

Folkskolans finansiering

Om den allmänna folkundervisningens ekonomiska förutsättningar

Esbjörn Larsson <esbjorn.larsson@edu.uu.se>
Johannes Westberg <johannes.westberg@edu.uu.se>
Arbetsgruppen för utbildningens sociala och ekonomiska historia inom SEC
Institutionen för utbildning, kultur och medier
Uppsala universitet

1 INLEDNING

Under de hundra år som följde efter 1842 års folkskolestadga genomgick den svenska folkundervisningen en oerhörd utveckling. Samtidigt som den svenska befolkningen ökade, växte folkskoleväsendet i omfattning. Detta skeende kan illustreras med siffror. Antalet elever mer än fördubblades från 270 000 år 1850 till 605 000 år 1950. Samtidigt ökade antalet lärare nästan åtta gånger från 3 500 till 27 500. I samband med detta ökade naturligtvis också kostnaderna för folkskolan dramatiskt. Mellan 1874 och 1942 ökade kommunernas utgifter från 14 till 268 miljoner kronor, räknat i 1942 års penningvärde.¹

Föreliggande projekt avser att analysera de ekonomiska förutsättningarna för denna anmärkningsvärda utveckling samt dess pedagogiska implikationer. Hur fungerade det finansieringssystem som kunde hantera att de kommunala utgifterna för skolväsendet multiplicerades *nitton gånger*? Hur skapades och distribuerades de medel som gjorde det möjligt att öka antalet folkskollärare nästan *åtta gånger*? Vilka konsekvenser fick finansieringssystemet för folkskolornas verksamhet?

Anglosaxiska studier har visat att svaren på dessa frågor är långt ifrån enkla. Att finansiera ett skolsystem innebär att balansera krav på att stärka skolväsendets kvalitet med ambitioner att utöka elevernas valfrihet, utvidga skolväsendets omfattning och att hålla redan höga kostnader i schack. Det handlar också om att välja mellan olika former av riktade och allmänna bidragsformer och en rad olika ändamål (lärarlöner, läromedel, skolbyggnader m.m.). Hur sådana val träffades, och vilka konsekvenser det fick för skolornas pedagogiska verksamhet, är frågor som står i fokus för detta projekt.

¹ Fredriksson & Bruce 1940; Fredriksson et al. 1950.

1.1 Studiet av utbildningens ekonomiska historia

Detta projekt är en del av den utbildningsekonomiska forskning som bland annat behandlar frågor om humankapital, utbildningens bidrag till ekonomisk tillväxt och utbildningsorganisationers effektivitet.² Bland dessa återfinns en rad spännande historiska studier.³

Skolfinansiering är ett av huvudområdena inom denna växande litteratur, vilket bland annat tagit sig uttryck i tidskrifter som *Journal of Education Finance* och *Economics of Education Review*, artiklar i till exempel *European Journal of Education* och *Educational Policy* samt centrala monografier som *School Finance: a policy perspective* och *School Finance: its Economics and Politics*.⁴ Denna forskning erbjuder en mångfacetterad bild av hur samtida skolfinansiering på olika sätt försökt att uppnå ideal som jämlikhet, valfrihet och effektivitet. Konsekvenserna av olika bidrags- och finansieringssystem behandlas också, och förslag ges på hur dessa kan förbättras. Skolfinansieringens historia har dock inte givits någon större uppmärksamhet. Den historiska utvecklingen har i stället i allmänhet förblivit en kortfattat skisserad bakgrund till samtida skeenden.⁵

Till skillnad från skolfinansieringens historia har den allmänna folkundervisningens historia behandlats i en stor mängd studier.⁶ Utmärkande för denna litteratur är att folkskoleväsendets expansion ges en framträdande plats i ett framväxande industrialistiskt, borgerligt och nationalistiskt samhälle. Skolan har bland annat betraktats som en följd av 1800-talet samhällsomvälvningar, som en del av arbetarklassens disciplinering och kvalificering i och för ett modernt samhälle, samt som en central del i byggandet av nationalstater.⁷

