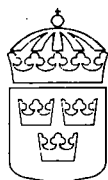


Utbildningsutskottets yttrande

1991/92:UbU5y

Kommunal ekonomi (prop. 1991/92:150
bil. II:5)



1991/92
UbU5y

Till finansutskottet

Finansutskottet har berett utbildningsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1991/92:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringspropositionen), del II Kommunal ekonomi, bilaga II:5 utbildningsdepartementet, jämte motioner.

Förslag till *ett nytt generellt statsbidrag* till kommuner, kallat statligt utjämningsbidrag, läggs fram i del II av kompletteringspropositionen. Ett viktigt syfte med det nya statsbidraget är att skapa mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna. Bidraget avses vara ett komplement till kommunernas skatteinkomster och utgå oberoende av vilken verksamhet som kommunen bedriver. Skillnaderna i skatteuttag skall på sikt spegla skillnader i service, avgifter och effektivitet. Det föreslagna statliga utjämningsbidraget skall bestå av tre delar, nämligen ett bidrag för utjämning av kommunernas skatteinkomster upp till en generell skattenivå, tillägg till resp. avdrag från bidraget på grund av opåverkbara skillnader i strukturella förhållanden samt tillägg för befolkningsminskning.

En stor del av de nuvarande specialdestinerade statsbidragen till olika kommunala verksamheter föreslås avvecklade och inordnade i det generella bidraget fr.o.m. år 1993. Från detta datum avskaffas också skatteutjämningsavgifterna och avräkningsskatten. Rundgången av pengar mellan stat och kommuner skall således enligt förslaget upphöra. De bidrag som avvecklas uppgår till 69,5 miljarder kronor år 1993. Efter avdrag för slopade skatteutjämningsavgifter, slopad avräkningsskatt etc. beräknas det nya statsbidraget till 39,7 miljarder kronor år 1993.

För att begränsa påtalade omfördelningseffekter av det nya utjämningsbidraget bör enligt propositionen vissa övergångsregler införas. För år 1993 föreslår finansministern en övergångsregel som innebär att ingen kommun till följd av det nya bidragssystemet skall vinna eller förlora bidrag motsvarande mer än 1,5 % av summan av skatt och bidrag i jämförelse med det gamla bidragssystemet. För år 1994 föreslås en motsvarande övergångsregel. Den innebär att bidragsförändringen mellan åren 1993 och 1994 maximalt får uppgå till 3 % av summan av

de totala skatteinkomsterna för år 1994 och utfallet av utjämningsbidraget för år 1993. Därjämte aviseras att en expertgrupp skall tillsättas för att vidareutveckla systemet med avseende på utjämning av strukturkostnader med sikte på att en eventuell förändring kan ske inför år 1995.

Vissa förändringar föreslås även i statsbidragssystemet för landstingen. Några specialdestinerade statsbidrag samt skatteutjämningsavgiften och avräkningsskatten bör enligt propositionen avvecklas. Medel motsvarande de specialdestinerade statsbidragen förs över till utgiftsramen för vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen m.m. fr.o.m. år 1993.

Inom *utbildningsdepartementets område* bör enligt finansministern sektorsbidraget till driften av det kommunala offentliga skolväsendet, bidraget till driften av särskolor m.m., bidraget till driften av särvox samt bidraget till undervisning av invandrare i svenska språket avvecklas och inordnas i det generella statsbidragssystemet. Bidragen till särskolan och särvox förs i sin helhet till landstingens generella bidragsram och kommer därmed i fortsättningen inte att vara identifierbara. När verksamhet skall flyttas över från landstinget till kommunerna i ett län — i enlighet med förslag i proposition 1991/92:94 om ändrat huvudmannaskap för särskolan och särvox m.m. — får dessa inbördes avtala om den ekonomiska regleringen i form av skatteväxling och övriga åtgärder.

I motion 1991/92:Fi84 (s) yrkande 6 anför motionärerna att det är en principiellt riktig åtgärd att samordna vissa av dagens statsbidrag och lägga dessa i en gemensam "påse" utan omfattande detaljreglering. Statens transfereringar till kommunerna bör regleras genom ett i huvudsak generellt statsbidragssystem. Men enligt samma motion yrkande 7 bör reformen genomföras i två steg. Statsbidraget för år 1993 bör i huvudsak beräknas efter nu gällande regler och utbetalas efter kvittning av skatteutjämningsavgifter m.m. enligt den modell som föreslås för det generella statsbidraget.

Riksdagen bör enligt motion 1991/92:Fi44 (v) yrkande 13 avslå regeringens förslag till ett nytt generellt statsbidragssystem. Dock förordas inte nuvarande specialdestinerade statsbidrag. Motionärerna anser att ett behovsinriktat statsbidrag bör ges till kommunerna sektorsvis. Därigenom får statsmakterna ta ansvar för på vilka områden som neddragningar av resurser skall göras.

