnader för gymnasieskolan synes enligt statskontorets mening ej böra avvecklas förrän formerna för lånefinansiering eller annat finansiellt stöd till sådana skolbyggnadsprojekt har blivit ytterligare belysta. För närvarande pågår inom Svenska kommunförbundet en översyn av principerna för interkommunal ersättning i syfte att åstadkomma en mer rättvis fördelning av kostnaderna för gymnasieskolan. I detta sammanhang bör också beaktas att antalet ungdomar i gymnasieåldern blir ovanligt stort under 1980-talets första år.

Särskilda åtgärder bör därför enligt statskontorets mening vidtas för att i administrativt hänseende förenkla nuvarande statsbidragssystem för gymnasieskolan. Statskontoret bedömer förutsättningarna för detta som goda. Uppslag och idéer till sådana åtgärder kommer enligt vad statskontoret erfarit att redovisas i skoladministrativa kommitténs (U 1978: 17) betänkande som torde föreligga inom kort.

1.2 Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket (RRV) ansluter sig till förslaget om slopande av det speciella statsbidraget till skolbyggnader, vilket ligger i linje med de av

riksdagen år 1979 godkända riktlinjerna för en reformering av statsbidrags-givningen till kommuner och landsting (prop. 1978/79: 95, FiU 1978/79: 35, rskr 1978/79: 335). RRV erinrar i sammanhanget om att verket i yttrande den 6 april 1978 över kommunalekonomiska utredningens slutbetänkande (SOU 1977: 78) framhållit att det statliga stödet till kommunerna, med hänsyn till de olägenheter med specialdestinerade statsbidrag som denna utredning påtalat, i första hand borde utgå som ett allmänt skatteutjämningsbidrag.

1.3 Skolöverstyrelsen

Nuvarande investeringsbidrag ger en ekonomisk hjälp som står i direkt proportion till kostnaderna för investeringen vid ny- och ombyggnad. De små investeringsramarna under 1970-talet ställda i relation till kommunernas redovisade byggbehov har dock skapat en kösituation som försvårar kommunernas tidsplanering. Samordningen med andra lokaler för boendeservice försvåras, och inflation och konjunktursvängningar kan medför att värdet av statsbidraget minskar medan skolprojekten väntar i kön. Själva statsbidragsreglerna hindrar dock inte samordning med andra lokaler eller en god återanvändning av friställda lokaler för annat än undervisning. Författningen och därpå grundade anvisningar skulle också kunna förändras i flera avseenden så att systemet kunde fungera smidigare. Gruppen pekar på sådana förenklingar men avvisar ett bibehållet investeringsbidrag därför att investeringsramar fortfarande skulle behövas. Detta skulle minska kommunernas möjligheter att totalplanera och ta eget ansvar. En djupare analys av just denna aspekt är önskvärd. Om statsbidragsbelopp i stället för investeringar regleras via ramar och om planeringen av dessa bidragsramar kan göras mer långsiktig kan kommunerna få besked i önskad tid. Utifrån detta besked kan man vidta de planeringsåtgärder som är mest lämpliga.

Bidrag till förhyrning av skollokaler för yrkesinriktade linjer med industri- och hantverksinriktning slopas liksom investeringsbidraget enligt gruppens förslag. Många kommuner har startat utbildning i förhyrda lokaler, i flera fall till höga kostnader. Om hyresbidraget slopas ökar dessa kommuners kostnader för skolverksamheten avsevärt. Det torde vara administrativt komplicerat att reglera detta med interkommunala ersättningar och skatteutjämning. Andra kommuner som planerat att starta sådana utbildningar kan få svårt att fullfölja sina planer om stimulansen uteblir.

Om förhyrningen minskar i omfattning och kommunerna inte heller har råd att bygga lokaler uppnås inte uppställda mål vad gäller antalet utbildningsplatser främst för yrkesinriktade linjer. Slopande av statsbidrag och hyresbidrag leder till sämre villkor för lokalförsörjningen i kommunerna om inte jämförbar kompensation ges. För gymnasieskolan kan etablering av vissa utbildningar försvåras.

1.4 Bostadsstyrelsen

Bostadsstyrelsen anser att arbetsgruppens förslag att slopa statsbidraget till skolbyggnadsverksamheten endast kan godtas under förutsättning att detta bidrag ersätts med ett särskilt finansieringsstöd.

Om skolbyggnadsverksamheten inte får bidrag eller annat finansieringsstöd finns risk för senareläggning av angelägna skolprojekt. Detta gäller både skolor som behöver ersättas och skolor i nya bostadsområden. En sådan försening av boendeservicen medför negativ inställning till bostadsområdet och kan påverka omflyttningar med segregation som följd.

1.5 Svenska kommunförbundet

Arbetsgruppens förslag är inte positivt för kommunernas ekonomi generellt sett och särskilt inte mot bakgrund av det bekymmersamma kommunalekonomiska läge som kan förutses under den nu överblickbara framtiden. Styrelsen delar därför inte arbetsgruppens bedömning att ett slopande av investeringsbidraget får relativt begränsade konsekvenser för kommunernas ekonomi. Enligt arbetsgruppens bedömning framstår det som möjligt för kommunerna att genom omprioritering, besparing eller skattehöjning klara ett slopande av investeringsbidraget utan orimliga konsekvenser. I flera sammanhang framhåller arbetsgruppen också att kommunerna får ökade resurser genom de kraftigt förstärkta skatteutjämningsbidrag som riksdagen beslutade om våren 1979. Styrelsen konstaterar emellertid att ett genomförande av arbetsgruppens förslag leder till en årlig kostnadsomfördelning från staten till kommunerna på ca 350 milj. kr. Om man beaktar att riksdagsbeslutet våren 1979 innebär ett finansiellt nettotillskott till kommunerna på 575 milj. kr. under 1980 och ca 700 milj. kr. under 1981 framstår resursavtappningen enligt styrelsens mening som mycket betydande. Givetvis blir effekterna högst varierande mellan enskilda kommuner men för kommunerna som helhet måste ett sådant inkomstbortfall försvåra tillgodoseendet av angelägna behov inte minst inom skolans område. Enligt styrelsens mening är det därför inte försvarbart att reducera det finansiella nettotillskottet av den nyligen beslutade kommunalekonomiska reformen i den omfattning som arbetsgruppens förslag innebär. Arbetsgruppen har inte anvisat någon lösning av finansieringsfrågorna för skolbyggandet. Olika alternativ har diskuterats men avvisats.

Styrelsen nödgas därför konstatera att det i och för sig goda initiativet att se över finansieringen av skolbyggandet i syfte att uppnå behövliga förenklingar har utmynnat i enbart ett förslag om att kommunerna skall berövas ett statsbidrag. Utifrån det ansvar som Kommunförbundet måste känna för kommunernas allmänna ekonomiska situation och för finansieringen av skolbyggandet kan styrelsen inte tillstyrka arbetsgruppens förslag.

Styrelsen föreslår att en parlamentarisk utredning tillsätts för att slutföra

den översyn av skolbyggandets finansiering som kan anses inledd genom den insats arbetsgruppen utfört.

1.6 Landstingsförbundet

Enligt styrelsens uppfattning måste förenklingen av statsbidragssystemet genomföras på ett sådant sätt att det inte sker någon kostnadsövervälträng från stat till kommun och att enskilda landsting och kommuner inte råkar i finansiella svårigheter. Styrelsen anser i likhet med utredningen att statsbidraget till skolbyggnader har en relativt liten ekonomisk betydelse för landstingen totalt sett. Under enskilda år varierar emellertid bidragets betydelse avsevärt mellan landstingen beroende på skillnader i investeringsverksamhet. Styrelsen anser att denna variation borde ha belysts i utredningen.

De enskilda landstingen kommer således att drabbas olika hårt om bidraget slopas. Utredningen har inte gått in på vilka övergångsbestämmelser som skall gälla om bidraget slopas. Enligt styrelsen bör övergångsbestämmelserna utformas på ett sådant sätt att huvudmännen hinner anpassa sin planering efter de nya förutsättningarna så att uppkomsten av omedelbara finansieringsproblem motverkas. Huvudmän som har fått investeringsobjekt godkända för statsbidrag bör därför även erhålla sådant.

Mot bakgrund av vad som framförts ovan vill styrelsen icke motsätta sig en avveckling av statsbidraget till skolbyggnader för landstingens del. En avveckling förutsätter emellertid enligt styrelsen dels att de statsmedel som frigörs tillförs landstingen på annat sätt dels att övergångsbestämmelserna får en sådan utformning att landstingen hinner anpassa sin planering efter de nya förutsättningarna. Styrelsen utgår ifrån att dessa frågor kommer att behandlas i samband med överläggningarna mellan stat och kommun och väntar därför tills dess med att ta definitiv ställning till utredningens förslag.

1.7 Arvidsjaur

— — —

Samtliga anvisade lösningar innebär skattehöjning, om oförändrad kommunal standard skall kunna upprätthållas. Med samma styrka som utredningen påstår motsatsen kan vi göra gällande att det blir orimliga konsekvenser, eftersom finansieringsbördan helt faller på kommunen.

— — —

Utredningen har också fört in det refomerade skatteutjämnningssystemet i finansieringsbilden. Detta är vilseledande eftersom den kostnadsfaktor som vägts in för grundskolan utgörs av driftkostnader plus avskrivning och ränta på genomförda investeringar. Där finns inget utrymme för finansiering av nya investeringar. Det skulle också innebära en urholkning av det

reformerade skatteutjämningssystemets effekter på den kommunala ekonomin, vilket inte kan godtagas.

1.8 Botkyrka

— — —

Kommuner, som får ogynnsamma effekter av ett slopande av statsbidraget, borde enligt utredningen kunna hänvisas till extra skatteutjämning. Botkyrka kommun värjer sig mot denna utväg mot bakgrunden av att andra mycket angelägna uppgifter hänvisats till dessa bidrag.

Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att statsbidraget bibehålls i den utsträckning som f. n. gäller. Detta uppnås bäst enligt kommunens mening genom att den nuvarande ordningen för statsbidrag bibehålls oavsett de invändningar som kan riktas mot den statliga regleringen. Detta ställningstagande klargör det angelägna i att garantier skapas för att kommuner, som i framtiden har en avsevärd skoluthyggnadsvolym erhåller hjälp till investeringarnas genomförande.

1.9 Bromölla

— — —

Sannerligen får kommunerna betala ett högt pris för de förmåner som erbjuds. Det kärva ekonomiska läget har föranlett regeringen att allvarligt tillhålla kommunerna om försiktighet, när det gäller beslut om investeringar, som medför ökade skatteuttag. Skulle riksdagen besluta enligt utredningens förslag innebär det, att staten lägger ytterligare bördor på kommunernas ekonomi. Skolsektorn är redan nu en mycket tung post i kommunens årliga budget. Ökade kostnader för skolbespisning, reparationer av skolbyggnader, undervisningsmateriel, skolskjutsar, utbyggnad av kommunal vuxenutbildning m. m. inger inga förväntningar om att skolan i fortsättningen kommer att kräva mindre utrymme i budgeten.

Men att som nu föreslås i utredningen (Ds U 1979: 15) en väsentlig del av kostnaderna vid skolbyggandet överförs från staten på kommunerna kan inte stå oemotsagt. Kommunerna kan inte åta sig ytterligare kostnader. Det nuvarande invecklade statsbidraget avvecklas och ersättes lämpligast med ett driftbidrag. För grundskolans del bör det enklast kopplas till den lokalarea, som utgår med anledning av elevunderlaget. Eftersom samma generella förutsättningar ej kan tillämpas inom gymnasieskolan bör andra principer för driftbidraget utarbetas där. Ett alternativ till förslaget om driftbidrag vore att staten gick in med den låneform, som gäller för byggandet av bostäder. Därvid skulle även kommunerna komma i åtnjutande av utgående räntesubventioner. Om detta kunde befrämja ett ökat skolbyggande, så att det uppdämda behovet av nya skolor minskas, vore denna lösning den mest attraktiva.

1.10 Danderyd

Det är — — — anmärkningsvärt, att utredningen inte velat föreslå någon form av kompensation till kommunerna via det löpande driftbidraget.

1.11 Falun

— — —

Under förutsättning att kommunerna erhåller ett garanterat särskilt skatteutjämningsbidrag åtminstone under en övergångstid tillstyrker Falu kommun att det statliga investeringsbidraget avseende lokaler för grundskolan avskaffas.

Falu kommun kan dock med hänvisning till bl. a. förhållandet att gymnasieskolan inte är endast en kommuns angelägenhet ej tillstyrka att det statliga investeringsbidraget till lokaler för gymnasieskolan avskaffas. Falu kommun är dock angelägen om och tillstyrker att regelsystemet och handläggningsgången förenklas i största möjliga utsträckning för gymnasieskolbyggen.

Slutligen bör enligt Falu kommuns mening de särskilda investeringsbidragen till första uppsättningen stadigvarande undervisningsmateriel i gymnasieskolan finnas kvar, då de utgör en betydande stimulans för kommunerna i utvecklingen av gymnasieskolan.

1.12 Gagnef

Vad gäller finansieringssidan anser skolstyrelsen, att utredningen alltför lätt konstaterar, att sloandet av statsbidraget ej får några större konsekvenser för kommunernas ekonomi. Skolstyrelsen ställer sig tvivlande till att kommunerna utan bekymmer kan ta den föreslagna kostnadsöverföringen från stat till kommun. Vidare skulle skolstyrelsen gärna se ett mera konkret förslag till lånefinansiering av skolbyggnadsprojekt.

1.13 Göteborg

Utredningens förslag att statsbidraget till skolbyggande slopas utan att samtidigt frågan om kompensation i annan form klaras ut kan inte accepteras. Utredningens hänvisning till principställningstagandet att minska mängden av specialdestinerade statsbidrag håller inte. Här är det inte fråga om ett bidrag av ringa ekonomisk betydelse. För Göteborgs del kan bidraget beräknas uppgå till 15–18 milj. kr/år. Det får överhuvudtaget anses märkligt och vittnar inte om insikter i kommunernas ekonomiska förhållanden att arbetsgruppen kunnat göra den bedömningen att statsbidragets ekonomiska konsekvenser för kommunerna är så begränsade, att ett borttagande av bidraget inte motiverar kompensation med finansieringsstöd i annan form.

Utredningen anför att en kompensation genom skatteutjämningsssystemet skulle ligga närmast till hands om någon kompensation överhuvudtaget skulle övervägas. Även detta förslag ter sig oacceptabelt. Det är inte motiverat att införa ett utjämningsmål i detta sammanhang. Kompensationen bör motsvara bortfallet av det aktuella statsbidraget även för de kommuner som står utanför skatteutjämningssystemet.

Kommunstyrelsen yrkar på att det statliga stödet till skolbyggandet bibehålls tills dess att frågan om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna lösts i en mera genomgripande reform. Med hänsyn till de brister som följer av det nuvarande systemets utformning, ser kommunstyrelsen positivt på att den byts ut mot statsbidrag i annan form, t. ex. genom ökade driftbidrag.

1.14 Haninge

— — —

För expansiva kommuner som exempelvis Haninge och Botkyrka kommer framlagt förslag att få vittgående konsekvenser. Kommunerna har på 1970-talet tagit på sig en stor del av ansvaret för bostadsförsörjningen i Stor-Stockholmsområdet. Befolkningsökningen har till största delen utgjorts av barnfamiljer med låga inkomster och med ett starkt tryck på kommunal service främst då inom de ofrånkomliga och mycket kostnadskrävande skol- och barnomsorgssektorerna. Detta har lett till avsevärt lägre skatteunderlag och högre utdebitering än för länet i genomsnitt. Följden har också blivit att utbyggnaden av annan nödvändig kommunal service har fått stå tillbaka. Varje ytterligare övervältring av kostnader från stat till kommun inom skolområdet medför för ovan nämnda kommuners del ofrånkomligt ett behov av ökad utdebitering.

— — —

Med hänvisning till ovan anförda sakskal anser Haninge kommun det oacceptabelt med ett slopande av investeringsbidraget till skolanläggningar med mindre än att kommunen till fullo kompenseras på annat sätt. Ett möjligt sätt vore att kompensera ett bortfallet investeringsbidrag via ett tillskott i någon form till skolans löpande driftbidrag.

1.15 Jönköping

— — —

Detta är en skatteövervältring till kommunerna som Jönköpings kommun ej kan acceptera. Kommunen instämmer i reservanternas uttalanden om att de skatteutjämningsbidrag som riksdagen beslutat blir urholkade om det föreliggande förslaget antages.

1.16 Karlstad

Kommunen åberopar som eget yttrande skrivelse från länsskolnämnden i Värmlands län.

Om förslaget kommer att realiseras blir det enligt nämndens mening ett dråpslag mot skolbyggnationen i landet. En mängd angelägna skolbyggnadsprojekt kommer inte att kunna realiseras av kostnadsskäl. Arbetsmarknadspolitiska skäl kommer att avgöra vilka projekt som skall realiseras, och skolbyggnadsstandarden kommer att visa stora skiljaktigheter mellan kommunerna, en utveckling som länsskolnämnden med skärpa motsätter sig.

1.17 Luleå

Kommunen avstyrker förslaget om inte staten i det slutliga beslutet i ärendet garanterar att kommunerna på något sätt erhåller ersättning för nuvarande statsbidrag.

1.18 Malmö

Kommunen avstyrker i enlighet härmed föreliggande förslag om slopandet av nuvarande system med statsbidrag till skolbyggnader. Som kompletterande uppgift beträffande verkningarna av förslaget må framhållas, att dettas genomförande skulle för Malmö kommun medföra bortfall av statsbidrag om ca 20 milj. kr. för objekt upptagna i kommunens flerårsplan för åren 1980–1984.

— — —

Nu föreliggande promemoria har utmynnat i ett förslag till slopande av nuvarande investeringsbidrag till skolbyggnader och även nuvarande bidrag till förhyrning av lokaler, utan att ta upp frågan om kompensation till kommunerna. Detta kommer således att innebära en ökad ekonomisk belastning på kommunerna i form av dels alternativ finansiering av de bortfallande statsbidragen dels räntekostnader i de fall finansieringen sker genom ökad upplåning.

— — —

För Malmö kommuns del skulle detta innebära att kompensation ej erhålls då kommunen f. n. ej omfattas av skattcutjämningsbidraget.

— — —

Borttagandet av statsbidraget innebär således att den utjämnningseffekt som detta inneburit mellan olika kommuner, med hänsyn till investeringskostnader, bortfaller. Dessa investeringar omfattar dessutom ofta stora, enskilda objekt, vilka, som ovan angetts, faller ojämnt på olika kommuner.

1.19 Norrköping

— — —

Det är tveksamt om kommunerna kan sägas bli kompenserade för bortfallet av statsbidrag för grundskolebyggnader. För gymnasieskolbyggnader är det däremot enligt en proposition klart uttalat att kompensation ej skall utgå.

— — —

Därför föreslås att de ekonomiska konsekvenserna av ett slopande av nuvarande investeringsbidrag närmare utreds speciellt då vad gäller kompensation för kommunerna via systemet med skatteutjämningsbidrag.

1.20 Nybro

Skolstyrelsen tillstyrker utredningsgruppens förslag om att slopa investeringsbidraget till grundskolebyggnader under förutsättning

att kommunerna totalt sett genom ett förbättrat skatteutjämningsbidrag kompenseras för det inkomstbortfall som detta medför,

att kommuner med svag bärkraft och relativt sett stora investeringsbehov kompenseras genom att reella möjligheter till extra skatteutjämningsbidrag skapas samt

att skollokaler och andra lokaler för boendeservice behandlas lika ur lånesynpunkt.