Mot bakgrund av den utbildningsekonomiska forskningens tillväxt, skolväsendets centrala position i samhällsutvecklingen och den omfattande forskningen om folkskolan är det anmärkningsvärt att de ekonomiska förutsättningarna för folkskoleväsendets expansion inte studerats närmare. Historiskt orienterade arbeten rörande folkundervisningens ekonomiska betydelse har visserligen publicerats.⁸ Men folkskolans finansiering har endast berörts i förbigående i översiktsarbeten och studier av folkskolans historia.⁹

Det finns dock goda skäl att genomföra en sådan undersökning. Innan undervisning kan bedrivas måste den finansieras. Studier har till exempel visat att om skolpolitik och styrdokument inte stöds av finansieringssystemet, kommer dessa troligtvis inte att realiseras.¹⁰ En studie av den framväxande folkskolans ekonomiska villkor kan därmed ge en grundläggande förståelse för de betingelser som möjliggjorde den allmänna folkundervisningens, trots allt mycket kostsamma, framväxt. En dylik studie skulle dessutom förse det utbildningsekonomiska studiet av skolfinansiering med ett välbehövligt historiskt perspektiv som hittills i stor utsträckning saknats.

² Se t.ex. Psacharopoulos 1987; Hanushek & Welch 2006; Dustmann, et al. 2008; Mellander 2008.

³ Se t.ex. Nilsson & Svärd 1994; Goldin & Katz 2008.

⁴ Swanson & King 1991; Odden & Picus 1992.

⁵ Se t.ex. Guthrie 1980; Odden & Picus 1992; Ritzen, et al. 1997. Det stora undantaget därvidlag är Norman Morris studie *The politics of English Elementary School Finance*. Se även Morris 2003.

⁶ För en översikt över svensk och anglosaxisk forskning, se Thunander 1946; Sandin 1986; Isling 1988; Petterson 1992; Sjöberg 1996; Depaep 2000; Qvarsebo 2006 och där anförd litteratur.

⁷ Se t.ex. Petterson 1992; Meyer, et al. 1992 och där anförd litteratur.

⁸ Se t.ex. nämnda Nilsson & Svärd 1994; Pettersson 1996; Nilsson, et al. 1999.

⁹ Se t.ex. Linge 1914; Wallner 1938; Aquilonius 1942; Sörensen 1942; Wallin 1978; Sjöberg 1996. För en spännande studie av folkundervisningens finansiering före folkskolan, se Klose 1992.

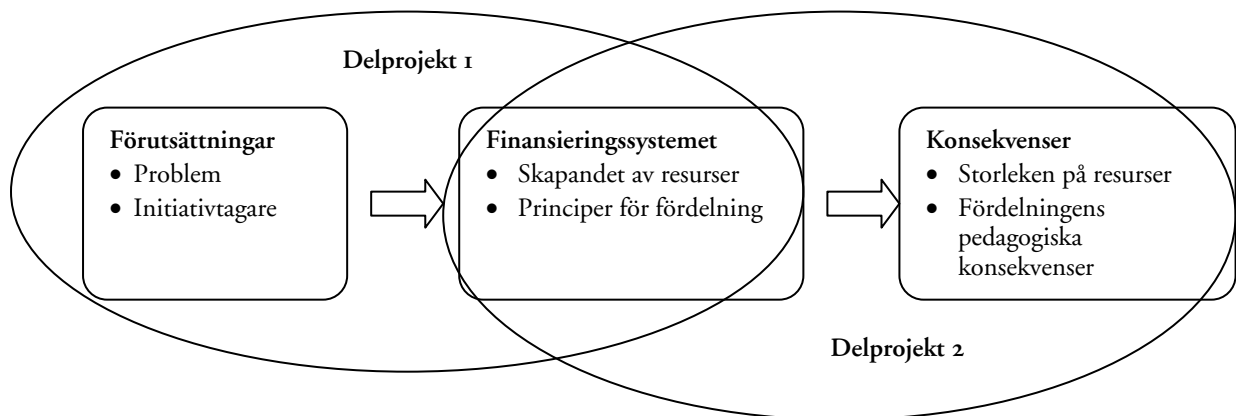
¹⁰ Se t.ex. Meijer 1999.