Utbildningsutskottet anser i likhet med vad finansministern anfört i propositionen att en reformering av statsbidragssystemet är mycket angelägen. Genom att kommunerna ges större handlingsfrihet när det gäller bl.a. prioritering mellan olika verksamhetsområden kan den kommunala verksamheten bedrivas på ett effektivare sätt. Systemet bör därför läggas om nu med av regeringen föreslagna övergångsregler i avvaktan på resultatet av vissa överarbetningar. Enligt utbildningsutskottets mening bör finansutskottet således avstyrka motionerna 1991/92:Fi84 yrkandena 6 och 7 samt 1991/92:Fi44 yrkande 13.

Utbildningsutskottet tillstyrker för sin del att riksdagen godkänner att sektorsbidraget till det kommunala offentliga skolväsendet samt statsbidragen till särskolan, särvox och undervisning i svenska språket

avvecklas fr.o.m. den 1 januari 1993. Utskottet vill samtidigt betona att det är viktigt att utvecklingen inom de olika verksamheterna följs upp i det nya statsbidragssystemet.

Huvudprincipen vid prövningen av vilka specialdestinerade statsbidrag som skall läggas samman i det generella systemet har enligt propositionen varit att statsbidrag till sådan verksamhet, för vilken staten redan överlåtitt verksamhetsansvaret till kommunen, bör ingå. *Undantag* görs för vissa särskilt uppräknade typer av bidrag, bl.a. tillfälliga investeringsbidrag och tidsbegränsade stimulansbidrag, vilka enligt finansministern inte bör ingå i det generella systemet. Hon anser dock att strävan framdeles bör vara att undvika stimulansbidrag. Om det är frågan om permanenta insatser där kommunerna berörs över en längre period, bör stimulans- och investeringsbidrag införas i ett generellt system.

I två motioner, nämligen motionerna 1991/92:Fi41 (s) yrkande 23 och 1991/92:Fi44 (v) yrkande 30, begärs att riksdagen skall besluta anslå minst 300 milj.kr. i stimulansbidrag för förbättringar av arbetsmiljön i skolorna.

Utbildningsutskottet erinrar om att riksdagen nyligen godkänt regeringens förslag i budgetpropositionen (bet. 1991/92:UbU12, rskr. 194) att avskaffa anslaget Stimulansbidrag till förbättringar av den fysiska miljön i skolorna. I arbetsmarknadsdepartementets del av kompletteringspropositionen (bilaga 1:s s. 11) föreslås nu att arbetsmarknadsstyrelsen, AMS, skall tillföras 450 milj.kr. för beredskapsarbeten. Denna medelsförstärkning bör enligt förslaget i första hand användas till upprustning av skolans fysiska arbetsmiljö, s.k. skogliga beredskapsarbeten samt beredskapsarbeten inom naturvårdsområdet. Med hänvisning härtill anser utbildningsutskottet att finansutskottet bör avstyrka motionerna 1991/92:Fi41 yrkande 23 och 1991/92:Fi44 yrkande 30.

I utbildningsdepartementets bilaga till del II av kompletteringspropositionen hemställs om *ändrad medelsanvisning* för sektorsbidraget till det kommunala offentliga skolväsendet samt bidragen till särskolan, särvox och undervisning av invandrare i svenska språket inför den föreslagna avvecklingen den 1 januari 1993 av nämnda statsbidrag.

Utbildningsutskottet noterar att anslaget till sektorsbidraget för skolan för budgetåret 1992/93 nu beräknats utifrån att ytterligare 266 milj.kr. bör anvisas utöver riksdagens tidigare beslut om anslag (bet. 1991/92:UbU10, rskr. 190) för ett ökat antal platser på ett tredje gymnasieår (jfr 1991/92:UbU4y). Utbildningsutskottet har inget att erinra mot de föreslagna anslagsbeloppen för de olika bidragen. Finansutskottet bör således föreslå riksdagen att med ändring av tidigare beslut anvisa de begärda medlen.

Beträffande *målstyrning, uppföljning och utvärdering* anføres i propositionen att dagens styrning via statsbidrag inte bör ersättas av annan detaljreglering av verksamheten. Grundtanken med det föreslagna statsbidragssystemet är att ge kommunerna likvärdiga förutsättningar att bedriva sin verksamhet. De områden som i dag regleras genom

statsbidragen blir i många delar oreglerade. Finansministern anser att det inom framför allt dessa områden är viktigt att statsmakterna nu preciserar kommunernas uppgifter. Det kan därför bli nödvändigt, anför hon, att komplettera dagens lagstiftning så att det inte skall råda någon oklarhet om kommunernas grundläggande skyldigheter att bl.a. erbjuda sina invånare valmöjlighet i skolan, barnomsorgen etc.