— — —

Skolstyrelsen anser att de speciella investeringsbidragen för gymnasieskolan måste bibehållas samt att skolenheter, som har hela län eller hela landet som upptagningsområde, måste särbehandlas i de fall, då dessa har exceptionellt stora investerings- och driftkostnader. I annat fall måste staten helt svara för investeringar i och driften av sådana skolenheter.

1.21 Stockholm

Med den kommunalekonomiska utveckling som kan förutses och i en situation där kommunerna får ta på sig allt större uppgifter – särskilt när det gäller prioriterade områden som exempelvis barnomsorgen och äldre-
vården – måste varje åtgärd som försämrar kommunernas ekonomiska förutsättningar avvisas. Förslaget framstår som desto mer allvarligt då det utgör endast ett exempel på olika åtgärder som från statsmakternas sida vidtagits för att övervältra kostnaderna på kommunerna. Särskilt för Stockholms kommun, som inte alls får kompensation för bortfall av specialdestinerade statsbidrag genom det allmänna skatteutjämningsystemet, innebär den föreliggande utredningens förslag försämrade ekonomiska förutsättningar.

Om de statliga investeringsbidragen till skolbyggandet bortfaller i enlighet med utredningens förslag uppkommer betydande ekonomiska konsekvenser för Stockholms kommun. För de nybyggnadsprojekt som nu ingår i kommunens femårsplanering — Tensta gymnasium, verkstadsbyggnad vid Äsö gymnasium samt Igelbäcksskolan — skulle alltså beräknat statsbidrag bortfalla. Förutom de direkta finansieringsproblem — ökade svårigheter att tillgodose kommunens långfristiga upplåningsbehov torde kunna förutses — uppkommer som en följd av bortfallet årliga kostnadsökningar för kommunen för dessa projekt. Nuvärdet av dessa kostnadsökningar kan beräknas till ca 40 milj. kr. Om dessutom nuvarande hyresbidrag såsom föreslås i utredningen till viss särskilt kostnadskrävande utbildning indrages kommer kommunen härutöver att åsamkas en årlig kostnad (i dagens prisläge) av ca 5 milj. kr.

När utredningen för sin del har kommit till den uppfattningen att det varken ur ekonomiska eller finansiella aspekter finns anledning att ersätta investeringsbidraget med ett statligt stöd i andra former har utredningen också förbisett det nuvarande statsbidragets funktioner som en stimulansfaktor. Ett bortfall av statsbidraget kan således medföra att ur funktions-synpunkt olämpliga lokaler ej kan tas ur bruk eller måste bibehållas under lång tid.

Vidare bör påpekas att inom nyexploateringsområden kan — tvärt emot vad utredningens förslag bl. a. syftat till — en samplanering med annan byggnation komma att försvåras, vilket går stick i stäv med vad förslaget säger sig åsyfta. Bidragsbortfallet försvårar självfallet också en anpassning av skolbyggandet efter ändrade förutsättningar.

De negativa effekterna ur de synpunkter som nyss berörts av utredningens förslag torde bli särskilt märkbara när det gäller gymnasieskolan med dess höga investeringskostnader. I sammanhanget bör också erinras om att en gymnasieskola i allmänhet har ett elevområde som omfattar flera kommuner och inte sällan är riksrekryterande. Bidragsbortfallet kommer självfallet att minska incitamentet för den enskilda kommunen att ensam svara för gymnasieskolans lokalbehov. I synnerhet kan detta beräknas bli fallet när det gäller speciellt kostnadskrävande utbildningar såsom de yrkesinriktade. Med tanke inte minst på strävandena att genom en ökning av antalet elevplatser i gymnasieskolan minska ungdomsarbetslösheten vore detta en olycklig utveckling.

De problem som nyss åsyftas har av utredningen förutsatts kunna lösas genom interkommunala ersättningar. Med de erfarenheter som hittills vunnits av detta system, måste man hysa stora farhågor för att tillräcklig kompensation inte kommer att erhållas på detta sätt. Det nuvarande systemet löser ej heller de stora finansieringsproblem som den byggande kommunen åsamkas.

1.22 Trollhättan

Kommunen finner att utredningens förslag, att investeringsbidraget för skolbyggande slopas, att något nytt bidrag inte införes samt att kommunerna hänvisas till finansiering på den öppna kreditmarknaden, inte står i överensstämmelse med utgångspunkterna för utredningen.

Trollhättans kommun kan ej acceptera en sådan kostnadsövervältrning från staten till kommunerna som det nuvarande statsbidraget utgör netto, nämligen 350 milj. kr. per år. Den av tjänstemän i berörda departement, verk och organisationer sammansatta arbetsgruppen torde ej haft tillräckliga kunskaper om den ansträngda kommunala ekonomin, när man hävdar att kommunerna utan plåga kan bära detta inkomstbortfall. Arbetsgruppen torde här ha i huvudfrågan åstadkommit ett förslag som i hög grad påverkar det man sade ligga utanför uppdraget, nämligen frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

1.23 Umeå

— — —

Utifrån den effekt skatteutjämningsbidraget har för Umeås del och den redan höga skattefinansieringen av investeringarna i kommunen, kommer ett slopande av investeringsbidraget att få en ytterst negativ inverkan på kommunens ekonomi. Ett slopande av investeringsbidraget måste kopplas med villkor som kompenserar statsbidragsbortfallet.

1.24 Upplands-Bro

Förslaget om slopande av investeringsbidragen medför en betydande kostnadsövervältrning från staten till kommunerna. Förslaget innebär ökade finansiella påfrestningar för Upplands-Bro kommun och behov av utdebiteringshöjningar, betydligt större än vad utredningens undersökning i fem kommuner visar.

Arbetsgruppen avfärdar de ekonomiska följderna av att slopa investeringsbidragen med att det får relativt begränsade konsekvenser på kommunernas totala ekonomi sett i relation till det finansiella tillskott som riksdagen beslutade om våren 1979. Detta avslöjar utredningens brist på verklighetsförankring och oförmåga att se på konsekvenserna för de enskilda kommunerna. Genom att göra genomsnittsberäkningar för samtliga kommuner undgår man att se, att ett slopande av statsbidragen för Upplands-Bro skulle ha inneburit en årlig utdebiteringsökning om 75 öre under åren 1972–1977. Med det skolbyggnadsprogram vi har motsvarar de beräknade statsbidragen 1979–1983 ca 80 öre i utdebiteringshöjning.

Förslaget är helt oförenligt med statsmakernas krav på återhållsamhet med kommunala skatthöjningar.

— — —

Upplands-Bro kommun avstyrker på det bestämdaste arbetsgruppens förslag om slopande av investeringsbidrag till skolbyggnader.

1.25 Malmöhus läns landstingskommun

Utredningens förslag om slopande av de särskilda statsbidragen till investeringar i skolbyggnader kan enligt nämndens mening tillstyrkas endast under den bestämda förutsättningen, att överenskommelse träffas om full kompensation till skolhuvudmännen för de ekonomiska konsekvenser som blir en följd av förslagets genomförande.

1.26 Örebro läns landstingskommun

— — —

Ett uteblivet statsbidrag för byggnation av en större skolenhet ökar betydligt utbildningskostnaderna per elev och påverkar även utdebiteringsbehovet. Förslaget strider därmed mot statens krav på återhållsamhet med kommunala skattehöjningar.

1.27 Landsorganisationen i Sverige

Förslaget är betänkligt av flera skäl. Det är i dag stora skillnader mellan kommuner vad gäller behovet att uppföra nya skolbyggnader. Ett allmänt skattebidrag kan inte täcka kostnaderna för en kommun som tvingas bygga nya skollokaler. Samtidigt kan en annan kommun som fått sitt skolbyggnadsbehov tillgodosett gynnas genom ett allmänt skatteutjämningsbidrag. Detta kan allvarligt påverka det framtida skolbyggandet.

I ett utbildningspolitiskt perspektiv kan sloandet av ett särskilt bidrag för skolbyggande få mycket negativa följder. Förslaget innebär att kommunerna i framtiden kan tvingas välja mellan att göra investeringar i skolbyggnader eller andra viktiga investeringar. En sådan avvägning kan lätt leda till att skolbyggnader inte prioriteras.

Samtidigt föreslås — i bl. a. budgetpropositionen — att företag ska erhålla kraftigt ökade bidrag för utbildning av ungdomar. Vi befarar att kommunerna av direkta kostnadsskäl tvingas förlägga yrkesinriktad gymnasieutbildning i företag, på företagens villkor, utan att det är utbildningspolitiskt motiverat. Detta skulle enligt Landsorganisationens bestämda uppfattning lätt innebära en kraftig kvalitetsförsämring av den yrkesinriktade gymnasieutbildningen, därmed också allvarliga konsekvenser för den svenska gymnasieskolan.

Vi föreslår att arbetsgruppens förslag lämnas utan beaktande. Vi föreslår också att särskilt statsbidrag för skolbyggande bibehålls och att regeringen tillkallar en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att utarbeta ett förslag till enklare handläggning av skolbyggnadsärenden och där de utbildningspolitiska målen inte eftersätts.

1.28 Svenska kommunalarbetsareförbundet

— — —

Förbundet instämmer i att ett generellt stöd till kommunerna i form av ett skatteutjämningsbidrag är fördelaktigare för kommunerna än de ändamålsriktade statsbidragen. Men om det slopade investeringbidraget — — — skall ersättas enbart med skatteutjämningsbidrag — — — kommer detta att urholkas på ett sätt som inte kan ha varit riksdagens avsikt.

1.29 Tjänstemännens centralorganisation

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) anser att bortfallet av det särskilda statsbidraget och finansieringen genom skattemedel inte får innebära att byggandet av erforderliga skollokaler senareläggs eller ointetgörs. Sedan utredningen framlade sitt förslag — vilket TCO i princip kan tillstyrka med vissa reservationer — har regeringen i årets budgetproposition anmält att den avser att föreslå riksmötet att ompröva och delvis skjuta upp det redan beslutade andra steget i skatteutjämningsreformen.

I detta läge kan TCO för sin del inte tillstyrka att de av arbetsgruppen föreslagna nya formerna för finansiering av skolbyggandet nu genomförs. Om arbetsgruppens förslag likväl genomförs mot TCO:s avstyrkan förutsätter TCO att den statliga styrningen som sker genom bl. a. anvisningar också kommer att inrymma bestämmelser om skolbyggnadsnormer. De krav läroplaner, skolförordning och andra beslut ställer på skollokalerna bör regleras av centrala myndigheter så att lokálnormerna ger en garanti för att alla skolor med lika organisation får en likvärdig fysisk standard oberoende av var i landet de byggs.

1.30 Centralorganisationen SACO/SR

Förslaget innebär en kostnadsövertäring från staten till kommunerna. Kommunförbundets representanter i arbetsgruppen har i en reservation angett ökade kostnader för kommunerna till ca 350 milj. kr. Det är tveksamt om den ändrade kostnadsfördelningen mellan stat och kommun tillfullo skulle kunna beaktas vid de årligen återkommande överläggningarna om den kommunala ekonomin. Storleksordningen av det finansiella nettotillskott till kommunerna för 1980 och 1981 som riksdagen fattat beslut om innebär att endast en del av kommunerna därigenom skulle kunna erhålla medel för sina grundskolebyggen motsvarande de belopp som utgår vid ett bibehållet statligt investeringsbidrag.

Om förslaget genomförs skapar man enligt Centralorganisationen SACO/SR:s (SACO/SR) mening under en ganska lång tidsperiod en interkommunal orättvisa. Den kommun som har stora skolbyggnadsbehov missgynnas, eftersom man i ett generellt skatteutjämningsystem knappast

kan ta hänsyn till de betydande skillnader som finns mellan olika kommuner i fråga om behovet att uppföra nya skolbyggnader. En kommun som nyligen fått sitt skolbyggnadsbehov tillgodosett kan också komma att gynnas genom ett allmänt skatteutjämningsbidrag. I första hand kommer gymnasieskolkommuner att missgynnas. För starkt expanderande kommuner kan också negativa effekter vad gäller skolbyggnader för högstadiet befaras.

Enligt SACO/SR:s uppfattning föreligger en uppenbar risk att skolbyggnadsprojekt ges en lägre prioritet i kommunerna om statsbidraget slopas, och att därmed arbetsmiljön i skolorna försämras. Speciellt gäller detta gymnasieskolans yrkesinriktade linjer, som är kostnadskrävande och där kommunerna redan idag har svårt att klara investeringarna. Kommunerna kan i ett sådant läge i alltför stor utsträckning välja att anordna inbyggd utbildning på gymnasieskolans yrkesinriktade linjer i stället för att bygga för sådan utbildning. Liknande problem kan befaras för särskolan. Det kan leda till att integrering av särskolans elever i grundskola och gymnasieskola inte kan genomföras i önskvärd omfattning. Risken för överbeläggning av högstadieskolor kan även komma att öka.

— — —

SACO/SR anser — — — att nuvarande statliga investeringsbidrag till skolbyggen tills vidare bör bibehållas. Det finns en uppenbar risk att ett slopande av investeringsbidraget kommer att bidra till finansieringen av skatteutjämningsreformen utan att några fördelar för skolbyggandet uppnås, som motiverar en sådan förändring.

— — —

Sammanfattningsvis anser SACO/SR att hela frågan om skolbyggnadsverksamheten måste bli föremål för en förutsättningslös och övergripande undersökning. I en sådan måste andra aspekter beaktas än de rent transferingstekniska.

1.31 Svenska arbetsgivareföreningen

Förslaget berör ej Svenska arbetsgivareföreningens (SAF) verksamhetsområde. Föreningen avstår därför från att yttra sig.

1.32 Länsskolnämnden i Uppsala län

Nämnden vill först påpeka att ärendet har stor betydelse för samhällsplaneringen och borde därför ha fått ett mera seriöst remissförfarande. Frågan berör i första hand kommunerna och deras invånare. Länsmyndigheterna och speciellt länsskolnämnderna arbetar aktivt med skolbyggnadsfrågorna och även inom dessa myndigheter finns mångårig erfarenhet och sakkunskap. Även om förenklingar och decentraliseringar är angelägna, borde omläggningarna inte forceras fram så snabbt att problemen inte

hinner analyseras. — — — Nämndens yttrande blir på grund av tidsbristen därför ofullständigt och i huvudsak av principiell karaktär. — — — Tillkomsten av storkommuner, rik erfarenhet av skolbyggnadsverksamhet genom skolreformer och befolkningsomflyttningar samt statliga skatteutjämnningar av mycket större ekonomisk betydelse än investeringsbidragen har skapat nya förutsättningar för omprövning av nuvarande system.

— — —
Länsskolnämnden föreslår, att nuvarande system för investeringsbidrag för gymnasieskolan bibehålles. Länsskolnämnden anser det vara värdefullt att man diskuterar möjligheterna att överföra ansvaret av skolbyggandet vad gäller grundskolan på kommunerna. Innan de ekonomiska konsekvenserna för olika typer av kommuner har analyserats kan slutlig ställning inte tagas. Intill dess måste, enligt länsskolnämndens mening, nuvarande statsbidragssystem bibehållas även för grundskolan.

— — —
Nämndens ordförande har reserverat sig mot beslutet och anser att det finns starka skäl att tillstyrka arbetsgruppens förslag när det gäller avveckling av de specialdestinerade statsbidragen till skolbyggnader för grundskolan.

Det vore värdefullt att överföra ansvaret för skolbyggandet till kommunerna. Kommunerna skulle ekonomiskt kunna kompenseras med ett lokalbidrag, ingående i statsbidraget för driften av skolan, som ett tillskott till varje basresurs. Jag delar därför arbetsgruppens uppfattning att statsbidragen till skolbyggnader för grundskolan bör avvecklas.

1.33 Länsskolnämnden i Södermanlands län

Länsskolnämnden biträder förslaget att nuvarande statsbidrag till skolbyggnader slopas samt att den statliga styrningen av skolbyggnadsverksamhetens omfattning via investeringsramar försvinner. Länsskolnämnden föreslår emellertid att möjligheten till hyresbidrag för viss gymnasial utbildning tills vidare behålls. Hänsyn måste tas till behovet under "puckelåren" av förhyrda lokaler för utbildningarna inom industri och hantverk.

1.34 Länsskolnämnden i Östergötlands län

Länsskolnämnden ansluter sig till förslaget och kan samtidigt berätta att dess prioritering av länets skolbyggande ter sig allt svårare. Ett sjuttio-millioners gymnasieskolbygge med kraftig inverkan på regionalpolitiska arbetsmarknadsprognoser går knappast att jämföra i angelägenhet med en liten bygdeskolas ofrånkomliga behov av ett par klassrum för en dryg million. Ett skolbygge som planeras som en integrerad del i ett större projekt, exempelvis försök med alternativa energiformer, kan kräva en fast

tidsplanering oavsett om andra skolbyggen är ur skolpolitisk synpunkt mer angelägna. För länsskolnämnden innebär alltså förslaget inte bara en avlastning av det administrativa arbetet utan också en befrielse från en allt omöjligare uppgift.

— — —

Nuvarande statsbidrag till förhyrning av skollokaler försvinner enligt förslaget. Detta kan i vissa fall innebära en kraftig obalans i en kommunalekonomisk långtidsbudget. Inom länet finns exempel på förhyrda skollokaler för gymnasieskolan med ett årligt statsbidrag i storleken en million. Nämnden förutsätter att ett hyresbortfall kan på ett eller annat sätt kompenseras under en övergångstid.

1.35 Länsskolnämnden i Jönköpings län

Även om de förslag som framläggs i promemorian skulle innebära väsentliga fördelar finner länsskolnämnden att de ekonomiska förutsättningar som anges i promemorian utgör ett alltför bräckligt underlag för ett omedelbart beslut. Nämnden kan inte nu överblicka de konsekvenser ett slopande av statsbidraget skulle innebära för skolbyggnadsverksamheten i kommunerna.

1.36 Länsskolnämnden i Kronobergs län

I princip har länsskolnämnden inget att erinra mot att statsbidragsgivningen ersättes med en annan form för ekonomiskt skolbyggnadsstöd åt kommunerna. Eftersom skolbyggnadsbehovet varierar i avsevärd grad mellan olika kommuner kan det framlagda förslaget emellertid leda till en betydande ekonomisk belastning för en del kommuner. Detta i sin tur kan komma att medföra icke acceptabel standardskillnad mellan olika kommuners lokaler.

1.37 Länsskolnämnden i Kalmar län

— — —

Länsskolnämnden kan inte finna att sådana direktiv som de av arbetsgruppen antydde utfärdats för gruppen. Nämnden finner därför otillfredsställande att arbetsgruppen i en tid då lagstadgat skattetak allvarligt övervägs, framlägger förslag, som innebär inkomstbortfall för kommunerna med beräknade 350 milj. kr. Nämnden anser att arbetsgruppen genom att glida förbi ovannämnda fråga gjort arbetet alltför lätt för sig.

— — —

Länsskolnämnden anser att de specialdestinerade byggnadsbidragen utan större olägenhet snarast kan avvecklas för grundskolans del. Däremot bör de bibehållas för gymnasieskolan intill dess det nuvarande systemet

avlöstes av ett administrativt enkelt system som på ett för kommunerna godtagbart sätt även tillgodoser undervisningens intressen. Speciell uppmärksamhet bör därvid ägnas frågan om bidrag för gymnasial utbildning vid skola med länet eller riket som upptagningsområde.

— — —

Det nuvarande systemet med statsbidragsgivning till kommunerna är behäftad med en rad olägenheter. Dessa kan sammanfattas sålunda:

1. Systemet är tungrott och medför omfattande administration.
2. Systemet för med sig en detaljkontroll från statens sida som till stor del är onödig.
3. Systemet bidrar föga till skatteutjämning mellan kommunerna.
4. Systemet missgynnar mindre kommuner.