2 Projektet och dess utgångspunkter

I syfte att analysera och förklara de komplicerade sambanden mellan ekonomi och den expanderande folkundervisningen i en tid av oerhörda kostnadsökningar, tar föreliggande forskningsprojekt sin utgångspunkt i det perspektiv på skolfinansiering som definieras i monografierna *School finance: its economics and politics* och *School finance: a policy perspective*.¹¹ Centralt i dessa studier är begreppet ”finansieringssystem” (*funding system*) som uppmärksammar de politiska och ekonomiska aspekterna av det system där resurser skapas, fördelas mellan och används i skolor.¹² I fokus för detta projekt står de övergripande förändringarna i den svenska folkskolans finansieringssystem under dess första hundra år.¹³ Detta innebär att projektet dels behandlar hur finansieringssystemet skapade och fördelade medel genom olika former av bidrag, dels analyserar vilka konsekvenser detta fick för folkskolornas verksamhet.

Dessa områden, som behandlas i två delstudier, är nära förbundna och förutsätter varandra. Utan en analys av finansieringssystemets utformning blir dess konsekvenser svårbegripliga, och utan en analys av de praktiska konsekvenserna förblir skolfinansieringssystemets betydelse oklar.

Bild 1 Projektets sammansättning



DELSTUDIE 1

UNDERVISNINGENS, POLITIKENS OCH EKONOMINS KRAV. SKOLFINANSIELLA REFORMER, 1842–1936

I denna delstudie uppmärksammas skolfinansieringssystemets, i bred betydelse, politiska förutsättningar. Skolfinansieringens politiska ekonomi pekas av Peter Lindert ut som ett viktigt forskningsområde.¹⁴ Den anglosaxiska forskningen är därvidlag instruktiv eftersom den identifierar ett antal frågor som i detta sammanhang torde vara centrala. Var det skolmän, lärare, politiker, ekonomer eller administratörer som tog initiativ till förändringar? Vilka slags administrativa, ekonomiska, pedagogiska eller politiska hänsynstaganden formade skolväsendets finanser? Amerikanska studier har visat hur den amerikanska skolfinansieringen under perioden 1970–1990 framförallt formades av uppmärksammade domstolsbeslut, skattereformrörelsen, ett statligt kassaöverskott och framväxten av en ny grupp av politiska experter.¹⁵ I vilken mån det

¹¹ Swanson & King 1991; Odden & Picus 1992.

¹² Se även Levin 1987, s. 426; Picus & Wattenbarger 1995, s. 1.

¹³ Undersökningen avslutas 1936. Anledningen till detta är att då togs beslut om att den tidigare 6-åriga folkskolans skulle bli 7-årig. Detta beslut hade ekonomiska konsekvenser som inte ryms inom ramen för detta projekt. Beslutet beskrivs närmare i Fredriksson, et al. 1950.

¹⁴ Lindert 2008.

¹⁵ Odden & Wohlstetter 1992.

svenska skolväsendets ekonomi till exempel varit en politisk, ekonomisk eller juridisk fråga, är dock oklart. Vilken betydelse skolmän och lärare hade, i jämförelse med exempelvis politiker och administratörer, har ej heller studerats. Samtida kritiker av den svenska folkskolan menade under 1800-talets andra hälft att svensk skolfinansiering framförallt avgjordes av politiker med den egna församlingens bästa för ögonen: ”Säg mig din opinion i denna fråga, så ska jag genast säga dig, hur du har ditt skolverk beskaffat i din församling!”¹⁶ Huruvida svensk skolekonomi varit en lokalpolitisk eller rikspolitisk fråga, är en av de frågor som kommer att besvaras i denna delundersökning.

Skolfinansieringen plats i ett föränderligt skattesystem utgör en spännande aspekt av denna delstudie. Peter Gårestad har ingående beskrivit de omfattande förändringarna som det svenska skattesystemets struktur genomgick perioden 1861-1914. Av stor betydelse var att äldre former av direkta skatter (exempelvis gerningsören och den personliga skyddsavgiften) minskade i betydelse, samtidigt som andra former av beskattning växte i betydelse. Till exempel infördes ett slags progressiv inkomstskatt 1902 som permanentades genom 1910 års inkomst- och förmögenhetsskatt.¹⁷ Det leder till frågan om vilka konsekvenser denna dramatiska utveckling fick för det skolfinansieringssystem som under 1860-talet baserades på följande skatter: en kommunal skolskatt som betalades av varje skattskyldig person i församlingen (minst två, högst sex skillingar banko), en kronoskatt (folkskolavgiften) och hälften av statens intäkter från den personliga skyddsavgiften. Vidare är det också av intresse att närmare undersöka hur dessa gamla skatteformer ersattes med nya i avsikt att finansiera ett allt mer kostsamt folkskoleväsende.