Enligt propositionen bör statsmakternas uppföljning och utvärdering i huvudsak omfatta det ansvar statsmakterna har lagt på kommuner och landsting. Den statliga uppföljningen bör avse resultaten av verksamheten och inte metoderna för att uppnå resultaten. Statsmakterna bör följa upp och utvärdera verksamheten inom olika sektorer såsom hälso- och sjukvård, äldreomsorg, barnomsorg, skola etc. Statsmakterna behöver ett underlag för att bedöma graden av måluppfyllelse för den samlade verksamheten i kommunen, liksom att skillnaderna i de obligatoriska delarna inte varierar alltför mycket över landet.

Utbildningsministern anför för sin del att i det nya mål- och resultatorienterade styrsystem som infördes samtidigt med sektorsbidraget för skolan den 1 juli 1991 blev uppföljning och utvärdering strategiska uppgifter. En övergång till ett generellt statsbidrag till kommunerna förändrar inte karaktären av dessa uppgifter. Övergången till ett nytt system kräver inte heller någon förändring av de nationella styrinstrumenten, dvs. i huvudsak bestämmelser i skollagen samt de nationella läroplanerna. Bland de nationella målen utgör kravet på nationell likvärdighet ett av de främsta. Inte enbart resultatet av undervisningen utan även formerna för undervisningen skall i någon mening vara likvärdiga. Frågor om klasstorlek och utbildningens tillgänglighet utgör exempel på uppgifter som kan behöva vägas in när graden av måluppfyllelse diskuteras. Det är enligt statsrådet också angeläget att den statliga uppföljningen innefattar olika mått på kostnadseffektiviteten inom skolan samt beaktar vissa förhållanden beträffande undervisningens organisation. Statsrådet hänvisar till att statens skolverk har fått regeringens uppdrag att utforma ett resultatorienterat uppföljningssystem för skolan. I det nya uppföljningssystemet ges skolverket ett beställaransvar, statistiska centralbyrån ett producentansvar och kommunerna ett ansvar för att ta fram de begärda uppgifterna.

Frågor rörande målstyrning, uppföljning och utvärdering tas upp i två motioner. I motion 1991/92:Fi84 (s) yrkande 11 betonas att det föreslagna nya statsbidragssystemet inte får medföra att exempelvis kvaliteten på undervisningen sänks eller att klasstorleken generellt ökar. Enligt motion 1991/92:Fi44 (v) yrkande 17 måste målstyrning, resultatuppföljning och utvärdering ske sektorsvis. Först när ett system för detta utvecklats och prövats är det enligt motionärerna möjligt att på ett realistiskt sätt bestämma storleken på statsbidragen till kommunerna.

Utbildningsutskottet vill framhålla att en fungerande statlig uppföljning och utvärdering är en nödvändig del i ett mål- och resultatorienterat styrsystem. Vikten av en uppföljning och utvärdering sektorsvis ökar med det föreslagna generella statsbidraget. Särskilt är detta fallet, som framhålls i propositionen, för de verksamheter (t.ex. gymnasiesko-

lan) där vinsten eller nyttan framför allt står att finna i det samhälls-ekonomiska och inte i det kommunalekonomiska perspektivet. Utskottet utgår från att regeringen noga följer utvecklingen av arbetet med uppföljning och utvärdering. Med det anförda anser utbildningsutskottet att motion 1991/92:Fi84 yrkande 11 är tillgodosett. Finansutskottet bör avstyrka bifall till denna motion och motion 1991/92:Fi44 yrkande 17.

Genom uppföljning och utvärdering skall brister uppmärksammas. I propositionen anfördes att statsmakternas *sanktionsmöjligheter* är mycket begränsade. Eftersom statsmakterna har det yttersta ansvaret för skolväsendet finns det skäl att inom detta område ge regeringen rätt att vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna. Att enbart hålla inne statsbidrag är i detta sammanhang inte någon konstruktiv metod.

Utbildningsministern föreslår att i skollagen förs in en ny bestämmelse, 15 kap. 15 §, som innebär att om en kommun grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skollagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, får regeringen meddela de föreskrifter för kommunen eller, på kommunens bekostnad, vidta de åtgärder som behövs för att avhjälpa bristen. Statens kostnader för sådana åtgärder bör få kvittas mot belopp som staten annars skulle ha betalat ut till kommunen.