Och som det allvarligaste argumentet

5. Systemet för med sig att kommunerna ej kan planera skolbyggnationen på ett tillfredsställande sätt eftersom man inte vet om och när man får genomföra ett sedan kanske flera år planerat byggnadsföretag. Speciellt otillfredsställande är det nuvarande systemet i fråga om byggnadsföretag, där skilda kommunala verksamheter samordnats och där skolverksamhet ingår som en del.

— — —

Slutligen vill länskolnämnden från sin principiella åsikt framhålla som önskvärt att en allmän översyn av statsbidragsgivningen görs. Härvid bör statsbidraget till skolbyggande göras till en komponent i ett enhetligt, mera omfattande system. En sådan samlad statsbidragsgivning utan öronmärkta pengar skulle ge kommunerna större möjlighet till en rationell, ändamålsenlig och långsiktig planering.

1.38 Länskolnämnden i Kristianstads län

Ett avskaffande av det särskilda statsbidraget till skolbyggnader kan inte, sett ur skolans synpunkt, vara till fördel. Genom bidraget har från statens sida ett visst minimitillskott till skolbyggandet kunnat garanteras. Ett kärvare ekonomiskt läge i kommunerna kan komma att missgynna skolan i konkurrensen med andra viktiga investeringsobjekt. Risk föreligger också för en ökad skillnad i standard beträffande skollokalerens kvalitet och funktionsduglighet i skilda kommuner, vilket ytterst kan komma att gå ut över elevernas förutsättningar att få en likvärdig undervisning.

1.39 Länskolnämnden i Malmöhus län

När därför arbetsgruppen nu föreslår att det nuvarande statsbidraget till skolbyggnader skall försvinna och att skatteutjämningsbidragen skall träda i dess ställe så delar nämnden gruppens uppfattning i själva principfrågan.

— — —

Däremot innebär arbetsgruppens förslag inte en "avlösning" på så sätt att de 300 milj. kr. som statsbidragsgivningen beräknats till förs över till skatteutjämningsbidraget. Kommunerna får enligt förslaget själva svara för bortfallet. Även om kommunerna den 1 januari 1980 blir 279 och får antas vara bärkraftigare än de 995 kommunerna år 1965 samt att 300 milj. kr. i nuläget motsvarar ca 90 milj. kr. 1965 innebär arbetsgruppens förslag en överföring av kostnaderna på kommunerna som enligt nämndens mening inte kan accepteras.

— — —

Kommunerna bör enligt nämndens mening kompenseras för statsbidragsbortfallet. I annat fall kan man inte undvika att reformen får en skattehöjande effekt.

1.40 Länsskolnämnden i Hallands län

Konsekvenserna av arbetsgruppens förslag är svåra att till alla delar förutse. Det föreligger enligt nämndens mening viss risk för att finansiellt starka kommuner med möjlighet att i stor utsträckning skattefinansiera sina objekt blir gynnade. Det finns också en uppenbar risk för att förslaget av såväl ekonomiska som finansieringstekniska skäl driver kommunerna till höjningar av den kommunala utdebiteringen.

Nämnden inser de fördelar som ligger i det föreliggande förslaget men är betänksam inför de kommunalekonomiska och finansieringstekniska konsekvenserna. Ett genomförande av arbetsgruppens förslag bör enligt nämndens förmenande tills vidare begränsas till att gälla lokaler för grundskolan. För lokaler för gymnasieskolans behov borde hittillsvarande bestämmelser alltså få gälla. Nämnden anser även att en avveckling av investeringsbidraget för grundskolan direkt bör kompenseras genom en schablonmässig uppräkningsresursen. Nämnden förutsätter också att några års respit ges med ett eventuellt genomförande så att den kommunala budgetplaneringen hinner anpassas till de nya förhållandena.

1.41 Länsskolnämnden i Skaraborgs län

— — —

Sammanfattningsvis får länsskolnämnden anföra att de skäl, som förbragts i promemorian, ej är av den tyngd att nämnden för sin del är övertygad om att ett borttagande av det nuvarande investeringsbidraget skulle få gynnsamma återverkningar på skolväsendets byggfrågor i rikets kommuner och landstingskommuner. Snarast ger den ett intryck av en i och för sig förståelig och berättigad vilja till återhållsamhet med investeringar, men förslagen innebär i realiteten endast en överflyttning av betydande samhällskostnader från stat till kommun, vilket inte är acceptabelt varken

ur rättvisesynpunkt eller med hänsyn till önskemål om en likformig skola av god standard i hela vårt land. Härtill kommer vissa andra konsekvenser av negativ karaktär, i första hand risk för betydande svårigheter för vissa ekonomiskt svaga kommuner att genomföra helt nödvändiga skolbyggen och en ökad ojämnhet vad byggnadernas kvalitet beträffar. I fråga om uppförande av gymnasieskolor torde det vara helt oralistiskt att tänka sig att kommunerna – även de större – skulle kunna ikläda sig dylika förpliktelser utan det stöd som ett investeringsbidrag av nuvarande typ innebär.

Länsskolnämnden får därför avstyrka de i promemorian framförda förslagen beträffande avskaffande av investeringsbidragen till skolbyggnader och föreslår att nuvarande bestämmelser bibehållas men att om så erfordras vissa administrativa förenklingar genomförs och att besluten rörande statsbidrag flyttas från central till regional nivå, vilket skulle förutsätta en tilldelning av länsramar liksom inom vissa andra förvaltningssektorer.

1.42 Länsskolnämnden i Värmlands län

Länsskolnämnden finner att föreliggande ärende är en stor fråga för länets kommuner och landsting och vänder sig med skärpa mot utredningens teoretiska och lättsinniga resonemang. Det är inte rimligt att i de svåra ekonomiska läge, som föreligger för kommuner och landsting, fråntaga dem ett statsbidrag, som i de flesta fall täcker 20 % av kostnaderna. Det finns inom Värmlands län medelstora kommuner, som under de närmaste åren har skolbyggnadskostnader på mellan 50–100 milj. kr.

Nämnden finner det helt nödvändigt med ett remissförfarande med väl tilltagen remisstid för kommuner, landsting och länsskolnämnder.

Om ovan nämnda förslag kommer att realiseras blir det enligt nämndens mening ett dråpslag mot skolbyggnationen i landet. En mängd angelägna skolbyggnadsprojekt kommer inte att kunna realiseras av kostnadsskäl. Arbetsmarknadspolitiska skäl kommer att avgöra vilka projekt som skall realiseras, och skolbyggnadsstandarden kommer att visa stora skiljaktigheter mellan kommunerna, en utveckling som länsskolnämnden med skärpa motsätter sig.

1.43 Länsskolnämnden i Västmanlands län

Länsskolnämnden i Västmanlands län finner den tillmätta remisstiden orimligt kort och helt oacceptabel, därest en seriös handläggning av ärendet avses. Nämnden nödgas därför avstå från att anmäla synpunkter i en för skolans utveckling viktig resursfråga.

1.44 Länsskolnämnden i Gävleborgs län

Länsskolnämnden vill understryka vad som sägs i rapporten att föränd-

ringen i kostnadsfördelningen mellan stat och kommun måste beaktas i samband med överläggningar om den kommunala ekonomin.

1.45 Länsskolnämnden i Jämtlands län

Länsskolnämnden i Jämtlands län ser med tillfredsställelse att regeringen nu överväger förslag om en snabb ändring av gällande finansieringsgrunder för skolbyggandet. En avveckling av den otidsenliga regleringen av detta byggande är särskilt angelägen i fråga om grundskolan.

Länsskolnämnden finner det dock viktigt framhålla att icke generella statsbidrag bör finnas kvar för elevhem. För lokaler för gymnasier är länsskolnämnden icke beredd föreslå en avveckling av gällande statsbidrag. Utredningen har inte tillräckligt beaktat vissa kostnadskrävande linjers och specialkursers beroende av stora elevområden, där investerings- och driftkostnader oräddvist kommer att drabba viss gymnasiekommun.

Länsskolnämnden avser att betydande personella besparingar kan göras både hos kommunerna och staten om skolbyggnadsregleringen för grundskolan försvinner.

1.46 Länsstyrelsen i Gotlands län

-- --

Även om statsbidraget är en förhållandevis liten del av skolbyggnadskostnaden, får det dock stor betydelse mot bakgrunden av föreliggande svårigheter med skattefinansiering, lånerestriktioner och det mycket höga ränteläget. Ett bortfall av statsbidraget kan förutsättas komma att påverka lokalstandard negativt, oavsett vilka föreskrifter som kan komma att meddelas i stället för nuvarande statsbidragsvillkor, då standarden måste bli beroende av kommunens ekonomiska möjligheter.

-- --

Länsstyrelsen anser att statsbidraget i sin nuvarande form till skolbyggnadskostnader för grundskolan inte bör avskaffas utan att motsvarande belopp tillförs kommunerna genom skatteutjämningsbidraget eller på annat lämpligt sätt samt att statsbidragformen för gymnasieskolan bör bibehållas oförändrad.

2 Behov av finansieringsstöd

2.1 Skolöverstyrelsen

Arbetsgruppen har funnit "att det inte generellt går att fastställa att det föreligger behov av ett särskilt stöd för finansiering av investeringar i skolbyggnader vid ett slopat investeringsbidrag".

Det är dock enligt skolöverstyrelsen (SÖ) väsentligt för en över landet likvärdig utbildningsstandard att det finns erforderliga skollokaler för grundskolans obligatoriska undervisning. Detta gäller även gymnasieskolan där utbildning i dag efterfrågas av ett elevantal som motsvarar mer än 100 % av årskullen 16-åringar. Om inte fullgoda lokaler finns att hyra behöver kommunen bygga, och vid tiden för investeringen behövs kapital. Ekonomisk hjälp just då främjar byggandet av skollokaler. Ett sådant stöd betyder mest för kommuner med svag ekonomi. Även för stora kommuner med god ekonomi är dock stödet betydelsefullt vid stora projekt, t. ex. gymnasieskolor.

Utbyggd skatteutjämning, ändrad interkommunal ersättning samt extra skatteutjämning innebär visserligen ett stöd men inte i alla kommuner och inte just vid tiden för byggandet. Skatteutjämning och interkommunal ersättning påverkas inte av om kommunerna har skolbyggen framför sig eller redan har byggt dem med statsbidrag. Vissa kommuner skulle genom skatteutjämning i princip få statsbidrag två gånger för uppförda skolor. Detta redovisas av gruppen som en nackdel vid hyresbidrag men torde i princip gälla även vid skatteutjämning. I kommuner som i ett nytt system enligt gruppens förslag skall bygga skolor utan statsbidrag torde utsikterna att få extra skatteutjämning betyda mycket för om vissa skolor kan byggas eller ej. Speciellt för större projekt fordras att kommunen avsätter medel under flera år för att undvika att höja den kommunala utdebiteringen för mycket. Detta kommer att försena en del skolbyggen som skulle behöva starta snarast eftersom det långsiktiga elevunderlaget kräver lokaltillskott.

Skolsektorn vars utbyggnad i dag inte är prioriterad gentemot andra kommunala sektorer behöver enligt SÖ stöd inom kommunerna. Den bör åtminstone inte missgynnas jämfört med annan verksamhet för barn och ungdom till vilken finansieringsstöd för lokaler utgår.

Genomförandet av de reformer statsmakterna beslutat, underlättas om kommunerna får finansieringsstöd vid byggtillfället. Ett exempel är sarskolans integrering i grundskolan och gymnasieskolan. Landstingets verksamhet fordrar här stora utrymmen i primärkommunens skolbyggen. Om finansieringen inte underlättas ökar kommunernas svårigheter att bygga lokaler för sarskolan jämfört med i nuvarande system.

Ett finansieringsstöd är alltså enligt SÖ angeläget i ett nytt system för att inte villkoren för en likvärdig utbildningsstandard skall försämrats. Särskilt torde detta gälla inom gymnasieskolan, där det bl. a. blir svårare att etablera nya kostnadskrävande utbildningar och inom grundskolans högstadium där överbeläggningen kan komma att öka. (I en inventering år 1977 konstaterade SÖ att minst 180 av ca 850 högstadieskolor var överbelagda med en parallell eller mer.) Ett sådant stöd till alla enligt kommunerna angelägna skolbyggen är önskvärt. Det medför också att statens rådgivande service byggd på läroplanerna får bättre genomslagskraft. I denna rådgivning ingår bl. a. att samordna pedagogiska, ekonomiska och tekniska krav samt att

underlätta förändringar som kan behövas som följd av den pedagogiska utvecklingen eller samhällsutvecklingen.

En prioriterad statlig långivning bör därför i ett nytt system utformas och dimensioneras så att den svarar mot kommunernas redovisade behov, det behov som inte kunnat tillgodoses inom de senaste årens investeringsramar.

2.2 Landstingsförbundet

— — —

Som utredningen framhåller uppstår två typer av finansieringsproblem om förslaget genomförs. Det ena består i att kostnadsfördelningen totalt sett mellan stat och kommun ändras. Det andra problemet är det likviditetsproblem, som kan uppstå för enskilda huvudmän om bortfallet av investeringsbidraget inte kan ersättas med upplåning i önskvärd omfattning.

2.3 Botkyrka

— — —

Även om statsbidragsandelen av den totala skolutbyggnadskostnaden är blygsam betyder ändå bidraget mycket för kommunerna. Utredningen konstaterar att skolbyggnadsinvesteringarna under åren 1975–1977 utgjorde 14 % av kommunernas totala investeringsvolym. Motsvarande siffra för planerade investeringar 1979–1983 utgör 16 %.

För Botkyrka kommun spelar skolbyggnadsinvesteringarna en helt annan roll i de totala investeringarna än vad som genomsnittsandelen utvisar. För perioden 1970–1978 utgjorde de 36 % av den totala investeringsvolymen och för perioden 1980–1984 kommer den planerade skolbyggnaden att utgöra 40 % av totalvolymen.

2.4 Falun

— — —

Genom de effekter skatteutjämningsbidragen har för många kommuner kan Falu kommun tillstyrka förslaget endast avseende grundskolan och då om ett garanterat särskilt skatteutjämningsbidrag tillkommer åtminstone under en övergångstid.

2.5 Haninge

— — —

Arbetsgruppen talar vidare om att möjlighet att söka extra skatteutjämningsbidrag för speciellt drabbade kommuner bör föreligga. Det är för

Haninges del endast en teoretisk möjlighet. Redan nu är så många faktorer hänvisade till sådant bidrag för kommunens del, att det bidrag vi erhållit/kan erhålla, långt ifrån ger täckning. Här kan nämnas att Haninge för år 1980 skulle ha erhållit i storleksordningen 45 milj. kr. om vi erhållit kompensation på alla de faktorer som i regeringens proposition om den kommunala ekonomin hänvisas till extra skatteutjämningsbidrag. I verkligheten erhöll kommunen 5,1 milj. kr. Att hänvisa ytterligare faktorer till det extra skatteutjämningsbidraget är således en åtgärd som helt saknar täckning i verkligheten.

2.6 Luleå

Utredningen menar att det speciella skatteutjämningsbidraget kommer att förbättra kommunernas ekonomi. Detta blir tyvärr inte fallet i Luleå kommun. Tillskottet blir bara ungefär 1 milj. kr. och täcker därmed självfallet inte ett slopat bidrag till skolbyggandet.

2.7 Länsskolnämnden i Östergötlands län

I likhet med reservanterna förutsätter länsskolnämnden att kostnadsfördelningen mellan stat och kommun hålls i stort sett oförändrad. Detta bör som arbetsgruppen antyder ske genom ordinarie och extra skatteutjämningsbidrag.

2.8 Länsskolnämnden i Kalmar län

I sina ställningstaganden kommer arbetsgruppen fram till att vid slopat investeringsbidrag den ökade finansiella påfrestningen för kommunerna blir måttlig även vid genomförandet av relativt omfattande projekt. Gruppen har vid studiet av projekt ifrån utvalda kommuner funnit att slopande av investeringsbidraget skulle medföra ett inkomstbortfall, som i genomsnitt under en femårig planeringsperiod motsvarar mellan 21 öre och 31 öre per skattekrona. För ett enskilt år kommer man som allra högst upp i 82 öre. En dylik följdverkan vill länsskolnämnden inte beteckna som måttlig utan som betydande.

2.9 Länsskolnämnden i Skaraborgs län

I promemorian sägs bl. a. att investeringsbidragets betydelse för kommunens totala ekonomi är relativt liten. Nämnden har ingen anledning att här diskutera betydelsens relativa storlek, men kvar står, att möjligheten att erhålla statsbidrag för ett planerat skolbygge många gånger varit avgörande för att projektet över huvud taget skulle komma till stånd.

3 Finansieringsalternativ

3.1 Skolöverstyrelsen

Ett utbyggt skatteutjämningsystem garanterar inte att stödet till kommunerna kommer skolbyggandet eller ens skolväsendet till del. Behovet av att så sker varierar också, beroende på om kommunerna har behov av framtida skolbyggen eller ej.

Från skolans synpunkter vore det bättre om statsbidraget kunde ersättas med en finansiering som i det enskilda objektet underlättade byggande av nödvändiga skollokaler i minst samma utsträckning som statsbidraget gör nu. Det är därför intressant att studera hur de av gruppen föreslagna finansieringssätten kan tillgodose denna önskan.

Av praktiska skäl bör finansieringen av gymnasieskolor och grundskolor vara lika.

Kommunalskatter. Lån på allmänna kreditmarknaden

Arbetsgruppens förslag bygger i huvudsak på självfinansiering via kommunal utdebitering och lån på allmänna kreditmarknaden, kombinerat med skatteutjämnning. Detta system har fördelen att kommunen friare än nu kan tidsplanera skolbyggandet. Den hjälp som nu ges vid byggtillfället som bidrag uteblir dock helt, vilket som tidigare sagts endast delvis kan kompenseras via utjämnande bidrag. Vissa kommuner kan få svårt både att höja skatten och att få så stora lån på allmänna marknaden att även den del som nu täcks av bidrag kan upplånas. Möjligheten att få lån kan påverkas bl. a. av kommunens solvens och av möjligheterna till lån från lånefond e. d. Kreditproblem kan leda till att det blir svårare än i det nuvarande systemet att bygga skollokaler i vissa fall. Förutsättningarna för en likvärdig utbildningsstandard i landet kan då bli sämre än i det nuvarande systemet.

Statlig lånefond alternativt finansiering i särskild ordning på den allmänna kreditmarknaden, "fjärrvärmefinansiering"

Denna lånegivning skulle enligt gruppen vara till viss hjälp för de kommuner som eventuellt skulle behöva finansieringsstöd om nuvarande statsbidrag slopas. Bidraget ersätts med lån till motsvarande belopp (lånefond) resp. till den del som inte kunnat finansieras på annat sätt ("fjärrvärmelån"). Byggandet av skolor som får lån underlättas härigenom men kostnaderna för räntor och amorteringar torde endast i vissa kommuner kunna kompenseras via skatteutjämnning m. m. Stödet blir enligt SÖ inte jämförbart med nuvarande investeringsbidrag till alla kommuner. Etablering av en ny långivning speciellt för skolsektorn kan få praktiska nackdelar. Central administration blir nödvändig med ramar, behov av inventering och prioritering. Eftersom kapitalmarknadsutredningen bedömer att kommunerna troligen inte kan få ökat utrymme för krediter inom överskådlig tid kan efterfrågan på lån via lånefond eller "fjärrvärmefinansiering" bli

stor även om räntor och amorteringstider inte blir speciellt gynnsamma. Hur stora prioriteringsproblemen blir jämfört med de nuvarande torde bero på många faktorer, främst låneramarnas storlek och villkoren för lånen.