Finansieringssystemets utformning är också en spännande forskningsuppgift. Hur fördelades medel mellan ett ökande antal skolor som blev allt dyrare i drift? I detta sammanhang framstår finansieringssystemets syften som viktiga. Utformningen av ett finansieringssystem handlar om att balansera mellan en rad stundtals motstridiga syften, till exempel att hålla kostnader i schack, höja skolans kvalitet och stärka de svagaste skolorna. Väljer man behovs-orienterade bidragsformer stärker man skolorna med störst behov, ett uppgifts-orienterat angreppssätt arbetar mot ett bestämt mål och bidrag som bestäms efter prestation belönar skolor som efter vissa kriterier klassas som framgångsrika. På vilket sätt den svenska skolfinansieringen hanterade sådana frågor, är en viktig fråga för denna delundersökning.

Skolbidragens bestämning är ytterligare en fråga som projektet försöker att besvara. Vi vet att offentliga bidrag har utgått till bland annat löner, resekostnader, undervisningsmaterial och lärarutbildning. Hur dessa ändamål fördelades sig och förändrades över tid, för att möta ett växande skolsystems behov, är dock fortfarande oklart. Detsamma gäller skolbidragens former och villkor. Internationella jämförelser har visat att nutida finansieringssystem uppvisar en oerhörd variation i detta avseende.¹⁸ I huvudsak delas stödet ut i enlighet med tre principer: antingen efter behov, utifrån fastställda uppdrag eller som betalning för prestationer. Till exempel fördelas medel mot bakgrund av antalet lärare eller antalet barn i skolans upptagningsområde. Finansieringen av skolor utgår i andra fall från elevers goda/dåliga resultat eller den summa skolorna spenderar på ett område. På vilket sätt dessa olika principer tillämpades för att bekosta och forma det svenska skolsystemet är dock ännu en fullständigt öppen fråga.

Skolfinansieringssystemet anno 1931/32

Riksstaten för budgetåret 1931/32 ger en inblick i resultatet av en närmare hundraårig utveckling på det skolfinansiella området, räknat från folkskolestadgan 1842. Med andra ord ger det vad som kan beskrivas som en antydning till svaret på de frågor som ställdes inledningsvis, i den meningen att det var det system som slutligen hanterade den omfattande kostnadsökningen för skolväsendet.

¹⁶ Kyrkoherden Jakob Otterström citerad i Sörensen 1942, s. 71.

¹⁷ Gårestad 1987.