Utbildningsutskottet instämmer i att staten som ytterst ansvarig för skolväsendet bör genom en lagbestämmelse ges möjligheter att rätta till försummelser i den kommunala skolverksamheten. Som utbildningsministern framhåller kan sådana möjligheter fylla en funktion som ett skydd för de svagaste grupperna. Finansutskottet bör således föreslå riksdagen att anta förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100).

Riksdagen beslutade i december 1990 (bet. 1990/91:UbU4, rskr. 76) att hos regeringen begära att en parlamentarisk kommitté skulle anförtrons uppgiften att *följa konsekvenserna av det nya sektorsbidraget för skolan* som infördes den 1 juli 1991. Direktiv till en sådan kommitté har utfärdats men några ledamöter har inte tillkallats. Riksdagen bereds nu tillfälle att ta del av utbildningsministerns avsikt att få regeringens bemyndigande att tillkalla kommittén upphävt mot bakgrund av förslagen i föreliggande proposition. Utbildningsministern anför att insatserna i stället bör koncentreras på att följa upp effekterna av det nya statsbidragssystemet.

Utbildningsutskottet föreslår att propositionen i denna del utan erinran läggs till handlingarna.

Stockholm den 19 maj 1992

På utbildningsutskottets vägnar

Ann-Cathrine Haglund

I beslutet har deltagit: Ann-Cathrine Haglund (m), Lena Hjelm-Wallén (s), Rune Rydén (m), Margitta Edgren (fp), Ingvar Johnsson (s), Larz Johansson (c), Bo Arvidson (m), Ewa Hedkvist Petersen (s), Ingrid Näslund (kds), Stefan Kihlberg (nyd), Eva Johansson (s), Ulf Melin (m), Jan Björkman (s), Inger Hestvik (s) och Ulrica Messing (s).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Björn Samuelson (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

Avvikande mening

Lena Hjelm-Wallén, Ingvar Johnsson, Ewa Hedkvist Petersen, Eva Johansson, Jan Björkman, Inger Hestvik och Ulrica Messing (alla s) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utbildningsutskottet anser" och slutar med "yrkande 13" bort ha följande lydelse:

Utbildningsutskottet anser att principen om ett generellt statsbidrag till kommunerna är riktig liksom den avgränsning som gjorts av vilka statsbidrag som bör ingå i det samlade bidraget. De övergångsregler som föreslås i avvaktan på att en expertgrupp skall se över det nya bidragssystemets fördelningseffekter visar emellertid att det föreslagna systemet har stora brister. Enligt utskottets mening bör reformen därför genomföras i två steg. För år 1993 bör statsbidraget i huvudsak beräknas enligt nu gällande regler och utbetalas efter kvittning av skatteutjämningsavgifter m.m. enligt den modell som föreslås för det generella statsbidraget. Kommunerna bör alltså få ett samlat bidrag baserat på gällande regler och med den friare användning som föreslås i propositionen, men med andra övergångsregler. Utbildningsutskottet anser att finansutskottet bör föreslå riksdagen att med bifall till motion 1991/92:Fi84 yrkandena 6 och 7 samt med avslag på motion 1991/92:Fi44 yrkande 13 som sin mening ge regeringen till känna vad här anförts.

dels att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utbildningsutskottet erinrar" och slutar med "yrkande 30" bort ha följande lydelse:

Utbildningsutskottet delar motionärernas uppfattning att stimulansbidraget om 300 milj.kr. till förbättringar av den fysiska miljön i skolorna bör återinföras. Detta är desto mer angeläget som satsningar på en upprustning av skolmiljön samtidigt ger effekter på arbetsmarknaden för byggnadsarbetarna. Finansutskottet bör således tillstyrka motionerna 1991/92:Fi41 yrkande 23 och 1991/92:Fi44 yrkande 30 och hemställa att riksdagen beslutar föra upp ett sådant nytt anslag på riksstaten.

Meningsyttring av suppleant

1991/92:UbU5y

Meningsyttring får avges av suppleant från Vänsterpartiet, eftersom partiet inte företräds av ordinarie ledamot i utskottet.

Björn Samuelson (v) anför:

Vänsterpartiet vill avslå regeringens förslag till ett nytt generellt statsbidragssystem och förordar i stället att statsbidrag skall utges till kommunerna sektorsvis. Staten får därmed ta ett ansvar för resursfördelningen till olika samhällsområden. När det gäller statsbidrag till särskolan vill jag hänvisa till vad som anförts i vår motion 1991/92:Ub61 yrkande 10, behandlad i betänkande 1991/92:UbU28, om att ett riktat bidrag bör behållas för att bl.a. markera ett nationellt ansvar för särskolan.

Beträffande återinförande av ett stimulansbidrag för förbättringar av skolans arbetsmiljö instämmer jag i den avvikande meningen från Socialdemokraterna.