Erfarenheterna av systemet med driftbidrag och lånefond för byggnadsarbeten vid folkhögskolan är inte goda vad avser byggnadsverksamheten. Bygghänsynen har minskat, och lånefonden utnyttjas endast i begränsad omfattning. Kritiken är så pass stark att rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation vill ha systemet omprövat. Trots att mycket skiljer folkhögskolan och det allmänna skolväsendet vill SÖ nämna detta förhållande.

Finansiering genom bostadslån

Skollokalerna i integrerade anläggningar kan under vissa villkor få bostadslån i dag. Arbetsgruppen föreslår att sådana möjligheter skall bibehållas.

Denna finansieringsform är ett gott stöd vid investeringstillfället. Det skulle förbättra skolbyggandets villkor om denna långivning kunde vidgas till att mer generellt gälla skolbyggande. Prioriterade krediter i form av bostadslån till hela skolor kan i ett trängt kreditläge enligt SÖ underlätta byggandet av angelägna skollokalerna på liknande sätt som ett investeringsbidrag. Dessutom tillfredsställs önskemålet om en flexibla skolplanering så som gruppen formulerat detta i fem att-satser. Det ger kommunen stor frihet att planera och att välja mellan angelägna investeringar, bostäder och servicelokaler. Bostäder och lokaler kan följas åt såväl vid utbyggnaden av nya kommundelar som vid förnyelse av befintliga områden. Bostadslån skulle också kunna underlätta upprustning av äldre skolor, och härigenom skulle gamla och nya skolor kunna få mer likvärdig miljö. Samplanering med andra servicelokaler underlättas väsentligt och finansieringen sker på lika villkor för olika sektorer inom barn- och ungdomssorgen. Kommunerna är vana att hantera systemet även om det är komplicerat.

Det är enligt SÖ inte någon definitionsnära skillnad mellan skolan och de lokaler som f. n. kan få bostadslån. I vid mening är undervisning i både grundskolan och gymnasieskolan en service för de boende ungdomarna. Även de vuxna boende får en stor del av sitt servicebehov tillgodosett i skolan, lokaler för vuxenutbildning, fritidsverksamhet m. m. Man kan säga att varje skola väsentligt minskar behovet av andra servicelokaler. Närheten till servicen varierar dock. Lågstadieskolan har fördelen att ligga nära boendet, medan gymnasieskolan har ett större upptagningsområde. Den senare innehåller dock fler lokaler som passar för varierande vuxenverksamheter.

Kommunen har inflytande över bostadslånekvotens fördelning på bostäder och lokaler av olika slag. Länsstyrelsen torde också i ett system med bostadslån generellt till skolor kunna ge en kommun en större kvot om den redovisar i sin länsplanering att ett större skolprojekt bör komma fram ett år.

Den prioriterade upplåningen skulle enligt arbetsgruppens mening öka för mycket om alla skolor fick möjlighet till bostadslån. SÖ vill dock framhålla att krediterna inte utnyttjas helt i dag. Om läget ändras så att inte alla av kommunerna önskade bostäder och lokaler kan få lån, bör kommunen ha möjlighet att ange vilka objekt som är mest angelägna för en god boendemiljö totalt sett. De boendes önskemål om fullständig boendeservice innefattande även skolor skulle i högre grad kunna beaktas i ett sådant system.

SÖ vill av ovan nämnda skäl framföra önskemålet att en utvidgning av bostadslånefinansieringen ytterligare prövas, av praktiska skäl för både grundskolor och gymnasieskolor. Om bostadslån generellt till skolbyggen anses stimulera för mycket bör det prövas om inte bostadslån ändå kan ges till en viss del av en grundskola eller gymnasieskola t. ex. genom maximering av den belåningsbara delen. Även sådan, begränsad bostadslånegivning förefaller SÖ mer praktisk än särskilda låneformer för skolsektorn.

— — —

Någon tidpunkt för genomförandet anges inte i rapporten. Eftersom huvudalternativet till finansiering enligt gruppens förslag är skatter och lån på allmänna marknaden kan speciella problem uppstå i övergången till ett sådant system. Särskilt vid stora skolbyggnadsprojekt såsom gymnasieskolor och troligen också högstadieskolor bör kommunerna få tid på sig att göra omprioriteringar och/eller fondera medel före byggstarten för att inte budgeten skall bli för hårt ansträngd. Det är nödvändigt att sådana övergångsproblem beaktas om arbetsgruppens förslag genomförs.

Ytterligare överväganden behövs enligt SÖ för att klargöra kommunernas möjligheter att i ett system utan statsbidrag ordna lokaler som ger möjlighet till ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard. Inte minst mot bakgrunden av den senaste tidens diskussion om den kommunala ekonomin krävs ytterligare analyser vilket bör ske inom ramen för en mer övergripande utredning. Arbetsgruppens rapport kan därvid utgöra underlag för fortsatt diskussion bl. a. i anslutning till de fortsatta övervägandena om den statliga skoladministrationens utformning och inriktning.

Ledamoten Landström i SÖ:s styrelse har avgivit särskilt yttrande och anför bl. a. följande.

De från allmän politisk synpunkt väsentliga frågor som kostnadsövervältringen från staten på kommunerna aktualiserar är av den art att de bör övervägas i en parlamentarisk utredning. Enligt min mening bör en sådan tillsättas för att fortsätta och slutföra den översyn av skolbyggandets finansiering som kan anses inledd genom arbetsgruppens förslag.

3.2 Bostadsstyrelsen

Arbetsgruppen har vid sin bedömning av olika alternativa finansierings-

system konstaterat att det från bostadspolitiska synpunkter skulle i huvudsak vara en fördel att låta grundskolan ingå i bostadslånesystemet. Detta skulle enligt gruppen underlätta en samplanering och en samordnad utbyggnad av bostäder och de för de boende nödvändiga bostadskomplementen.

Bostadsstyrelsen kan helt instämma i denna bedömning.

En bostadslånefinansiering innebär att bottenlånen kommer att ingå i den prioriterade sektorn av kapitalmarknaden. Arbetsgruppen har som en invändning mot bostadslånefinansiering anfört att detta negativt skulle kunna påverka möjligheterna att säkerställa den redan tidigare prioriterade upplåningen.

Frågan om bostadslånefinansiering av skolbyggandet har tidigare behandlats av bl. a. kapitalmarknadsutredningen (SOU 1978: 11). Utredningen såg en sådan finansiering som en åtgärd som kunde allmänt underlätta kommunernas upplåning. Styrelsen uttalade i sitt yttrande över detta betänkande att dess principiella uppfattning av att bestämmelserna om bostadslån inte borde primärt ändras med hänsyn till kommunernas allmänna upplåningsproblem. En eventuell utvidgning av den krets av lokaler som kunde omfattas av bostadslånefinansieringen borde sålunda prövas med hänsyn till bostadsservice- och boendemiljösynpunkter.

De risker för en försämrad boendeservice som ett slopande av investeringsbidraget kan medföra samt de synpunkter på fördelarna ur bostadspolitiska synpunkter med en bostadslånefinansiering, som arbetsgruppen anfört och som styrelsen helt delar, är enligt styrelsens uppfattning starka skäl för en bostadslånefinansiering med hänsyn till bostadsservice- och boendemiljösynpunkter. Härtill kommer att skollokaler är lika nödvändiga för boendeservicen i bostadsområdet och lika viktiga som barnstugelokaler och andra sociala och kommersiella lokaler som i dag får statliga bostadslån.

Bostadsstyrelsen föreslår därför att byggande av lokaler för grundskolan finansieras med bostadslån. Skulle av andra skäl än de bostadspolitiska en sådan finansiering inte anses genomförbar bör vissa ändringar genomföras av de regler som i dag gäller för bostadslån till s. k. integrerade anläggningar.

Bostadsstyrelsen uttalade i sin anslagsframställning för budgetåret 1979/80 att det skett en successiv förändring av synen på skolans roll i serviceutbudet vilket haft sin motsvarighet i den faktiska utvecklingen på skolbyggnadsområdet. Från att i början ha bidragit med en mindre del av lokalerna i en anläggning för boendeservice, är det nu i allt högre grad skolan som utgör stommen i anläggningen. Detta hänger till stor del ihop med den ändrade inriktningen av bostadsbyggandet. Större centrumanläggningar dit huvuddelen av kommersiell och övrig service i ett område samlas byggs knappast längre.

Styrelsen anförde vidare följande:

”För att inte finansieringsförutsättningarna i ett ansträngt kommunalekonomiskt läge skall styra serviceutbyggnaden i oönskad riktning föreslår styrelsen slopande av regeln om inräkning av hela skolan i låneunderlaget när anläggningen till övervägande del består av andra lokaler. Ett sådant slopande torde med hänsyn till rådande förhållanden innebära en obetydlig inskränkning i finansieringsförutsättningarna för skolor.

Lånemöjligheterna för samutnyttjade skollokaler bör bibehållas. Kravet på redovisning på den planerade användningen av lokalerna bör dock skärpas. Därigenom kommer även sådana bas- och komplementutrymmen i skolan som anses bli samutnyttjade att kunna inräknas i låneunderlaget. Det blir således även fortsättningsvis möjligt att i vissa fall få hela skolan inräknad i låneunderlaget.

Enligt uppgift från SÖ är det numera mycket vanligt att skolorna, oavsett om de samordnas med andra lokaler eller inte, utformas så att vissa utrymmen (matsal, samlingssal, gymnastik etc.) kan användas för fritidsändamål. Denna tendens torde stärkas ytterligare i och med SIA-skolans införande. Styrelsen har för avsikt att efter samråd med SÖ närmare ange hur redovisning av planerat samutnyttjande skall ske, som underlag för bedömning av om lokalerna blir till påtaglig nytta för de boende.”

I avvaktan på den översyn av skolbyggandets finansiering var departementschefen (prop. 1978/79: 100 bil. 16) inte beredd föreslå några ändringar av de finansieringsmöjligheter som finns inom bostadslånesystemets ram.

Styrelsens förslag att – i en integrerad anläggning – endast låta den del av skolans lokaler som samutnyttjas komma i fråga för bostadsfinansiering anser arbetsgruppen vara välgrundat och stöder förslaget.

Arbetsgruppen påpekar att stimulanseffekten till förmån för samordning av skollokaler med lokaler för annan boendeservice skulle bortfalla om prövning av integrerade anläggningar upphörde. Vidare anser arbetsgruppen det angeläget att bostadslånesystemet för integrerade boendeserviceanläggningar vid ett slopande av investeringsbidraget till skolbyggnader tillämpas på ett sådant sätt att s. k. lånearkitektur inte uppstår.

Styrelsen delar inte arbetsgruppens uppfattning utan anser att kommunernas driftekonomiska bedömningar är en garanti för att samordning av skollokaler för annan boendeservice kommer till stånd och att anläggningarna utformas på ett från funktionssynpunkt lämpligt sätt.

3.3 Fullmäktige i Riksbanken

Fullmäktige vill ej ta ställning till formerna för statens stöd till kommunerna. Kommer investeringsbidraget till skolbyggande att avvecklas bör det dock inte ersättas med ett system med specialdestinerade krediter. Fullmäktige vill likväl något kommentera de kreditmarknadsmässiga stödssystem som arbetsgruppen behandlat.

Fullmäktige har vid åtskilliga tillfällen framhållit, att stor återhållsamhet

måste iakttagas i fråga om utökningar av det statliga bostadsfinansierings-systemets täckningsområde. Detta system, som är utformat för att tjäna ett bestämt ändamål, är redan mycket omfattande och ställer stora krav på prioriterade krediter. Eftersom det totala kreditbehovet till skolbyggande är betydligt större än de statliga bidragen, skulle ett inlemmande av skolbyggandet i detta system ej obetydligt öka behovet av prioriterade krediter. Bostadsfinansieringssystemet innehåller dessutom ett kraftigt subventionselement i form av räntebidrag. Dessa räntebidrag är avpassade för att reglera kapitalkostnaderna för olika årgångar av bostadshus på ett för bostadsmarknaden lämpligt sätt och lämpar sig föga för styrning av skolbyggandets kapitalkostnader. Räntebidragen skulle behöva ändras eller avskaffas för skoldelen vid ett eventuellt inlemmande. Med eller utan räntebidrag skulle vidare en prioritering av kreditgivningen nödvändiggöra ett bibehållande av den nuvarande ramstyrningen av skolbyggandet, som är orationell. De administrativa arbetsuppgifterna skulle öka. Fördelar skulle möjligen vara att söka i planeringen av boendekområden. Liksom arbetsgruppen anser fullmäktige att skolbyggandets inlemmande i det statliga bostadsfinansieringssystemet är en olämplig lösning. Detta alternativ bör inte komma i fråga.

En anledning till att skolbyggandets införande i bostadsfinansieringssystemet kommit upp till debatt är den att redan nu vissa skollokaler ingår i detta system. Detta är fallet med de skollokaler som byggs i s. k. integrerade anläggningar. I de fall skollokalerna utgör mindre än hälften av en boendeserviceanläggning utgår statligt bostadslån för samtliga skollokaler i anläggningen. Avskaffas investeringsbidraget till skolbyggande uppkommer risk att serviceanläggningar byggs så att de kommer att inrymma en större del av kommunens skollokaler än som nu är fallet. Denna följd av investeringsbidragets avskaffande måste naturligtvis undvikas. Av detta skäl föreslår arbetsgruppen en mindre ändring rörande reglerna för skollokaler i integrerade serviceanläggningar. Statligt bostadslån skall kunna utgå endast till sådana skollokaler i integrerade anläggningar som utformas för att användas också för andra ändamål än skolverksamhet. Fullmäktige biträder detta förslag.

Alternativet med en statlig lånefond för finansiering av skolbyggnader är av mindre intresse ur kreditmarknadssynpunkt. Enligt den skiss, som arbetsgruppen tecknar, skulle lån från fonden ges till ett belopp som svarar mot 20 % av skolbyggnadsinvesteringarna eller ungefär vad det nuvarande bidraget uppgår till. Lånen skulle ha en löptid om 7–10 år och räntan bli den som kommunlåneinstituten betingar för motsvarande utlåning. Någon ökning av den prioriterade kreditgivningen uppkommer inte vid tillämpning av detta alternativ.

Enligt fullmäktiges mening är detta alternativ det bästa av de tre diskuterade. Skulle mot förmodan ett generellt stödsystem behöva införas vid ett avskaffande av investeringsbidragen till skolbyggandet, bör detta system väljas.

År 1977 infördes en metod att underlätta finansieringen av fjärrvärmeinvesteringar. Kommunlåneinstitutet tilläts emittera något längre lån till något högre ränta för medelsanskaffning till nämnda investeringar. Arbetsgruppen diskuterar tillämpningen av en sådan finansieringsmetod också för skolbyggnaderna och bedömer den som likvärdig med en statlig lånefond.

Fullmäktige delar inte denna åsikt. Det bör noteras att det medgivande riksbanken gav till något längre lån med något högre ränta för finansiering av fjärrvärmeinvesteringar inte innebär att den kommun som gör en fjärrvärmeinvestering självklart skall ha ett lån som helt eller ens till viss procent täcker investeringskostnaden. Motsvarande tillämpning vid skolbyggnadsinvesteringar skulle sannolikt upplevas som en missräkning. För fullmäktige är en annan synpunkt av ännu större vikt: det är angeläget att så långt möjligt minska specialdestineringen av krediter till låntagares olika aktiviteter. Härtill kommer behovet av att minska de administrativa arbetsuppgifterna. Inom finansieringssystemet för fjärrvärmeinvesteringarna kartläggs behovet av specialdestinerade medel hos olika kommuner genom enkäter. Detta arbete handhas av industridepartementet. På grundval av kartläggningen gör sedan kommunlåneinstitutet kreditfördelningen mellan olika kommuner. Den strävan till förenkling, som finns i promemorian i övrigt, skulle inte tillgodoses av ett system som har fjärrvärmefinansieringen som modell.

Därest det skulle visa sig erforderligt med ett generellt stödsystem vid avveckling av investeringsbidragen, bör enligt fullmäktiges mening det nu diskuterade alternativet inte komma i fråga.

Sammanfattningsvis vill fullmäktige anföra följande. Därest investeringsbidraget till skolbyggnaderna avskaffas, bör det icke ersättas av ett system med specialdestinerade krediter. Skulle trots allt ett stödsystem för krediter till detta byggande bedömas erforderligt anser fullmäktige att systemet med en statlig lånefond bör väljas.

3.4 Arvidsjaur

Utredningen har övervägt ett schabloniserat investeringsbidrag, baserat på nettogolvarean. Idén har avvisats under motivering att någon möjlighet till kontroll av överareor inte skulle finnas och att det finns risk för att kommunerna skulle komma att välja alternativet nybyggnation i stället för förhyrning.

Denna inställning röjer ett misstroende mot kommunerna, som är helt ogrundat. Inställningen är tydligen den, att kommunerna saknar förmåga att göra vettiga ekonomiska och organisatoriska bedömningar när det gäller skolans lokalfrågor. På annat sätt kan man inte förklara utredningens åtgärd att förkasta en lösning som skulle innebära ett schablonbidrag med förenklade handläggningsrutiner. Enligt vår mening har utredningen förfarit felaktigt genom att inte presentera ett sådant förslag, som borde ligga

närmast till hands för att finna nya former för finansiering av skolbyggnad.

Utredningen har i stället fört in resonemanget på övergång från investeringsbidrag till hyresbidrag, utformat som ett driftbidrag per elev och år. Ett sådant förslag måste avfärdas av två skäl: För det första skall investeringsbidraget utgöra ett kapitaltillskott i samband med byggandet och för det andra är elevutvecklingen i landets grundskolor så oerhört olika att en sådan utgångspunkt för bidraget är otänkbar, särskilt med tanke på den problematik i fråga om sviktande elevunderlag som gäller för glesbygds-kommunernas skolor.

Utredningens hänvisning till att finansiering kan ske på den allmänna kreditmarknaden är illa underbyggt, eftersom det inte motsvaras av några garantier att reella lånemöjligheter står till kommunernas förfogande. Till följd härav är den vägning som gjorts mot skolpolitiska, bostadspolitiska, allmänna ekonomisk-politiska utgångspunkter utan värde.

Tvärt emot utredningen anser vi att en anpassning till bostadslånefinansieringen är en av de få framkomliga vägarna för att åstadkomma en form av generell finansieringsform för anskaffning av skollokaler. Ett räntebidrag får ses som en ringa kompensation för det bortfall som slopande av investeringsbidraget innebär.

Vi kan inte instämma i att lånesystemet skulle vara en bättre finansieringsform än bostadslånealternativet. Av helt andra skäl anser vi dock att det knappast finns anledning att konkurrera om låncutrymmet för fjärrvärmeutbyggnad, när det finns bättre alternativ som ligger närmare till hands.

3.5 Botkyrka kommun

— — —

Att Botkyrka kommun skulle kunna kompensera sig för statsbidraget genom att höja kommunalskatten framstår knappast realistiskt, dels mot bakgrunden av den stora betydelse statsbidraget har för kommunen, dels mot bakgrund av att skatten är högst i Stockholmsregionen. Att ytterligare öka upplåningen framstår ur kommunalekonomisk synpunkt som djupt beklagligt. Kommunens totala lånekostnad är räknat i andel av utdebiteringen mer än dubbelt av vad som gäller normalt. Tvärtom framstår en sanering av lånekostnaderna som det mest angelägna inslaget när det gäller att få kommunens ekonomi på fötter igen.