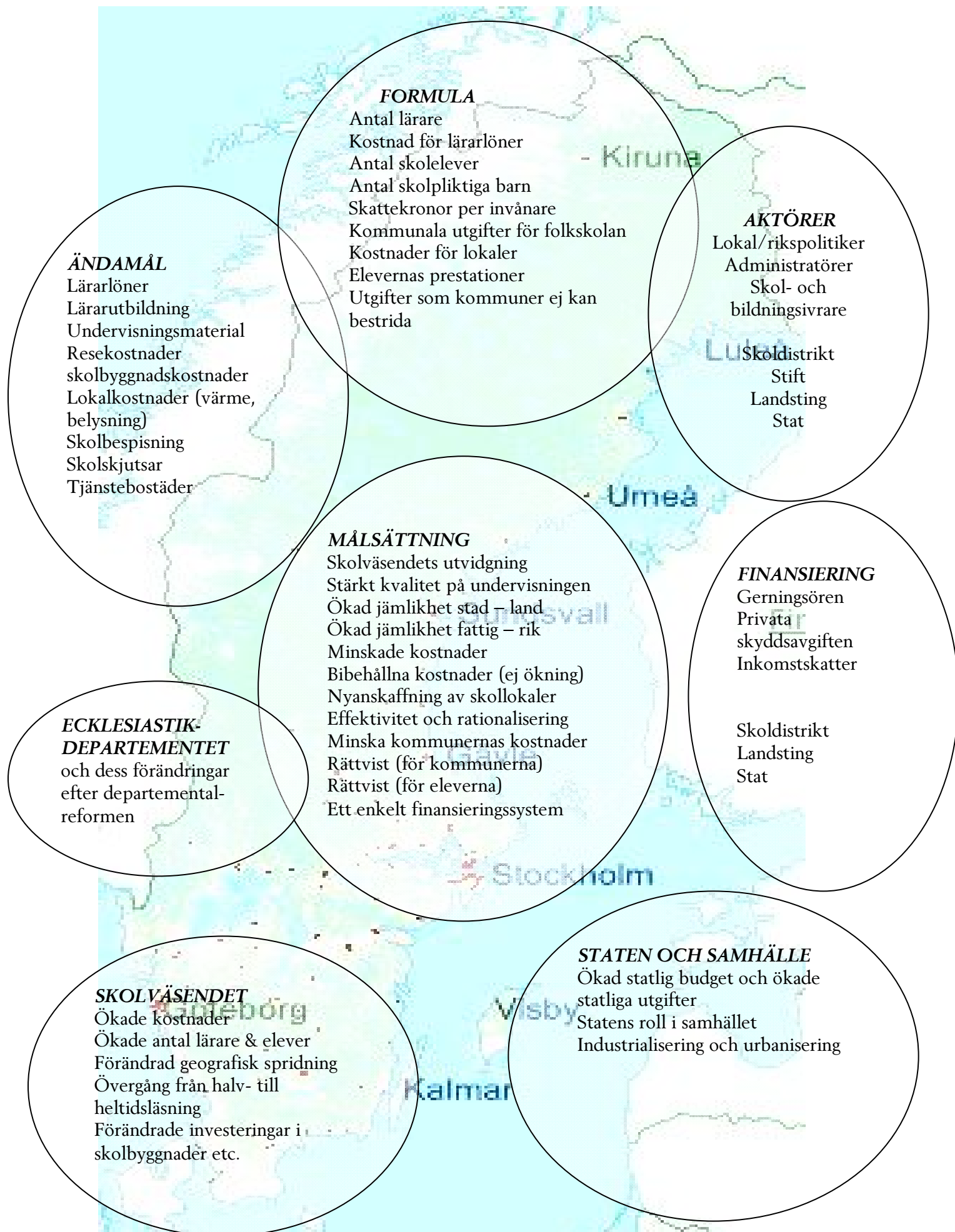
¹⁸ Meijer 1999; *Nyckelfrågor inom utbildningen. Volym 2.* 2001.

Detta system karaktäriserades av tre nivåer: stat, landsting och skoldistrikt. Studerar man den statliga insatsen ser man att den bestod av en bred flora av statliga kostnader. Dessa rörde lärarutbildning, folkskoleinspektion och inte minst folkskolorna, vilka erhöll olika slags bidrag med olika bestämmingar, syften och former. Till exempel fördelades statliga medel genom bidrag för avlöning åt lärare, provisorisk avlöningsförbättring; undervisning i finnbygden; nomadundervisning; särskilt understöd till vissa distrikt i Dalarna och Norrland, statsbidrag till skolbyggnader i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län; avlöning åt föreståndarinnor vid skolhem och arbetsstugor; byggnadsbidrag; inackorderingsbidrag; statsbidrag till skolskjutsar; statsbidrag till skolbarnsbespisning; understöd åt lärare som förlorat sin anställning vid folkskoleväsendets omorganisation; undervisning i slöjd; undervisning i hushållsgöromål samt bidrag för undervisningsmateriell.

Det skolfinansieringssystem som riksstaten beskriver är i sig värt ett närmare studium. Enligt vilka former och med vilka målsättningar fördelades riksstatens utgifter? Hur fördelades kostnader mellan olika nivåer? Fanns skillnader mellan dem när det gäller bestämming, form och syften? Frågor kan också ställas kring systemets funktionssätt. Vilka skoldistrikt gynnades/missgynnades av detta sätt att fördela resurserna? Vilka var förespråkarna/systemets kritiker? Vilka problem avsåg systemet att lösa? Vilka problem skapades?