— — —

Om det ur statsfinansiell eller annan synpunkt bedöms som helt uteslutet att bidraget kvarstår i sin helhet är det utifrån kommunens horisont angeläget att man eftersträvar ett planerat avvecklingsförfarande. Att i detalj ange konstruktionen i detta avseende kan vara svårt. Ett system borde utformas så att de kommuner där bortfallet av statsbidrag motsvarar en viss nivå i utdebitering bör få behålla bidraget, som då bör utgå efter de beräkningsgrunder som f. n. gäller.

3.6 Bromölla

— — — Praktiskt innebär förslaget att de kommuner, som ej kan skattefinansiera statsbidragsbortfallet, och det är de flesta, tvingas ut på den öppna kreditmarknaden med dess begränsade tillgång på riskvilligt kapital. Antingen kan det då hända att lånebehovet ej tillgodoses eller också, att det sker till oskäligt hög räntekostnad. Det är föga stimulerande för de kommunalt ansvariga att se fram mot en sådan utveckling.

Ett avsnitt i undersökningen framhåller speciella aspekter ur finansieringssynpunkt på skollokaler i integrerade serviceanläggningar. Förutom att kunna konstatera det positiva i att arbetsgruppen i detta specialfall vidhåller gällande finansieringsform med bostadslån är det värt att påpeka fördelarna av att så långt det är möjligt låta skolanläggningen ingå som service lokal i ett bostadsområde. Det innebär ekonomiska fördelar, eftersom både personal och lokalarcor kan reduceras jämfört med konventionella lösningar.

3.7 Danderyd

Sammanfattningsvis kan alltså sägas, att samtidigt som utredningen dels föreslår att de statliga investeringsbidragen skall slopas, dels därjämte vidare understryker, att frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun ligger utanför ramen för utredningsuppdraget, saknar man möjlighet att peka på andra finansieringsmöjligheter än de redan kända. Detta torde minska kommunernas benägenhet att tillstyrka föreliggande utredningsförslag.

3.8 Falun

I likhet med utredningen finner Falu kommun det förmånligast att genom skattefinansiering och lånefinansiering på den allmänna kreditmarknaden kostnadstäcka ett skolbyggnadsföretag, varför denna del av utredningens förslag tillstyrks då det gäller grundskolan och den inte ingår i en integrerad serviceanläggning. För grundskolelokaler i integrerade serviceanläggning bör även fortsättningsvis finansiering kunna ske med bostadslån.

3.9 Göteborg

I enlighet med kommunstyrelsens yrkande saknar frågan om alternativa finansieringsformer aktualitet. Kommunstyrelsen vill ändå framhålla, att om ställning skulle behöva tas till olika låneformer, så är lån enligt bostadslånreglerna — på samma sätt som för barnstugor — det lämpligaste alternativet. De skäl utredningen anför för att avvisa denna låneform ter sig föga bärkraftiga. Kommunstyrelsen vill dock framhålla att fler alternativ

än de tre som nämns i rapporten borde undersökas, varvid man inte bör begränsa sig till de former som redan finns på marknaden. Exempel på en ny variant, som borde utredas närmare vore att ge de s. k. bottenlåneinstituten rätt att lämna lån till skolbyggnader. Möjligen skulle övervägas att till denna lånerätt knyta villkoret att en statlig prövningsinstans godkänner byggnaden för belåning. Det statliga beslutet skulle då motsvara beslutet om statliga bostadslån för t. ex. barnstugor, men utan att statligt bostadslån skulle utgå. Kommunen skulle vid en sådan ordning komma i åtnjutande av de relativt gynnsamma lånevillkor som är gängse för bottenlån. Dessa lån skulle vidare prioriteras på kapitalmarknaden på samma sätt som bottenlån enligt bostadsfinansieringsförordningen.

3.10 Haninge

— — —

Det kan konstateras att framlagt förslag drabbar expansiva kommuner som Haninge väldigt hårt. Detta tillsammans med regeringens förslag om en senareläggning av den statliga skatteutjämningen, som också slår speciellt hårt mot kommuner av typ Haninge, leder till ökade klyftor mellan kommunerna och motverkar den av staten uttalade målsättningen om en utjämning av kommunernas förutsättningar.

— — —

På samma sätt som det slopade investeringsbidraget drabbar kommunerna olika hårt varierar också behovet av lånefinansiering kraftigt bland kommunerna. För en expansiv kommun som Haninge, som under de närmaste åren tvingas lånefinansiera ca 110 milj. kr. för att klara en absolut nödvändig skolbyggnad, skapar en belastning av upplåningsbehovet med det slopade investeringsbidraget utan några garantier för lånens placering en näst intill omöjlig situation. — — —

Det är angeläget att en förbättring sker i fråga om kapitalanskaffningen till skolbyggnation. Detta bör lämpligen ske genom att kreditförsörjningen, på samma sätt som för barnstugeutbyggnaden, inordnas i det statliga bostadslånesystemet. I likhet med vad som gäller för integrerade skolkolor som i dag finansieras med bostadslån, bör ingen räntesubvention utgå. Härigenom sker ingen ökad kostnad för staten. En finansiering med bostadslån skulle däremot trygga upplåningen för nödvändiga skolbyggnadsprojekt med långa lån och därmed innebära en väsentlig avlastning av de drabbade kommunernas ekonomiska problem. Arbetsgruppen framför som ett alternativt förslag en statlig lånefond som täcker hela eller delar av kostnaden för ett skolbyggnadsprojekt. I ett uppbyggnadsskede föreslås att lånemöjligheten begränsas till ca 20 % av lånebehovet, vilket i stort sett motsvarar det belopp som nu täcks av investeringsbidrag. Lånetiden skulle vara ca 7–10 år. Detta löser lika litet som en konstruktion likt den som gäller för fjärrvärmelån, för vilka inga garantier för placering finns, kommunernas upplåningsbehov.

Vid ett beslut om slopande av investeringsbidrag för skolbyggnationer måste kommunerna kompenseras genom att finansieringsfrågan till fullo löses förslagsvis genom en koppling till det statliga bostadslänesystemet.

3.11 Jönköping

— — — Att öka utrymmet för kommunens upplåning torde erfarenhetsmässigt ej vara möjligt, då kommunernas del av den svenska kreditmarknaden är synnerligen begränsad. Bortfallet av investeringsbidragen torde därför finansieras genom ökad utdebitering. Detta innebär att i 1980 års budget skulle ytterligare 5,5 milj. kr. täckas av skattemedel, vilket motsvarar 20 öre per skattekrona. Storleksordningen torde bli densamma under de närmast kommande åren. Även om en sådan höjning av utdebiteringen synes vara måttlig får den sättas i relation till de volymökningar som ofrånkomligen väntas särskilt på barnomsorgens, åldringsvårdens och alkoholistvårdens verksamhetsområden. Kommunens skatteintäkter bör i första hand täcka ökade kostnader på dessa områden och ej användas till att finansiera uteblivna investeringsbidrag.

3.12 Malmö

Vad avser kommunernas möjligheter att finansiera statsbidragsbortfallet genom ökad upplåning på den allmänna kreditmarknaden i enlighet med arbetsgruppens förslag måste man sätta detta i relation till hänvisningen till en bedömning av kapitalmarknadsutredningen. Man har inom kapitalmarknadsutredningen således gjort bedömningen att det f. n. inte finns något som skulle tyda på att det inom överskådlig tid kommer att vara möjligt att öka det utrymme som kommunen kan få ta i anspråk på kreditmarknaden. Det andra finansieringsalternativet som står till buds för kommunerna, ökad utdebitering, synes, med hänsyn till det ansträngda ekonomiska läge kommunerna befinner sig i och som redan medfört ökade kommunalskatter inte vara realistisk. Det skulle sålunda erfordras en ökad utdebitering om genomsnittligt 15 öre i samtliga landets kommuner för att täcka statsbidragsbortfallet på totalt 300 milj. kr. Helt naturligt skulle härvid uppstå stora variationer i utdebiteringsökning mellan olika kommuner.

3.13 Norrköping

Möjligheten för kommunerna att finansiera ett eventuellt bortfall av det aktuella statsbidraget genom lån bedöms av kommunen som mycket liten. Statens anspråk på kreditmarknaden bedöms bl. a. av konjunkturinstitutet bli betydande under de närmaste åren. Att, mot bakgrund härav, förutsätta en ökad kommunal upplåning kan ej anses realistiskt. Statsbidragsbortfallet kommer därför att behöva finansieras genom kommunal skattehöjning.

Om investeringsbidraget likväl skulle bli föremål för ett slopande bör lånemöjligheterna underlättas. Därvid synes det lånesystem som tillämpas för finansiering av fjärrvärme vara det mest tilltalande, då detta är administrativt enklare än att utnyttja bostadslånesystemet. Kommunen biträder således arbetsgruppens uppfattning i detta stycke.

3.14 Nybro

— — —

Det förefaller då betydligt bättre att kompensera kommunerna genom att öka det statliga anslag som står till förfogande för skatteutjämningsbidrag till kommunerna, med ett belopp som motsvarar det slopade investeringsbidraget till skolbyggnader. Vid fördelningen av detta nytillkommande belopp för skatteutjämningsbidrag bör man avsätta viss del för att skapa en reell möjlighet för kommuner med svag bärkraft och stora investeringsbehov på skolområdet att söka och erhålla ett behovsprövat extra skatteutjämningsbidrag.

— — —

Skolstyrelsen finner att arbetsgruppens förslag om att avvisa bostadslånefinansiering för grundskolelokaler i allmänhet samtidigt som denna lånefinansiering bibehålls för en rad andra lokaler för boendeservice, innebär att investeringar i skollokaler ställs i ekonomisk strykklasse, vilket knappast kan främja skolans intressen och ej heller en rimlig avvägning mellan skolinvesteringar och andra investeringar för boendeservice.

För att undvika dessa olägenheter vill skolstyrelsen ställa följande alternativ under diskussion. Skollokaler för grundskolan jämföras med övriga bostadslåneberättigade lokaler för boendeservice. — — — Enligt skolstyrelsens mening borde ett sådant system, både främja en rationell kommunal planering och skapa möjlighet för en ur konjunktursynpunkt önskvärd styrning av den kommunala investeringsvolymen för bostäder och boendeservice, inkl. skollokaler.

Skolstyrelsen är skeptisk till förslaget om att slopa investeringsbidraget även för gymnasieanläggningar. Dessa skolanläggningar betjänar nämligen ett betydligt större område än en enskild kommun, och den samordning mellan bostadsplanering och skolplanering, som bör ske primärkommunalt, när det gäller grundskolan, måste när det gäller gymnasieskollokaler, omfatta ett större område än en kommun.

— — —

Enligt arbetsgruppens förslag skulle den enskilda gymnasiekommunen kompenseras för bortfallet av de statliga investeringsbidragen genom en uppräknings av de interkommunala eleversättningarna. — — — Enda möjligheten att skapa godtagbara eleversättningar skulle då vara att bygga dessa på redovisade kommunala kostnader för gymnasieskolans drift eller också att gradera de schabloniserade ersättningsbeloppen med hänsyn till skolan-

läggningens ålder. Båda dessa alternativ är ur primärkommunal synpunkt avskräckande med hänsyn till den arbetsinsats de kräver.

— — — Skolstyrelsen kan med bestämdhet konstatera, att de kommunala myndigheterna i Nybro under inga omständigheter skulle reflekterat på att investera i permanenta lokaler för glasskolan, vilket var en absolut nödvändig förutsättning för glasskolans drift, om arbetsgruppens förslag om att helt slopa investeringsbidraget till gymnasiebyggnader hade varit genomförbart.

3.15 Trollhättan

I finansieringsfrågan finns det anledning instämma i — — — att arbetsgruppen borde ha undersökt om inte kommunerna på ett administrativt enkelt sätt skulle kunna kompenseras för bortfallet av det nuvarande investeringsbidraget. Enligt Trollhättans kommun bör det därför ligga närmast till hands att kommunerna kompenseras via tillskott i någon form till skolans löpande driftbidrag.

3.16 Umeå

För bl. a. kommuner med ett osedvanligt stort skolbyggande är det av stor vikt att skolbyggandet kan finansieras på ett enkelt och smidigt sätt. Umeå kommun vill därför prioritera bostadslån med räntebidrag.

— — —

Alla skollokaler (utom möjligen gymnasieskolor) bör finansieras via bostadsfinansieringsförordningen. Först då får kommunerna möjlighet att planera för ett flexibelt lokalbyggande och även se till att skollokaler byggs när de behövs. I dag styrs skolbyggandet i nya stadsdelar alltför mycket av statsbidragsgivning via SÖ. Statsfinansiellt kan en sådan reform inte innebära särskilt mycket. Staten kan begränsa utgående penningmängder via bostadslåneramarna. Fördelen är att kommunerna själva kan välja att bygga bostäder och/eller skolor. I dag kan vi bygga hur mycket bostäder som helst, men om vi får pengar till skolor vet vi aldrig.

3.17 Malmöhus läns landstingskommun

— — —

Utbildningsnämnden har principiellt samma uppfattning som utredningen om att de specialdestinerade statsbidragen så långt möjligt bör ersättas med skatteutjämningsbidragens generellt verkande finansieringsstöd. En avgörande förutsättning för ett sådant synsätt är dock att staten inte undandrar sig någon del av det gemensamma ansvaret för finansieringen av viktiga samhällsfunktioner och att fattade riksdagsbeslut fullföljs.

3.18 Örebro läns landstingskommun

Förvaltningsutskottet konstaterar att det föreligger en inkonsekvens i arbetsgruppens förslag om lånefinansiering och dess konstaterande att kommunerna inte kan påräkna något utökat utrymme på kreditmarknaden under överblickbar framtid. Den besvärliga ekonomiska situation som landet befinner sig i, löses enligt utskottets mening inte genom övervältring av det ekonomiska ansvaret mellan olika offentliga förvaltningar och vill för sin del understryka angelägenheten av att statliga bidrag för finansiering av skolbyggandet i en eller annan form kvarstår.

3.19 Centralorganisationen SACO/SR

Utredningens förslag förutsätter att kommunerna skall kunna kompensera bortfallet av det direkta bidraget genom lånefinansiering. Samtidigt konstaterar gruppen att kommunerna inte kan påräkna något ökat utrymme på kreditmarknaden under överblickbar framtid. Arbetsgruppen borde enligt SACO/SR:s åsikt ha avvisat tanken på lånefinansiering på den allmänna kreditmarknaden. Detta särskilt som vissa kommuner, som redan ådragit sig en stor låneskuld, skulle få ytterligt svårt att ta upp nya lån för finansiering av skolbyggen om arbetsgruppens förslag genomförs.

— — —

Förhyrning av skollokaler kan bli vanligare trots att utredningen föreslår att hyresbidraget slopas. Kommunerna kan av ekonomiska skäl låta privata byggherrar uppföra skolbyggnader som de sedan hyr, eftersom vissa kommuner inte kan låna upp medel för att uppföra lokaler. Detta förekommer i ganska stor utsträckning inom arbetsmarknadsutbildningen. Utformningen styrs då hårdare av byggherren, och det blir svårare att beakta personalens och elevernas synpunkter vid planeringen.

3.20 Länsskolnämnden i Södermanlands län

Finansiering via bostadslånesystemet uppfyller länsskolnämndens krav från både skolpolitiska och bostadspolitiska utgångspunkter. Bostadslån underlättar även upprustning av äldre skolor, varigenom gamla och nya skolor ges mer likvärdig miljö.

3.21 Länsskolnämnden i Kronobergs län

Med nuvarande läge på kreditmarknaden torde inte det framlagda förslaget medföra avsedd frihet för kommunerna att organisera sin skolbyggnation. Det kommer säkert att bli besvärligt att lånefinansiera också den del av kostnaden, som nu motsvaras av statsbidraget.

3.22 Länsskolnämnden i Kalmar län

Arbetsgruppen anser att om man önskar avlösa nuvarande investeringsbidrag till skolbyggandet med någon annan form av statlig bidragsgivning, bör transferering via skatteutjämningsystemet i första hand komma i fråga.

Länsskolnämnden vänder sig i detta stycke endast mot uttrycket "i första hand". I första hand bör enligt nämndens uppfattning kommunerna på ett administrativt enkelt sätt ges kompensation för det inkomstbortfall på beräknade 350 milj. kr. som genomförandet av arbetsgruppens förslag beräknas komma att medföra. De svårigheter som likväl kan komma att uppkomma för vissa – i regel mindre – kommuner bör i möjligaste mån elimineras eller i varje fall minskas medelst skatteutjämningsystemet.

3.23 Länsskolnämnden i Malmöhus län

Det föreligger en inkonsekvens mellan arbetsgruppens antagande att finansiera bortfallet av statsbidraget genom lånefinansiering och samtidigt konstatera att kommunerna inte kan påräkna något utökat utrymme på kreditmarknaden. Enligt rapporten motsvarar ett bortfall av 300 milj. kr. ca 15 öre per skattekrona, utslaget på landets alla kommuner.

Även om en sådan höjning kan te sig måttlig måste man ha klart för sig att den inte utan vidare kan tas till intäkt för utfallet i de enskilda kommunerna. Stödd på erfarenheten vet nämnden att statsbidraget inte betraktas som negligerbart vid skolbyggandet. Härtill kommer att kommunerna i nu rådande läge är uppmanade att söka undvika varje höjning av den kommunala utdebiteringen över huvud taget.

3.24 Länsskolnämnden i Skaraborgs län

— — — Vad beträffar lånefinansiering, vill nämnden erinra om det läge som även kreditinstitutet befinner sig i med höjda likviditetskvoter och andra begränsningar för utlåning. Länsskolnämnden har konkreta exempel på aktuella skolbyggnadsföretag, vars projektering var klar men som just på grund av svårigheten att låna upp erforderligt kapital var nära att få avskrivas eller uppskjutas på obestämd tid. Lånefinansieringen måste beaktas som förknippad med betydande osäkerhetsfaktorer.

Promemorian anvisar även "prioritering och god planering" som radikalmedel för att genomföra skolbyggnadsinvesteringar. Det är självfallet en riktig tanke, men om man tar i beaktandet, att en liten landsortskommun genomför ett skolbygge med kanske fem eller tio års mellanrum, torde en utjämning av investeringsobjekten över åren vara ganska svårgenomförbar.

— — —

Det är möjligt att det finns kommuner som är mindre beroende av det ekonomiska tillskott som närmare 1/3 av investeringskostnaderna innebär, men länsskolnämndens erfarenheter är andra.

— — —

Om investeringsbidraget likväl, av statsfinansiella eller andra skäl, skulle avvecklas, föreslår länsskolnämnden att skolbyggnader liksom vissa andra lokaler får belånas med statliga bostadslån. Detta skulle underlätta för kommunerna att få sina skollokaler finansierade genom prioriterade lån. Skall skolbyggnaderna trängas om utrymmet på den oprioriterade kapitalmarknaden, kan detta få konsekvenser för skolan som inte nu går att överblicka. Ur samhällets och skolans synpunkt ter det sig naturligt att skolans lokaler får den allra högsta prioritet. Konsekvenserna av de förslag som framförs i promemorian skulle t. ex. i ett bostadsområde bli att alla lokaler som har till ändamål att förse de boende med varor eller tjänster kan belånas med statliga bostadslån t. ex. avdelningskontor för bank och post, biblioteksfilial, fritidsgård, förskola, lokaler för läkare och tandläkare, barna- och mödravård m. m. medan skollokaler skulle undantagas.

Det bör också uppmärksammas att skolan och dess lokaler numera spelar en större roll som servicelokaler åt innevånarna. En rätt omfattande fritids-, förenings- och ungdomsverksamhet är på de flesta håll förlagd till skolans lokaler under icke skoltid.