Riksstaten 1931/32 väcker också övergripande frågor kring framväxten av detta system. 1842 års folkskolestadga lade kostnaderna för skolväsendet på skoldistriktet. 1931/32 hade staten tagit över en stor del av bördan för folkundervisningens finansiering. De olika finansieringsmekanismer som utvecklades under folkskolans första decennier hade också förändrats. De intäkter som bland annat kom från skatter från varje skattskyldig inom varje skoldistrikt och per vederbörligen godkänd lärare ersattes med tiden, vilket framgår av riksstaten ovan, av en mängd olika bidragsformer. Frågor kring denna historiska utveckling och dess förutsättningar, vilka illustreras av den mycket preliminära kartan över statsbidragens skolfinansiella historia nedan, är förstås centrala för denna delstudie.

KARTA ÖVER STATSBI DRAGEN SKOLFINANSIELLA HISTORIA



DELSTUDIE 2
EKONOMINS PEDAGOGISKA IMPLIKATIONER. SKILLNADER I SKOLORNAS RESURSER OCH DESS ANVÄNDNING, 1842-1936

Finansieringssystemets utformning har självfallet följer för skolornas verksamhet. Valet av finansieringssystem har tillskrivits stor betydelse för bland annat den pedagogiska verksamheten, skolväsendets administration, föräldrarnas betydelse för barnens utbildning och skolans jämlikhetssträvanden.¹⁹

En viktig fråga som föreliggande projekt kommer att belysa är sambandet mellan skolors verksamhet och bidragens form och storlek. Att dessa faktorer påverkar skolornas arbete står klart. Men vilka effekter minskade eller höjda bidrag har fått, är en ännu till stora delar dagsaktuell, men obesvarad fråga. Vilka områden i skolans verksamhet drabbas av nedskärningar? Vilka gynnas av en stärkt ekonomi?

Studier av den moderna skolan har till exempel visat att höjda allmänna bidrag, utan koppling till vare sig behov, uppdrag eller prestation, endast ökar skolors satsning med en liten andel av den ökade bidragssumman. Detta till skillnad från bidrag riktade mot en speciell uppgift som till och med i vissa fall kan öka skolornas satsning med en större summa än det riktade bidraget. En förklaring som givits till detta är att sådana bidrag ibland går till ändamål som annars inte hade fått några medel alls ur skolornas kassor. Konsekvenser av ökade skolintäkter har också uppmärksammats. Dessa leder inte, vilket man kanske skulle kunna tro, till ökade utgifter för administration, utan i stället tenderar skolorna att satsa de ökade medlen på att minska klass-storlekar och höja lärarnas löner.²⁰ Denna delstudie kommer att fastställa om liknande samband också karaktäriserade den svenska folkskolan.

Att finansieringens utformning kunde få avgörande konsekvenser framgår av bland annat 1860-talets riksdagsdebatt. Kyrkoherden och riksdagsmannen Jakob Otterström hävdade till exempel att eftersom den så kallade folkskoleavgiften var kopplad till socknens folkmängd, kunde en folkrik socken få ett statsanslag som var mångdubbelt större än en liten socken, trots att det inte fanns någon skillnad i antalet lärare.²¹ Hur dessa skillnader i anslag påverkade folkskolans verksamhet är ett exempel på relevanta forskningsfrågor i detta sammanhang.

I denna delstudie kommer analyser av enskilda skolor att klarlägga vilka strategier eller ageranden från skolornas sida som påverkade skolornas pedagogiska verksamhet. Bidragsformer har både förväntade och oönskade följer för hur skolor väljer att agera. Det finns i forskning rörande moderna förhållanden bland annat exempel på hur fasta bidrag leder till att skolor inte gör någonting, eftersom företrädare för skolornas inser att medlen kommer att finnas tillgängliga vare sig de gör något eller inte. På samma sätt kan bidragsformer som stöttar skolor med skolsvaga elever innebära att skolor uppvisar försämrade resultat, eftersom de då kan förvänta sig ett ökat stöd.²² Vidare finns det också historiska studier som visat på snarlika effekter. Skolundervisningens marginalisering i svenska förskolor under andra hälften av 1800-talet kan, enligt Johannes Westberg, till viss del betraktas som en pedagogisk förändring som är en följd av en liknande strategisk anpassning till de bidrag som fördelades av kommunerna.²³