3.25 Länsskolinspektören vid länsskolnämnden i Örebro län

När det gäller finansieringen är den mera svårbedömd. Jag tycker nog personligen att alla lokaler för service som kommunen ställer till förfogande, skolor, fritidslokaler, barnstugor, idrottslokaler etc., bör finansieras på samma sätt, så att inte olika finansieringsmetoder kan innebära att olika institutioner får företräde eller att olika nämnder i kommunerna kan ha trumfkort på hand i förhållande till varandra. Om alla lokaler skall finansieras den allmänna lånevägen eller bostadslånevägen kan väl diskuteras liksom den principiella utformningen av lånefinansieringen i sin helhet. Placeringen av de kommunala lokalerna på bostadsbyggnadskvoten har givetvis fördelar för kommunen, men kan innebära att nybyggnader alltid får förtur före vettiga ombyggnader av befintliga lokaler. Allmänfinansiering är kanske därför att föredra, men bör i så fall gälla alla typer av kommunala servicelokaler.

3.26 Länsskolnämnden i Gävleborgs län

Beträffande förslaget till finansiering, dvs. skattefinansiering och lånefinansiering på den allmänna kreditmarknaden, vill nämnden peka på att kostnadsfördelningen stat — kommun kan komma att rubbas till kommunernas nackdel. Detta måste beaktas vid exempelvis fastställande av skatteutjämningsbidrag som föreslås i rapporten.

3.27 Länsskolnämnden i Jämtlands län

Erfarenheterna av skollokaler i integrerade serviceanläggningar är goda i länet. Finansieringsreglerna i det statliga bostadslånesystemet, där det utnyttjats även för i centrumanläggningar ingående skollokaler torde behöva överses för vinnande av större flexibilitet. Ur kommunalekonomisk synpunkt förutsätts att tillgång till förmånliga lån garanteras som fullt motsvarar nu utgående statsbidrag.

Länsskolnämnden finner att departementsskrivelsen inte berört problem med byggande av lokaler för arbetsmarknadsutbildningen, som i princip följer reglerna för byggande med statsbidrag till lokaler för gymnasieskolor. Här finns en möjlighet låta sedvanliga statsbidrag till kommunala beredskapsarbeten komma ifråga, liksom utredningens förslag om möjlighet till tidigareläggning av kommunala skolinvesteringar av arbetsmarknadsskäl.

4 Statlig styrning

4.1 Statskontoret

Arbetsgruppen föreslår att det särskilda statsbidraget till skolbyggnader slopas. Härigenom skulle bl. a. den statliga styrning som i dag sker genom ett omfattande granskningsarbete, särskilda investeringsramar, etc. helt försvinna samtidigt som bättre förutsättningar skapas för ett effektivare resursutnyttjande inom kommunerna. Statskontoret biträder syftet med arbetsgruppens förslag i detta avseende.

4.2 Riksrevisionsverket

För att efterfrågan på den skissgranskning, som föreslås bli frivillig, skall bli rätt bedömd ifrågasätter RRV om denna verksamhet inte bör avgiftsfinansieras. Frågan kan lämpligen prövas i samband med att SÖ:s organisation behandlas med anledning av de förslag skoladministrativa kommittén (SAK) lämnar.

4.3 Skolöverstyrelsen

Då det gäller fördelningen av samhällets totala resurser torde en viss statlig styrning alltid behövas. I dag samordnas genom statsbidragssystemet med investeringsramarna den statliga styrningen från samhällsekonomiska, skolfunktionella och arbetsmarknadsmässiga utgångspunkter. I det system som arbetsgruppen föreslår sker styrningen på annat sätt. Den kö som i dag finns till ramarna torde dock inte elimineras utan flyttas till olika

köer, för krediter på öppna marknaden och för bostadslån, för medel från lånefond eller liknande samt för byggnadstillstånd. Många kommuner torde göra anspråk på extra skatteutjämningsbidrag, speciellt i samband med stora högstadie- och gymnasiebyggen.

Gruppen anser att styrning av skolbyggandets omfattning inte behövs från skolpolitiska synpunkter. Styrning från bostadspolitiska och allmänna ekonomisk-politiska synpunkter anses däremot nödvändig. För skolan är det emellertid enligt SÖ väsentligt att samhällets begränsade resurser vid statlig styrning når de från utbildningssynpunkt mest angelägna projekten.

För gymnasieskolan är central styrning viktig eftersom denna oftast inte är en angelägenhet för enbart en kommun. En viss styrning kan ske via organisationsbeslut, där bl. a. arbetslivets krav på utbildning vävs in, och där placering av utbildningar med större upptagningsområde än en kommun beslutas centralt i samråd med kommunerna. Upptagningsområdet kan gå över länsgränserna och omfatta hela landet. Det är viktigt att staten kan påverka utbyggnaden enligt organisationsbesluten. Eftersom inte alla skolor f. n. kan få byggas i den takt kommunerna önskar är det rimligt att staten som har överblicken inventerar behovet och rekommenderar vilka projekt som från utbildningssynpunkt är mest angelägna.

Styrning från skolsynpunkt torde i ett system enligt gruppens förslag endast kunna knytas till byggnadstillståndsgivningen, i ett system liknande det som tillämpas för byggande utan ramar inom sjukvården under 1979 och 1980. Det är i ett sådant system viktigt att statlig skolmyndighet får inventera behovet och yttra sig över angelägenheten. Detta bör av ovan anförda skäl göras av SÖ efter länskolnämndens yttrande för gymnasieskolan. För grundskolan bör länskolnämnden ha ansvaret. Sysselsättningspolitiska skäl kan komma att styra mer än skolpolitiska vilket inte är önskvärt för skolan.

Styrning via kreditgivningen torde i arbetsgruppens system endast kunna ske via lånefonden eller "fjärrvärmelångivningen". Hit vänder sig kommuner med kreditsvårigheter. Det innebär att kommuner med god ekonomi kan bygga skolor som är mindre angelägna sett i ett större perspektiv, medan en prioritering görs mellan kanske mer angelägna objekt i kommuner med mindre god ekonomi. Därför syns styrning via byggnadstillstånd i gruppens system vara mer heltäckande. Vad nu sagts hindrar inte att även ansökningar till lånefond e. d. bör bedömas från skolbehovssynpunkt.

Vad beträffar styrning i det enskilda projektet, av utrymmesstandard och fysisk utformning, anser SÖ liksom utredningsgruppen att den i princip kan ske via sådana styrmedel som bl. a. lagstiftning, organisationsbeslut, läroplaner, centrala anvisningar, forsknings- och utvecklingsarbete, rådgivning och service. Detta ligger i linje med SÖ:s framtida roll enligt direktiven till SAK. Det ställs dock nya krav på styrmedlen då de inte är kopplade till ekonomisk stimulans. Det bör därför ses över så att de blir

ändamålsenliga i ett nytt system. Behovet av personalresurser bör beaktas i anslutning till de fortsatta övervägandena om SAK:s utformning och inriktning. Bl. a. behövs enligt SÖ utökat forsknings- och utvecklingsarbete, systematiska utvärderingar av byggda skolor, utbyggd information, kursverksamhet, dokumentation och samordning. Nya rutiner fordras för att tillföra staten den information om förändringar i lokalbeståndet som i dag kommer automatiskt i skissgransknings- och statsbidragsärenden. Om denna information uteblir kan SÖ inte i önskvärd utsträckning förmedla kontakter mellan kommuner med likartade planeringsproblem. SÖ har låtit göra en utredning "Samråd i skolbyggnadsprocessen" (skolhus aktuellt hösten 1979) som behandlar dessa frågor. De resurser SÖ och länskolnämnderna får efter den pågående översynen av administrationen blir avgörande för styrmedlens kvalitet och aktualitet.

4.4 Arbetsmarknadsstyrelsen

Det allmänna skolbyggandet har hittills kunnat utnyttjas i betydande omfattning för att utjämna såväl regionala som konjunkturella och säsongmässiga svängningar inom byggbranschens arbetsmarknad. — — — Genom det nära samråd som förekommit mellan SÖ och arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har sysselsättningsintresset sålunda kunnat tillgodoses synbarligen utan konflikt med skolpolitiska överväganden. Främst har detta varit möjligt genom att fortlöpande så betydande framförhållning förekommit, att man vid varje tillfälle kunnat finna från skolsynpunkt angelägna investeringsbehov lämpade som sysselsättningsobjekt.

— — —

Betydelsen av att även i fortsättningen kunna uppehålla en väl utvecklad planering av skolbyggandet hos kommunerna, med en lika god framförhållning i detaljprojekteringen som hittills, bör i detta sammanhang understrykas. En god planering i förening med en tillräcklig projektreserv både ökar möjligheterna till tidigareläggning av byggprojekt och underlättar planeringen i övrigt rörande byggarbetsmarknaden.

I rapporten framhålls att behovet att från samhällsekonomiska synpunkter styra den kommunala investeringsvolymen kan tillgodoses genom de överläggningar om den kommunala ekonomin, som enligt riksdagens uttalanden kommer att bli regelbundet återkommande i framtiden. Vidare hänvisas till möjligheterna att bl. a. med hänsyn till arbetsmarknadsläget via byggnadstillståndsgivningen styra investeringarnas omfattning och regionala fördelning samt att via investeringsavgifter och kreditmarknadspolitik påverka investeringarnas omfattning.

De här berörda styrinstrumenten synes emellertid främst ha betydelse för att i ett visst konjunkturläge och med hänsyn till läget på arbetsmarknaden begränsa den kommunala investeringsverksamheten. Som framhålls i rapporten och som närmare belysts ovan, har emellertid det nuvarande

systemet med statliga skolbyggnadsbidrag också erbjudit ett instrument för att i vissa lägen åstadkomma en tidigareläggning av de kommunala skolinvesteringarna. Ramstyrningen på detta område har sålunda utgjort ett komplement till de styrinstrument som finns beträffande de statliga investeringarna och investeringar inom den privata sektorn via investeringsfonder och investeringsavdrag/investeringsbidrag. I rapporten framhålles att, i ett system utan statliga skolbyggnadsbidrag, sedvanliga statsbidrag för kommunala beredskapsarbeten i stället bör kunna komma i fråga för att åstadkomma en tidigareläggning. Det kan emellertid enligt styrelsens mening ifrågasättas, om ett vidare utnyttjande av beredskapsarbetsformen för att tillgodose här berörda syften, är ändamålsenlig.

Styrelsen kan dela uppfattningen att skäl inte föreligger att från samhällsekonomiska synpunkter särbehandla skolbyggnadsinvesteringar i förhållande till andra kommunala byggnadsinvesteringar. Det av styrelsen här berörda spørsmålet om lämpliga instrument för att i vissa lägen stimulera en tidigareläggning av de kommunala byggnadsinvesteringarna bör därför lämpligen behandlas i ett vidare sammanhang än som skett i föreliggande rapport. Därvid bör bl. a. beaktas i vilken mån ett statligt lånefondssystem, som något diskuterats i promemorian, kan tillgodose avsedda behov.

4.5 Svenska kommunförbundet

Handläggningen av ett skolbyggnadsärende är omständlig och tidskrävande. Ofta uppstår köproblem eftersom de statliga bidragsramarna som regel utgör mindre än hälften av det behov som länsskolnämnderna redovisat. Detta medför en ryckighet i planeringen. Ett slopande av statsbidraget och därmed sammanhängande detaljreglering av skolbyggandet skulle möjliggöra bättre planering och effektivare resursutnyttjande.

4.6 Landstingsförbundet

Styrelsen anser att utredningens syfte att finna enklare finansieringsformer för skolbyggandet är angeläget. Det nuvarande systemet för statsbidragsgivning inom detta område är, som utredningen visar, administrativt betungande och försvårar huvudmännens planering.

4.7 Botkyrka

— — — Eftersom man ger kommunen större ansvar för skolbyggandet når man den i sammanhanget knappast relevanta slutsatsen att den "som har ansvaret för utgifterna också skall ha ansvaret för hur dessa utgifter skall finansieras." Det vore riktigare att slå fast att den som kan påverka utgifterna också bör ansvara för deras finansiering. Kommuner som har ett skolbyggnadsbehov av Botkyrkas karaktär kan inte själv påverka utbygg-

nadstakten. Helt avgörande för utbyggnadstakten är den lagstadgade skyldighet kommunen har att svara för lokaler till undervisning. Eftersom denna skyldighet fastlägger kommunens nivå helt när det gäller lokalför-sörjning är det nära nog verklighetsflykt att föra ett resonemang om möjligheter att anpassa skolutbyggnaderna till annan planering. Att sedan fastslå att kommunen mot denna bakgrund själv borde ta hand om finansieringen faller på sin egen orimlighet.

4.8 Bromölla

Det första mål utredningen eftersträvar är att reducera den statliga detaljstyrningen till förmån för ökat kommunalt ansvar i samband med skolbyggandet. En sådan förändring skulle hälsas med tillfredsställelse av all den personal ute i kommunerna som handlägger skolbyggnadsärenden. Den upplever den rådande byråkratiska ordningen i skolbyggnadssammanhang som både onödigt och krångligt. I expanderande kommuner händer det inte så sällan att nyuppförda skolor redan då de tas i bruk visar sig ha brist på lokalutrymmen. Det hade helt säkert kunnat undvikas om kommunen själv hade fått större ansvar för skolbyggandet.

På skilda områden såväl inom den statliga förvaltningen som inom de fackliga centralorganisationerna förbereder man sig för en alltmer ökad decentralisering av beslutsfunktionerna.

Att skolbyggandet även bör komma ifråga i detta sammanhang är ställt utom allt tvivel. SÖ skulle vara som ett serviceorgan, tillhandagå kommunerna med råd och upplysningar vid utformning av skolor enligt senaste rön från forsknings- och utvecklingsarbete på skolbyggnadsområdet.

4.9 Falun

Falu kommun instämmer i att regelsystemet för statsbidrag till skolbyggnadsföretag bör ses över och förenklas. Nuvarande former och regler för statsbidrag uppfattas ofta som stelbenta och byråkratiska. Många gånger kan den prioritering av ett skolbyggnadsföretag som kommun och läns-skolnämnd är överens om ej uppfyllas av SÖ på grund av den alltför snäva investeringsramen. Detta får då till följd att den kommunala budgeten över investeringar i skolbyggnader ej kan genomföras enligt plan vilket medför förseningar och ofta svår lokalbrist t. ex. i ett nytt bostadsområde eller för gymnasieskolan. Sedan kommunsammanläggningarna genomförts under 60-talet och början av 70-talet har många statliga detaljregleringar förändrats eller upphört genom att kommunerna fått ökade resurser för sin planering och verksamhet. Skolbyggnadsreglerna bör också påverkas av detta synsätt.

4.10 Gagnef

Att den statliga styrningen via investeringsramar försvinner uppfattas positivt. Skolstyrelsen anser det också av vikt, att forskningsarbete vad gäller skolbyggnation intensifieras samt att kommunerna får möjlighet till rådfrågning vad gäller skissritningar m. m.

4.11 Göteborg

Det nuvarande statsbidragssystemet är administrativt sett förhållandevis enkelt till sin uppbyggnad. Ändå fungerar det enligt kommunstyrelsens mening mindre bra. I första hand beror detta på att statsbidragsbesluten erhålls för sent. Statsbidragsfrågan är ofta inte klar när upphandlingen av entreprenaden pågår, vilket innebär osäkerhet om den exakta tidpunkten för när projektet kan byggstartas.

Frånvaron av flerårsplaner för statsbidragsgivningen innebär vidare en svårighet vid planeringen av lokalförsörjningen för skolan. Speciellt vid fleråriga projekt samt när snabba insatser behöver göras på lokalsidan, t. ex. anskaffande av nya klassrumspaviljonger, är osäkerheten om statsbidraget ofta en försenande faktor.

Kommunstyrelsen delar utredningens uppfattning att nuvarande system för statsbidragsgivning med statliga investeringsramar försvårar samplanering av skollokaler och övrigt samhällsbyggande. Dessa problem har blivit mer aktuella efter riksdagens beslut om SIA-skolan, vilket bl. a. förutsätter en ökad integration mellan skolan och annan kommunal verksamhet, t. ex. förskolan. Vid utbyggnad kan statsbidrag här utgöra hinder för en samtidig utbyggnad och för samhället medföra ökade kostnader.

Om nuvarande statsbidrag skall finnas kvar bör därför flerårsplaner för statsbidragsgivningen införas. Önskvärt är vidare att nuvarande bestämmelse att byggstart inte får ske förrän beslut om statsbidrag föreligger slopas. Kommunerna bör tillåtas bygga vid den tidpunkt som från kommunens synpunkt är mest lämplig och i förekommande fall kunna få ut statsbidraget i efterhand. Härigenom skulle man få en mer rationell handläggning av skolbyggnadsärendena, vilket med säkerhet skulle medföra besparingar. Ett fortsatt utvecklingsarbete på skolbyggnadsområdet bör även framdeles bedrivas genom SÖ:s försorg även om statsbidraget slopas. Den rådgivnings- och serviceverksamhet som i dag finns på SÖ, bl. a. i form av skissgranskning, fungerar bra och bör bibehållas.

4.12 Jönköping

— — — Det nuvarande statsbidragssystemet gör det nästan omöjligt för kommunerna att genomföra skolbyggnationen i den takt och vid den tidpunkt som är bäst ur kommunal synpunkt. Avgörande för igångsättning av

ett skolbyggnadsföretag är att statsbidragsfrågan är löst, och i vissa fall kan en kommun tvingas vänta flera år på statsbidrag.

Jönköpings kommun anser att det är viktigt att normer för lokalbehov och lokalutformning finns som stöd i skolbyggnadsarbetet. Den lösning till normerna som nu är rådande är dock mindre tillfredsställande, och en förändring, som innebär större frihet för kommunerna är därför positiv.

Kommunen anser vidare att den skissgranskning, som förekommer hos SÖ, är övervägande fördelaktig eftersom SÖ:s experter har en bred erfarenhet av skolbyggnation och på grund härav kan ge många goda råd under projekteringsarbetet. Det är således värdefullt att sådan skissgranskning får fortsätta under frivilliga former för alla skolformer.

4.13 Malmö

— — — Det hade varit önskvärt att arbetsgruppen närmare hade utvecklat tankegångarna avseende utformningen av den styrprocess som kommer att kvarstå, då skolbyggnationen fortfarande utgör en del av samhällsplanningen. Arbetsgruppen framhåller således bl. a.: "Däremot kvarstår behovet att från samhällsekonomiska utgångspunkter ha möjlighet till styrning av den kommunala investeringsvolymen som helhet, där skolbyggnad ingår som en del".

Inom skolområdet kvarstår dessutom en kraftig statlig styrning i form av skollag, skolförordning, läroplan och rådande tjänsteförhållanden, som samtliga ställer krav på skollokalerna. Man kan i detta avseende instämma i utredningens uttalande att den statliga detaljregleringen av skolbyggnation är komplicerad och tungrodd. Dessa förhållanden bör det dock finnas goda möjligheter att förenkla inom nuvarande system, vilket således inte övervägts av arbetsgruppen.

4.14 Norrköping

De statliga bidragsramarna skapar svårigheter i skolplaneringen. Köproblem uppstår. — — —

Ett borttagande av detaljregleringen av skolbyggnadsverksamheten skapar förutsättningar för bättre kommunal planering och effektivare resursutnyttjande.