Hur folkskolorna agerade, och i vilken mån ett liknande strategiskt handlande kan spåras hos dem, är ett annat viktigt frågekomplex som behöver besvaras för att belysa förhållandet mellan finansieringssystem och skolornas resurser. Av särskilt intresse är hur genomförandet av skolreformer påverkades av skolornas finanser. Avskaffandet av växelundervisningen 1864 och den nya undervisningsplanen 1919 är exempel på avgörande hållpunkter i folkskolans historia. Hur påverkades dessa reformer av skolornas ekonomiska situation? Att ekonomin var viktig i

¹⁹ Se t.ex. Meijer 1999.

²⁰ Se Picus & Wattenbarger 1995 och där anförd litteratur.

²¹ Sörensen 1942. Den s.k. folkskoleavgiften förklaras närmare nedan.

²² Odden & Picus 1992.

²³ Westberg 2008.

dessa sammanhang står klart. Enligt folkskoleinspektör Gillgren var fruktan för ökade skatter ett klart hinder för skolväsendets utveckling. I Bolstad pastorat hade han sett skolrådsledamöter ”med ogillande blickar se den an, som yrkar någon förbättring av skolväsendet, hvilken skulle orsaka ökad kostnad”.²⁴

De ekonomiska implikationerna av 1842 års folkskolestadga – några reflektioner

För att på ett mer konkret sätt visa på de praktiska frågor som folkskolans finansiering reste, presenteras nedan de krav som ställdes på folkskolorna utifrån 1842 års skolstadga. Dessa krav kan i högsta grad sägas ha bestämt de lokala aktörernas handlingsutrymme.

Av första paragrafen i 1842 års folkskolestadga framgår att varje stadsförsamling eller socken skulle ha minst en fast skola med en godkänd lärare.²⁵ Om församlingen alternativt socknen inte hade ett tillräckligt stort befolkningsunderlag kunde två eller flera pastorat ha en gemensam skola. Vidare kunde fattiga och/eller glest befolkade områden i stället för en fast skola underhålla en ambulerande skola som vandrade mellan byarna. Någon exakt gräns för när de lokala förhållandena ansågs så försvårande att man inte behövde ha någon fast skola angavs ej. Tidigare forskning har emellertid visat att fram till 1880-talet var det inte mer än mellan 30 och 40 procent av barnen i riket som gick i fasta folkskolor.²⁶

Det som gör frågan om fasta eller ambulerande skolor intressant i detta sammanhang är att det enligt stadgans tredje paragraf åvilade distriktet att i likhet med kyrkobyggnaderna även ordna och underhålla skolbyggnader. Av allt att döma löstes lokalfrågan på olika sätt i olika socknar. Den gängse uppfattningen är att flertalet socknar inom ett årtionde efter skolstadgans tillkomst uppförde centralskolor invid kyrkorna. Dessa lokaler var ofta anpassade efter de krav som ställdes för växelundervisning.²⁷ De ambulerande skolorna inhystes i stället ofta i befintliga lokaler såsom ”sockenstugan, ödehus, förstugukamrar och om somrarna tomma visthusbodan”.²⁸ Hur man i praktiken resonerade i dessa frågor återstår dock att undersöka. Av särskilt intresse är hur man argumenterade kring socknens eventuella fattigdom, vid valet att använda sig av en ambulerande skola i stället för en fast skola.²⁹

Hur man i praktiken fick fram de resurser som krävdes för uppförandet av skolor är en annan angelägen fråga. Hänvisningen till den ordning som rörde kyrkobyggnader i skolstadgans tredje paragraf innebar att kostnaderna inom församlingen fördelades efter mantal om inte annat beslutades.³⁰ Ett problem med denna ordning var emellertid att såväl soldater (och andra som hörde till krigsmakten) som innehavare av säterier (och de som brukade dess hemman i södra Sverige) sedan 1700-talet varit befriade från att bidra till kostnaderna för kyrkobyggnader. Detta gjorde nu att dessa grupper inte behövde dela bördan för uppförandet av skolhus. Under 1840-talet uppmärksammades detta problem i bondeståndet vid flera riksdagar och år 1850 gjordes även ett tillägg till folkskolestadgan som innebar att dessa grupper inte längre var befriade från att bekosta skollokalerna.³¹

Tidigare forskning har även visat att det inte var ovanligt att församlingar tog lån för att kunna uppföra skolhus. Sådana lån kunde i och för sig tas räntefritt ur kyrkokassan eller fattigkassan, men om lånet översteg eller uppgick till en allt för stor del av kassans överskott blev

²⁴ Gillgren citerad i Sjöberg 1996, s 169.