— — —

Norrköpings kommun vill poängtera behovet av fortsatt rådgivnings- och serviceverksamhet som nu bedrivs på skolbyggnadsområdet via SÖ:s skolbyggnadsbyrå. I detta sammanhang intar skissgranskningen en central roll. De råd och synpunkter avseende bl. a. den pedagogiska funktionen och byggnadsekonomi som härigenom kommer kommunen till del har upptagits positivt. Kommunen tillstyrker att skissritningsgranskningen blir frivillig för grundskolan och gymnasieskolan.

Vidare bör påpekas att SÖ även framgent erhåller resurser för kontinuerligt forsknings- och utvecklingsarbete. Speciellt bör beaktas de krav nya verksamhetsformer och nya utbildningar ställer på utformning och användning av lokaler och utrustning i nya och i befintliga byggnader.

4.15 Nybro

Skolstyrelsen biträder arbetsgruppens ståndpunkt, att de nuvarande investeringsbidragen försvårar en rationell planering av skolbyggnadsverksamheten, eftersom kommunen icke på planeringsstadiet kan veta om och när statsbidrag till skolbyggnader kan utgå. Den administrativa procedur, som är förknippad med handläggningen av ett statsbidragsärende är arbetskrävande och kräver en lång handläggningstid. Om en kommun startar ett skolbyggnadsföretag innan statsbidrag beviljats förverkar kommunen i allmänhet sin rätt till statsbidrag. Allt detta gör att en tillfredsställande samordning mellan bostadsbyggnads- och skolbyggnadsprogram är svår eller rent av omöjlig att uppnå. Den uppgift som SÖ har att genom en prioritering som omfattar hela landet, avgöra vilka skolbyggnadsföretag som skall få statsbidrag under visst budgetår, upplevs av kommunerna som omöjlig och resultatet därmed som föga rättvist.

4.16 Stockholm

Det nuvarande statsbidragssystemet får anses vara förhållandevis enkelt i tillämpningen och fungerar på ett tillfredsställande sätt. Denna uppfattning har kommunen framfört i tidigare sammanhang med anledning av förslag till förändringar av statsbidragssystemet. Sålunda är de i statsbidragsbestämmelserna intagna reglerna om beräkning, ansökan och rekvisition okomplicerade och har ej föranlett några problem. Även handläggningsförfarandet i fråga om lokalbehovsprövningen är relativt enkelt. Det finns alltså inga skäl att med utgångspunkt från en enklare handläggningsordning slopa de statliga bidragen till skolbyggandet. De av SÖ utfärdade normerna beträffande skollokalernas utformning innebär dock en alltför långtgående och omotiverad detaljreglering.

En invändning som kan framföras mot den nuvarande ordningen gäller statsbidragskvoten dvs. de investeringsramar som statsmakterna anger för skolbyggandet. Det har i allmänhet dock inte inneburit några svårigheter att inrymma nyproduktion av skolor i nyuppförda bostadsområden i kvoten. Härigenom har möjliggjorts en av flera skäl önskvärd samplanering och samproduktion med annan byggnation. Däremot visar erfarenheterna att problem uppkommer när det gäller ombyggnad samt övrig nyproduktion. Detta har lett till betydande svårigheter för Stockholms kommun att genomföra beslutade strukturförändringar inom skolväsendet och att anpassa skolor efter ändrade standardnormer och nya krav i fråga om arbets-

miljö m. m. Statliga myndigheters beslut om nya skolreformer har inte kombinerats med motsvarande utökning av statsbidragskvoten.

Utredningens förslag som innebär att den speciella investeringsram som statsbidragskvoten innebär skall slopas, kan mot denna bakgrund innebära förbättringar. Å andra sidan förutsätter utredningen en reglering av skolbyggandet ur allmänna ekonomiska och arbetsmarknadspolitiska aspekter även om den därvid skulle ske på ett mer övergripande sätt och inrikta sig på den enskilda kommunens totala investeringar. Kommunerna skulle härigenom få ett ökat ansvar och inflytande på investeringarnas innehåll, vilket i och för sig är positivt. Men det är inte givet att en sådan mera övergripande styrning leder till att skolbyggandet – på grund av kommunernas ekonomiska och finansiella situation – kan erhålla det utrymme, som det nuvarande statsbidragssystemet garanterar. Utredningen förutsätter för övrigt att skolprojekten skall kräva byggnadstillstånd, som då – utan särskild prioritering – prövas av arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnden. Dessutom utgår utredningen från att regeringen även i fortsättningen kan komma att fastställa ramar inom vilka byggnadstillstånd får beviljas för skolbyggandet. I det senare fallet kommer situationen sålunda att bli densamma som i nuläget.

Utredningen hävdar att det ur skolpolitiska aspekter saknas anledning för staten att styra skolbyggandets omfattning genom ett finansiellt stöd till skolbyggandet. Den styrning som kan vara nödvändig borde istället enligt utredningen kunna ske genom de krav som följer av skolförfattningar och läroplaner samt genom statliga lokalnormer. Dessa styrmedel synes emellertid påverka utformningen av skollokaler för den obligatoriska skolan vid nyexploatering o. d. Möjligheterna att med samma medel åstadkomma en från samhällets synpunkt önskvärd styrning av investeringar mot en utbyggnad av nya utbildningar av icke obligatorisk karaktär, torde vara mindre liksom att lokalmässigt tillgodose nya intentioner för skolarbetet. Det nuvarande investeringsbidraget synes därför även ur skolpolitiska aspekter ha viktiga styrningsfunktioner.

4.17 Trollhättan

— — —

Skolbyggandet bör rimligtvis i kommunerna styras på lika villkor med övriga kommunala investeringar. Den kommunalekonomiska långtidsplanen, KELP, bör vara styrinstrumentet även vad gäller skolbyggandet. Det är därför i hög grad otillfredsställande, när som nu den i kommunerna gjorda prioriteringen mellan olika angelägna investeringar rycks sönder av att statsbidrag till ett skolbygge ej kan erhållas. Ingen erinran finns sålunda mot arbetsgruppens förslag i detta avseende.

I detta sammanhang finns skäl notera, att arbetsgruppen velat minska detaljstyrningen "i syfte att öka det kommunala ansvaret för skolbyggan-

det". Om kommunen skall svara för 100 % av skolbyggnadsinvesteringarna, innebär detta givetvis ett ökat ansvarstagande i ekonomiskt hänseende. Det finns emellertid all anledning hävda, att den som redan står för 80 % av investeringskostnaden (kommunen) väl känner och tar sitt ansvar redan nu.

4.18 Umeå

Utredningen menar att utifrån vissa skolpolitiska utgångspunkter det finns tillräckliga styrmedel och att kommunerna inom de ramar och riktlinjer som dessa styrmedel ger, kommunerna själva bör få svara för skolbyggnadsverksamheten. — — —

I dessa skolpolitiska utgångspunkter instämmer helt.

4.19 Upplands-Bro

Upplands-Bro kommun är positivt inställd till administrativt enkla bidragssystem och en minskad statlig detaljstyrning av skolbyggnationen i syfte att åstadkomma en mera flexibel skolplanering.

4.20 Malmöhus läns landstingskommun

Det nuvarande systemet med särskilda statsbidrag till investeringar i skolbyggandet har flera negativa effekter. De statliga investeringsramarna innebär ofta en alltför hård styrning av landstingens och primärkommunernas skolbyggnadsverksamhet, och de ekonomiska resurser som ställts till förfogande för statsbidragsgivning har knappast stått i rimlig proportion till de anspråk på skolverksamhetens kvalitativa och kvantitativa utveckling, som statliga myndigheter samtidigt har ställt på skolhuvudmännen. Därjämte har handläggningen av statsbidragsärenden efter hand blivit en alltmer otymplig och långt utdragen process, som medför ett omfattande administrativt arbete för såväl skolhuvudmännen som statsverket och ofta förorsakar förseningar av byggnadsprojekten och därigenom ökade byggnadskostnader.

Det finns sålunda starka skäl för en radikal ändring av de nuvarande förhållandena, vilket också framhålls i utredningen.

4.21 Örebro läns landstingskommun

Förvaltningsutskottet biträder utredningsförslaget vad avser slopande av nuvarande statsbidragssystem i syfte att ge kommunerna en friare och effektivare resursanvändning.

4.22 Landsorganisationen i Sverige

LO ser det som positivt att handläggning av ärenden som rör skolbyggnader förenklas. Det är också viktigt att kommunerna får möjlighet att samplanera skolbyggnadsverksamheten med annan kommunal verksamhet. Trots att LO har den uppfattningen kan vi ändå inte finna det motiverat att det särskilda statsbidraget för skolbyggnader avvecklas.

4.23 Tjänstemännens centralorganisation

TCO delar i princip arbetsgruppens uppfattning att ett minskat statligt inflytande bör ge kommunerna större möjligheter att planera skolbyggnaderna och att pröva möjligheterna till integrerade anläggningar.

— — —

TCO konstaterar vidare att arbetsuppgifter som f. n. utförs inom SÖ kommer att bortfalla om arbetsgruppens förslag genomförs. Minskningen av arbetsuppgifterna är svår att bedöma. TCO anser det dock vara självklart att de befattningshavare som berörs av förändringarna i första hand skall erbjudas liknande arbetsuppgifter inom verket. Skulle detta primära krav inte kunna tillmötesgå förutsätts berörda befattningshavare erbjudas vidareutbildning för att kunna få andra arbetsuppgifter i första hand inom SÖ eller vid annan statlig myndighet.

Om handläggningen av statsbidragsfrågor för skolbyggandet slopas torde likväl behovet av rådgivning och information från SÖ:s sida till kommunerna att öka kraftigt. Dessa uppgifter lämpar sig väl för en del av här berörd personal. TCO förutsätter att denna fråga beaktas i det fortsatta arbetet med översynen av den statliga skoladministrationen.

4.24 Centralorganisationen (SACO/SR)

En målsättning för utredningen har varit att eliminera köerna. Köer kommer emellertid att finnas även om utredningsförslaget genomförs, men då till kreditinstitut, lånefonder, bostadslån och byggnadstillstånd, där turordningen i kön inte kommer att styras av skolpolitiska strävanden. SACO/SR vill framhålla att skolpolitiska aspekter måste väga tungt vid en prioritering.

Ett syfte med statligt inflytande är, som arbetsgruppen också framhållit, att tillse att undervisningens kvalitet och en likvärdig utbildningsstandard upprätthålls oberoende av skolans storlek och kommunernas ekonomiska förhållanden. Lokalnormerna ger en garanti för en likvärdig fysisk skolstandard oberoende av var i landet skolorna byggs. Dessa grundläggande krav har inte tillräckligt beaktats av utredningen.

— — —

Handläggningsordningen i nuvarande system för statlig bidragsgivning till byggnadsarbeten är dock onödigt komplicerad och tidskrävande för såväl centrala, regionala som kommunala skolmyndigheter. Det bör vara möjligt att inom ramen för nuvarande system förenkla formerna för bidragsgivningen. Arbetsgruppen har inte tillfredsställande utrett denna möjlighet. Nuvarande av SÖ utfärdade skolbyggnadsnormer bör enligt SACO/SR:s mening betraktas som miniminormer. Förslag utöver dessa miniminormer bör det stå kommunerna fritt att utforma. Dessutom bör man sträva efter att skapa en bättre överensstämmelse mellan formerna för bidrag till förhyrningar och investeringsbidrag till nya skolbyggen.

Investeringsbidraget har en viktig funktion som ett av flera väsentliga styrmedel i den nuvarande handläggningen av skolbyggandet. Om man väljer att ge kommunerna ett ökat ansvar för skolbyggnadsfrågor till att omfatta forsknings- och utvecklingsarbete, att bedriva en långsiktig och övergripande planering, måste det finnas andra styrmedel som garanterar likvärdiga arbetsförhållanden för dem som är verksamma i skolorna. Arbetsgruppen har inte visat att dess förslag kommer att få dessa effekter.

I detta sammanhang vill SACO/SR framhålla, att investeringsramarna för skolbyggnadsverksamheten bör höjas till åtminstone den nivå som anges i SÖ:s petita. Investeringsramarna har under senare år varit helt otillräckliga, även om tillfälliga höjningar av ramarna företagits av arbetsmarknadspolitiska skäl. Oavsett graden av styrning är det angeläget att staten avsätter tillräckliga resurser så att en central rådgivning och service till kommuner och landsting i skolbyggnadsärenden kan få hög kvalitet och aktualitet. Skolprojekt är oftast omfattande och komplicerade och har arbetats fram lokalt under lång tid och under medverkan av olika intressenter. Delade meningar råder inte sällan om hur problemen skall lösas. Samråd i enskilda byggnadsärenden har därför en stor funktion att fylla, och i denna verksamhet spelar kvalificerade arbetsinsatser av arkitekter självklart en viktig roll.

SÖ bör som hittills vara huvudman för den rådgivande verksamheten. En anknytning till SÖ gör ett nära samarbete möjligt mellan läroplansarbete och skolbyggnadsplanering. SÖ som huvudman uppfyller även de krav på objektivitet, som man måste ställa på en rådgivande verksamhet.

En avveckling av nuvarande investeringsbidrag måste sättas in i ett större sammanhang än att enbart avse en kostnadsöverföring till kommunerna. Arbetsmiljölagen ställer stora krav på skolan som arbetsplats. Både SÖ och arbetarskyddsstyrelsen utfärdar normer för skolbyggnader. Kompetensfördelningen mellan myndigheterna är oklar.

En avveckling av investeringsbidraget och ett ökat ansvar för skolbyggnadsverksamheten leder till ytterligare problem med ansvarsfördelningen mellan huvudmännen. Ett annat problem är möjligheterna att få gehör för krav på arbetsmiljöförbättringar.

SÖ har i samband med rådgivningen i enskilda byggärenden bl. a. till

uppgift att tillse personalens behov av utrymmen för förberedelser och avkoppling tillgodoses i skolanläggningen. För att få utrymmesmässigt likvärdiga arbetsförhållanden för personal i olika skolor finns ett behov av jämförelse mellan olika kommuners planerade skolbyggen. Detta gäller givetvis även undervisningslokalernas dimensionering och uppehållsutrymmen för elever.

Om arbetsgruppens förslag genomförs och statsbidragsgivningen till byggandet av skollokaler upphör, bortfaller arbetsuppgifter som f. n. utförs inom SÖ. SACO/SR förutsätter att de befattningshavare som berörs av förändringarna i första hand skall erbjudas liknande arbetsuppgifter inom SÖ.

Om statsbidragshandläggningen slopas torde med säkerhet behovet av rådgivning och information från SÖ:s sida till kommunerna att kraftigt öka. En del av den personal som får minskade arbetsuppgifter om statsbidragsgivningen slopas får därigenom ökade rådgivnings- och serviceuppgifter. SACO/SR förutsätter att denna fråga beaktas i det fortsatta arbetet med översynen av den statliga skoladministrationen.

4.25 Länsskolnämnden i Uppsala län

Länsskolnämnden anser att nuvarande system med statlig styrning och investeringsbidrag bör bibehållas för gymnasieskolan. Med undantag av de konsekvensändringar som följer av ovanstående ställningstagande delar länsskolnämnden arbetsgruppens uppfattning om kvarstående statliga styrmedel. Det är dock nödvändigt att klarare konkretisera hur den statliga styrningen av den kommunala investeringsvolymen som helhet skall ske.

4.26 Länsskolnämnden i Södermanlands län

Länsskolnämnden vill understryka arbetsgruppens krav på kontinuerligt forsknings- och utvecklingsarbete på skolbyggnadsområdet samt statliga resurser för rådgivnings- och serviceverksamhet. Det är viktigt att samspelet mellan central, regional och lokal myndighet vidmakthålls. Den lokala kunskapen av verksamheten på fältet och den centrala breda erfarenheten inom skolbyggnadsområdet kommer vid detta samspel att medverka till såväl bättre pedagogisk funktion som ekonomisk besparing.

Från bostadspolitisk utgångspunkt är det av utomordentlig vikt att finansieringssystemet ger möjlighet för en kommun att projektera, uppföra och finansiera både bostäder, skola och andra bostadskomplement samtidigt i nybyggnadsområden. Detta är enligt länsskolnämnden ett huvudkrav.

4.27 Länsskolnämnden i Östergötlands län

Arbetsgruppens förslag kan vid en första granskning te sig radikalt. Den

sammanställning länsskolnämnden försökt göra visar dock att förändringarna inte är alltför stora. De innebär dessutom att skolbyggandet anpassas till samhällets allmänna byggnadsnormer.

— — —

Det finns kommuner som av ekonomisk försiktighet eller pedagogiskt stillastående uraktflåter att skaffa tidsenliga skollokaler. Här har nuvarande statsbidragssystem kunnat fungera som pådrivare. Ett preliminärt löfte om statsbidrag eller en hög prioritering kan stimulera den kommunala ansvarskänslan och påskynda en förbättring av skolarbetsmiljön. Denna möjlighet till pådrivning försvinner dock om arbetsgruppens förslag genomförs.

Arbetsgruppen har i sin rapport förbisett detta. Man hänvisar till författningar och läroplaner som skolpolitiska styrningsinstrument. Skollokaler kan stängas av brandmyndigheterna av brandriskskäl, av hälsovårdsmyndigheterna av hälsoskäl och av skyddsombuden på grund av brister i arbetsmiljön. Länsskolnämndens möjlighet att med överopande av skollag, skolförordning eller läroplan döma ut skollokaler som pedagogiskt oanvändbara är däremot ringa. Länsskolnämnden bedömer det emellertid vara troligt att utan direkt myndighetsutövning påverka en kommuns skolbyggande. Vägarna för denna påverkan kan dock bli andra – och svårare – än hittills.

Det finns också kommuner med alltför stor iver att anskaffa skollokaler. Främst gäller det kanske mindre kommuners önskan att ordna gymnasial utbildning. De statliga styrinstrumenten blir genom förslaget dels skolpolitiska genom organisationsbeslut, dels ekonomisk-politiska genom byggnadstillstånd. Det förutsätter en medveten organisationsgranskning hos länsskolnämnden och en nära samverkan mellan nämnden och de regional-politiska planeringsmyndigheterna länsstyrelsen och länsarbetsnämnden.

Att statens skolpolitiska styrning av skolbyggandet genom förslaget blir svagare kan inte förnekas. Länsskolnämnden är likväl beredd att ansluta sig till arbetsgruppens förslag. Det är emellertid angeläget att följa effekten av att den skolpolitiska styrningen av skolbyggandet försvagas.

4.28 Länsskolnämnden i Jönköpings län

Enligt länsskolnämndens mening är det viktigt att normer för lokalbehovet och lokalutformning finns som stöd i skolbyggnadsarbetet. Nämnden delar den i promemorian framförda uppfattningen att kommunerna bör få en vidgad frihet vid tillämpningen av normerna inom den givna totalramen.

Skissgranskningen är värdefull och ger – i den frivilliga form den nu förekommer för grundskoleärenden – möjlighet att tillvarata erfarenheter från liknande byggnadsföretag. Enligt nämndens mening bör skissgranskningen göras frivillig även för gymnasieskola och kommunal högskola.

Den ekonomiska stimulans statsbidraget är avsett att vara har enligt länsskolnämndens mening inte fått den odelat gynnsamma effekt som är

önskvärd. Nuvarande ekonomiska läge gör att ett ganska oberäknligt kösystem uppstått. Kommunerna har inte med säkerhet kunnat påräkna statsbidrag till nödvändiga byggnadsarbeten i rätt tid. Nämnden har konstaterat att väntan på statsbidrag i åtskilliga fall lett till irritation hos elever, föräldrar och övriga berörda. Kommunerna har ofta klagat över att fördröjning och ryckighet i statsbidragsgivningen medför väsentliga fördyringar av skolbyggnader.

Enligt nämndens mening skulle en styrning av skolbyggandet kunna ske på ett enklare sätt än det nuvarande. Frågan om byggnadstillstånd prövas för andra byggnadsarbeten av AMS eller länsarbetsnämnden. På samma sätt som nu sker i de fall kommunerna väljer att utföra ett skolbyggnadsföretag utan statsbidrag kan läns skolnämnden i ett yttrande klargöra om byggnadsföretaget är angeläget.

Kommunen skulle kunna ges tillfälle att själv tolka de krav skollag, skolförordning och läroplanen ställer på tillgången på skollokaler och inom sin totala byggnadsram fatta beslut om hur stora resurser som skall användas för detta ändamål.

Med utgångspunkt i organisationsförslag för grundskola och gymnasieskola som upprättas av kommunen och fastställs av läns skolnämnden skulle kommunen ha frihet att fullfölja de enskilda byggnadsföretagen med ledning av gällande lokallnormer och de erfarenheter som förmedlas vid en frivillig skissgranskning. För gymnasieskolan kan med en sådan lösning en samordningsfunktion bli nödvändig för att trygga lokalbehovet för mindre frekventa utbildningsvägar.

Angelägenhetsgraden av ett skolbyggnadsföretag skulle med ett system som det här skisserade i första hand komma att vägas mot projekt inom den egna kommunen. Enligt läns skolnämndens mening är det riktigt. Men samtidigt krävs en garanti för att nödvändiga skolbyggnadsföretag kommer till stånd vid rätt tidpunkt. En närmare samordning med bostadsbyggandet är en av de möjligheter nämnden vill peka på.

4.29 Läns skolnämnden i Kronobergs län

— — —

Nämnden är tveksam till förslaget att nuvarande investeringsramar för skolbyggnation skall tas bort.

Samhällsplaneringen måste enligt nämndens uppfattning bl. a. styras av en acceptabel fördelning av samhällets ekonomiska resurser inom olika verksamhetsområden i kommunerna och inom landet i sin helhet.

Investeringsramarna och den årliga prioriteringen har i detta sammanhang utgjort ett viktigt planeringsstöd. Samhället har ej ekonomiska resurser att på en gång tillfredsställa alla redovisade önskemål om nya skolbyggnader. Skillnaden mellan anvisade statsbidragsmedel och kommunernas önskemål om statsbidrag utvisar mycket stora skillnader.

En ekonomisk prioritering mellan olika servicesektorers behov och angelägenhetsgraderingen mellan olika skolbyggnadsföretag inom kommuner, landsting, län och landet i sin helhet kommer att behövas under överskådlig tid.

En sådan prioritering på olika nivåer blir nödvändig även om det nuvarande bidragssystemet avskaffas.

4.30 Länsskolnämnden i Kalmar län

Oaktat frivilligheten torde flertalet kommuner låta SÖ granska skissritningar även för grundskolans byggnadsföretag. Detta förhållande kan möjligen tas som intäkt för uppfattningen att den service som SÖ på detta sätt tillhandahåller, är av kommunerna allmänt uppskattad. I verkligheten torde kommunerna anse granskningen som en nära nog obligatorisk del av det nuvarande systemet. Flertalet kommuner synes hysa uppfattningen, att granskningen är nödvändig för att statsbidragsärendet inte skall förseñas eller genom ändringar i själva statsbidragsfasen avsevärt fördyras.

Bland de utgångspunkter för sitt arbete, som arbetsgruppen anger, nämns dels att återanvändning av friställda skollokaler för annat ändamål än undervisning bör underlättas, dels att samordning av skollokaler och lokaler för boendeservice bör främjas.

Länsskolnämnden vill understryka kravet på flexibilitet. I nuvarande läge med ständigt sjunkande elevantal i årskullarna i grundskolan är det av särskild vikt att friställda skollokaler lätt kan omdisponeras för andra ändamål.

Enligt nämndens åsikt finns inom SÖ ingen speciell kompetens när det gäller andra lokaler än undervisningslokaler. Ett rigoröst efterföljande av SÖ-normerna i varje detalj torde verka hämmande på kommunernas allmänna byggnadsverksamhet, skolbyggnadsverksamheten däri inkluderad.

Det är allmänt känt att i landet finns ett stort antal allsidigt kunniga arkitekter, kunniga också när det gäller skolans krav. På ett utomordentligt gott sätt samråder dessa arkitekter såväl med kommunernas skolledare som med företrädare för andra förvaltningsgrenar. Rent allmänt anser nämnden vidare att den information som olika slag av fackpress ger inte bör förringas. Denna information tillgodoför sig fältarbetarna på ett lika gott sätt som motsvarande personal vid centrala ämbetsverk. Nämnden finner alltså följdriktigt att SÖ:s service avseende granskning av skissritningar för skolbyggnadsförslag bringas att upphöra samtidigt med avvecklingen av nuvarande statsbidragssystem. Verksamheten bör då anses ha slutfört sin uppgift.

Dock anser länsskolnämnden att kompetens fortfarande bör finnas inom SÖ för att följa utvecklingen på skolbyggnadsområdet både inom landet och internationellt. Denna funktion bör hållas samlad och fullgöras i en expertgrupp. Expertgruppens arbete bör samordnas med SÖ:s verksamhet

avseende forsknings- och utvecklingsarbete samt läroplansarbete. För expertgruppen bör anpassningen till pedagogiken och metodiken vara det centrala. Ritningsgranskning bör däremot inte längre förekomma.

— — —

Det statliga ansvaret för skolbyggandet bör framdeles inskränkas till att länsskolnämnderna i varje enskilt fall godkänner företaget såsom överensstämmande med den skolorganisatoriska planeringen av länets skolväsende.

4.31 Länsskolnämnden i Kristianstads län

Länsskolnämnden ifrågasätter, om det verkligen är bidragsformen och den därmed sammanhängande handlägningsordningen som krånglar till proceduren beträffande skolbyggandet. Det torde finnas andra, kanske mer primära orsaker, som styr.

Byggnadsinvesteringarna över huvud taget spelar en väsentlig roll för den ekonomiska utvecklingen och samhällsutvecklingen i stort. Ekonomisk tillväxt, rättvis inkomstfördelning, full sysselsättning och en i olika avseenden balanserad ekonomisk utveckling utgör överordnade mål för samhällsutvecklingen, och byggnadsproduktionen måste anpassa sig därtill.

En sådan anpassning förutsätter en styrning av byggnadsverksamheten. Syftet med den är bl. a. att:

- a. motverka säsongmässiga svängningar i byggnadsaktiviteten;
- b. påverka byggnadsinvesteringarna i konjunkturstabiliserande riktning;
- c. påverka byggnadsinvesteringarnas geografiska fördelning i överensstämmelse med målen för samhällets regionpolitik;
- d. påverka byggnadsinvesteringarnas fördelning på skilda byggnadssektorer i överensstämmelse med samhällets ekonomiska och allmänt välfärdspolitiska mål.

Ovanstående styrfaktorer är av avgörande betydelse. I synnerhet punkten c. såsom en följd av statsmakternas beslut om hushållning med mark och vatten, vilket i sin tur lett till beslut om planeringsramar för länen (länsprogram).

Det är, enligt nämndens mening, inte bidragssystemet utan väntan på ekonomiska resurser för att kunna handla, som under åren varit det allt överskuggande problemet beträffande skolbyggandet.

I rapporten framhålls, att behovet kvarstår att från samhällsekonomiska utgångspunkter ha möjligheten till styrning av den kommunala investeringsvolymen som helhet, där även skolbyggandet ingår som en del. Arbetsgruppen anser, att detta behov kan tillgodoses genom de överläggningar om den kommunala ekonomin, som enligt riksdagens uttalanden kommer att bli regelbundet återkommande i framtiden. Länsskolnämnden tycker inte att dessa uttalanden överensstämmer med de krav som ställts på kommunerna om en långsiktig kommunalekonomisk planering.

Nämnden kan sålunda inte se lika optimistiskt som arbetsgruppen på effekten av att ta bort investeringsramarna för skolbyggnader och i samband därmed också den statliga styrningen och prioriteringen av skolbyggnationen som den kommer till uttryck i den nuvarande angelägenhetsgraderingen.

Skolbyggnationen är en del av samhällsplaneringen. Ett starkt intresse har från statsmakternas sida sedan ca 15 år tillbaka ägnats åt denna planering i syfte att utnyttja samhällets resurser av olika slag på ett försvarbart sätt. Av förordningarna om länsplanering (SFS 1979:673) och om regionalpolitiken (SFS 1979:639) följer som ett minimikrav, att länskolnämnden måste få uttala sig om varje skolbyggnadsföretag och om det överensstämmer med länets skolorganisatoriska planering. Detta minimikrav måste framdeles, enligt nämndens mening, fortfarande gälla.

SÖ beslutar f. n. beträffande lokalbehovet för gymnasieskolan. En decentralisering av besluten till kommunerna föreslås.

Den obligatoriska skissgranskningen för gymnasieskolan avses också upphöra.

Enligt uppgift skissgranskar SÖ f. n. ca 70 % av skolbyggnadsföretagen avseende grundskolan, trots att granskningen är frivillig. Med hänsyn till att skolbyggnadsföretagen för gymnasieskolan är mer komplicerade och dessutom mindre ofta förekommande i kommunerna torde det vara realistiskt att räkna med en ännu högre skissgranskningsfrekvens för denna skolform. Länskolnämnden finner det synnerligen angeläget, att SÖ får behålla sin nuvarande kapacitet beträffande personal och sakkunskap för att även framdeles kunna ge kommunerna en värdefull service- och rådgivning beträffande skolbyggnadernas utformning, deras lokalprogram m. m. SÖ:s insatser hitintills i dessa avseenden är enligt länskolnämndens uppfattning mycket uppskattade av och värdefulla för kommunerna.

4.32 Länskolnämnden i Malmöhus län

Nämnden vill ge uttryck för den uppfattning att det handläggningsförfarande som nu karakteriseras som omständligt och krångligt endast till en liten del och måhända mest skenbart har sin grund i bidragssystemet. Det är väntan på ekonomiska resurser för att kunna handla som genom åren varit det allt överskuggande problemet.

Nämnden kan därför inte ha samma optimistiska syn som arbetsgruppen på effekten av att ta bort investeringsramarna för skolbyggnader och i samband därmed också den statliga styrningen och prioriteringen av skolbyggnationen som den kommer till uttryck i den nuvarande angelägenhetsgraderingen. Detta inte minst mot bakgrunden av arbetsgruppens eget uttalande: "Däremot kvarstår behovet att från samhällsekonomiska utgångspunkter ha möjligheten till styrning av den kommunala investeringsvolymen som helhet, där även skolbyggandet ingår som en del. Detta

behov kan tillgodoses genom de överläggningar om den kommunala ekonomin, som enligt riksdagens uttalanden kommer att bli regelbundet återkommande i framtiden." Det är, som nämnden ser det, svårt att bringa detta uttalande i harmoni med det krav som ställs på kommunerna om en långsiktig kommunalekonomisk planering.

Det hade varit önskvärt med en närmare analys av vad arbetsgruppen åsyftar med sitt uttalande om styrprocessen, alldeles speciellt som kritikerna av dagens system skjuter in sig just på detta område. Men här lämnar arbetsgruppen fältet öppet för spekulationer.

Skolbyggnationen utgör en del av samhällsplaneringen. Alltsedan år 1964 har denna planering varit föremål för ett mycket starkt intresse från statsmakternas sida. Detta har bl. a. tagit sig uttryck i en statligt styrd planering som har som övergripande mål att på ett så försvarbart sätt som möjligt utnyttja samhällets resurser av olika slag. Konkret har detta kommit till uttryck i bl. a. förordningen om skyldighet för statlig myndighet att följa riktlinjerna för regionalpolitiken (SFS 1979: 639) och förordning om länsplanering (SFS 1979: 637).

Av vad som sägs i dessa förordningar följer som ett minimikrav att varje skolbyggnadsföretag måste bli föremål för ett uttalande av länskolnämnden varur det bör framgå om företaget överensstämmer med länets skolororganisatoriska planering. Skulle så inte vara fallet måste man sluta sig till att det inte uppfyller det generella krav som utformats enligt följande i nu gällande statsbidragsförordning (SFS 1957: 318), nämligen att byggnadsarbetena skall planeras och utföras så att det allmännas utgifter inte blir högre än som är förenligt med en god hushållning och ändamålsenlig planering av undervisningen.

Enligt nämndens mening måste detta krav gälla oavsett vilket system som kan komma att avlösa det nuvarande. — — — Den kritik som genom åren riktas mot den rådande handläggningsordningen för skolbyggande har sin grund mindre i handläggningsordningen än i de otillräckliga ekonomiska ramar som ställts till skolbyggandets förfogande. I detta avseende är det svårt att inse att arbetsgruppens förslag skall kunna åstadkomma någon ändring.

4.33 Länskolnämnden i Hallands län

Den statliga styrningen av skolbyggnadsverksamheten som tagit sig uttryck i bestämmelser och normer för skolhusbyggen kan givetvis ibland te sig besvärande för kommunerna. Man bör dock komma ihåg att väsentliga förändringar har skett i handläggningsrutinerna under senare år så att det knappast är adekvat att nu tala om detaljstyrning i skolbyggnadsärenden. Den styrning som nu sker har till främsta uppgift att se till att skolan får en funktionell utformning utan att för den skull bli onödigt kostnadskrävande. Många kommuner, särskilt mindre sådana upplever normsystemet

som ett gott stöd i sin planering och SÖ:s skissgranskning som ett trygghetsskapande led i byggnadsarbetet.

Ett avskaffande av investeringsbidraget och den granskning SÖ gör i samband därmed skulle givetvis öka kommunernas ansvar. Någon större frihet att utforma skollokaler efter eget skön kan det dock knappast bli tal om. Lokalutformningen kan komma att bli föremål för omfattande förhandlingar mellan arbetsgivaren och berörda arbetsorganisationer. Vidare måste givetvis en anpassning av lokalutformningen ske med hänsyn till bl. a. arbetsmiljölagen. Andra statliga myndigheter kommer därvid att utöva kontroll.

Länsskolnämnden håller för troligt att det kan behövas åtgärder för att underlätta att friställda skollokaler kan användas för andra ändamål än undervisning. Det torde emellertid finnas vägar att genom administrativa beslut nå detta syfte utan så vittgående förslag som det nu föreliggande.

Ett av kommitténs syften med sina förslag har varit att söka eliminera köproblemen inom skolbyggnadssektorn. I sina ställningstaganden säger kommittén att det är främst de problem som är förknippade med nuvarande investeringsramar som lett fram till slutsatsen att statsbidraget måste slopas. Länsskolnämnden har svårt att, enbart med ledning av vad som framgår av rapporten, inse det logiska i ett dylikt ställningstagande. Syftet med investeringsramarna har ju nämligen i första hand inte varit att minska statens utgifter för skolbyggnader utan fastmer att söka begränsa den totala investeringsvolymen inom skolområdet och minska det tryck den förorsakar på samhällsekonomin. Detta syfte har kunnat nås genom att under en lång följd av år fastställa investeringsramar som sett från skolans synpunkt varit alltför snäva. Från denna utgångspunkt är statsbidragskön en fullt naturlig företeelse och ett tecken på att syftet med de uppställda investeringsramarna har uppnåtts.

För skolornas huvudmän har emellertid den förda politiken varit mycket prövande, varför det ur deras synvinkel kan vara befogat att en kommun själv inom ramen för en total investeringsvolym friare kan prioritera de skilda investeringsobjekten.

4.34 Länsskolnämnden i Skaraborgs län

— — —

Nämnden är medveten om nödvändigheten i att begränsa utgifterna för stat och kommun i nu rådande ekonomiska läge. Åtgärder i rationaliserings- och besparingssyfte måste vidtagas där så är möjligt men får dock ej ha sådana konsekvenser, att resultatet av åtgärderna blir till allvarligt men för den verksamhet som berörs.

Innan nämnden går in på frågan beträffande investeringsbidragets fortsatta existens, vill nämnden något kommentera ett antal av de uttalanden, som gjorts i departementspromemorian beträffande bl. a. handläggnings-

ordningen. I skilda sammanhang har anförts, att skolbyggnadsärenden tidigare skulle ha varit förenade med mycket byråkratiskt krångel, vilket allvarligt hindrat en rationell planering och ärendehandläggning. Nämnden vill här erinra om att flera faser i handläggningen av skolbyggnadsärenden på sistone förenklats eller – såsom avsyningen – helt borttagits. I vissa fall har detta medfört inbesparing av administrativt arbete, i andra är det diskutabelt om så mycket vunnits. Jämfört med vissa andra typer av byggnadsverksamhet torde skolbyggandet ej stå i särklass vad byråkratisk handläggning beträffar.

Vad som enligt nämndens uppfattning är av större betydelse, är den effekt på skolans standard och likformighet som enligt uttalanden av statsmakterna skall ligga till grund för planering och annan verksamhet inom undervisningsväsendet. Gällande bestämmelser, däribland statsbidragskungörelsen och SÖ:s byggnadsnormer, har som effekt haft att kommunernas och landstingens skolbyggnader har en kvalitet som är så jämn man kan begära och förekomsten av nämnda föreskrifter borgar sålunda för en viss minimikvalitet över hela riket. Skulle en styrning härvidlag upphöra, vore mycket förlorat. Visserligen kan viss reglering åstadkommas med hjälp av stadganden i författningar och läroplaner, men det stöd som statsbidragsförordningen utgjort skall inte underskattas.

4.35 Länsskolinspektören vid länsskolnämnden i Örebro län

Det skulle vara av mycket stor betydelse om kommunerna själva fick ta hela ansvaret för nybyggnader och reparationer av skollokaler. Självfallet behöver de stöd och råd för utformningen av lokalerna. Denna rådgivande verksamhet bör erbjudas av SÖ. Sverige är inte större än att det räcker med en sådan rådgivningsbyrå. Jag finner det fortfarande upprörande att skolbyggen skall vara ett led i sysselsättningspolitiken. Det är de vuxna man tänker på, inte barnen som behöver utbildning. Det borde inte få förekomma att skolan är ett led i en sådan hantering.

4.36 Länsskolnämnden i Jämtlands län

Länsskolnämnden instämmer i att översynen av finansieringssystemet bör medföra en minskad statlig detaljstyrning och en effektivare kommunal planering och resursanvändning. Sålunda måste den nuvarande statliga styrningen av skolbyggandet via investeringsramar och prioriteringar inom dessa försvinna. Kommunerna måste kunna långtidsplanera sina skolbyggen likaväl som andra investeringsobjekt.

Länsskolnämnden vill understryka behovet av viss styrning av byggnadsverksamheten av skolpolitiska skäl som bl. a. syftar till en likvärdig utbildningsstandard. Sålunda måste även fortsättningsvis lokálnormer, lokalbehovsprövning och viss service i form av ritningsgranskning finnas

kvar ungefär i sin nuvarande form. Det bör övervägas om inte ritningsgranskningen skall göras obligatorisk. På detta sätt skulle skapas viss garanti för att de allmänna krav på skolans verksamhet som kommer till uttryck i skollag, skolförordningen, läroplan etc. blir tillgodosedda i lokalhänseende.

Innehållsförteckning

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
1 Inledning	3
2 Föredragandens överväganden	3
2.1 Utrymme för utbyggnad av den kommunala verksamheten ...	3
2.2 Förslag till åtgärder inför år 1981	8
2.3 Vissa frågor rörande kommunala avgifter	15
3 Hemställan	19
4 Beslut	20

Bilaga 1 Socialdepartementets verksamhetsområde

Bilaga 2 Budgetdepartementets verksamhetsområde

Bilaga 3 Utbildningsdepartementets verksamhetsområde