²⁵ Nedan utgår från nyutgåvan av 1842 års folkskolestadga i Hall 1924, s. 3–15.

²⁶ Under perioden 1847–1881 ökade emellertid andelen barn som gick i någon form av skola från runt 55 % till närmare 90 %. Lindmark 1992, s. 103.

²⁷ Dessa krav förklaras närmare nedan.

²⁸ Aquilonius 1942, s. 436–441. Citat på s. 440 f.

²⁹ Detta har tidigare framförallt undersökts med hjälp av rättsfall där det uppstått konflikter rörande hur undervisningen ordnats. Se Wallner 1938, s. 31–36.

³⁰ Enligt Johan Wallner kunde exempelvis församlingens hemmansägare ta på sig alla kostnader för uppförandet av skolhus samt avlöningen av lärare, medan torpare och husmän erlade en särskild avgift om 32 eller 16 sk. b:co beroende på deras tillgångar och eventuella inkomst. Wallner 1938, s. 131 f.

³¹ Wallner 1938, s. 132–134.

det avslag. För att råda bot på detta problem fördes det vid 1856–1858 års riksdag fram ett förslag i bondeståndet om inrättandet av en särskild fond för lån till skolbyggnader. Detta förslag avstyrktes dock redan i samband med utskottsförhandlingarna med hänvisning till att det låg på de inom skoldistriktet boende, det vill säga församlingsborna, att bekosta skollokalerna.³²

Mot bakgrund av dessa problem med att realisera ambitionerna i folkskolestadgan framstår det inte längre som så anmärkningsvärt att andelen barn i fasta skolor inte ökade nämnvärt under årtiondena efter skolstadgans införande. Det faktum att vissa församlingar trots allt hade resurser för att uppföra skolor väcker frågan om hur man prioriterade vid valet av var skolorna skulle uppföras.

Vid sidan om lokaler utgjorde även lärarens lön en tydligt definierad kostnad. Enligt stadgans fjärde paragraf skulle en lärares lön åtminstone motsvara 106 Rdr 32 sk. b:co, varav hälften utbetalades i natura.³³ Därtill skulle läraren förses med en tjänlig bostad, bränsle samt ett lämpligt jordland för egen odling av jordfrukter.³⁴ Av en beräkning utifrån 1841 års förhållanden framgår att hela värdet av lärarens lön utifrån denna miniminivå uppgick till cirka 300 Rdr.³⁵ Enligt Johan Wallner torde de flesta folkskollärare på landsbygden inte ha fått mer än denna minimilön, medan lärarna i städerna många gånger kunde få en kontantlön som var mångdubbelt högre.³⁶ Wallner antar att detta berodde på högre levnadsomkostnader, men för inte fram några belegg för att man resonerade på detta sätt. Det är därför värt att undersöka om även andra aspekter kan ha spelat in, såsom exempelvis lärarnas egen utbildningsnivå.³⁷

I den fjärde paragrafen reglerades även hur lärarnas avlöning skulle lösas. Kostnaderna skulle täckas dels genom en beskattning av församlingsborna, dels genom avgifter som betalades av föräldrarna för varje barn. Den avgift som församlingsborna hade att betala kunde variera mellan två och sex skilling om året, medan den avgift som föräldrarna hade att betala bestämdes av församlingen. De familjer som saknade medel var dock befriade från skolavgiften. Om dessa intäkter inte räckte för att täcka kostnaderna fick församlingen skjuta till ytterligare medel från annat håll. Såsom exempel på sådana inkomster kan nämnas begravningsavgifter, kollekt och avkastning från donationer.³⁸ Som en sista utväg fanns även möjligheten att ansöka hos landshövdingen och biskopen om statsanslag. För att få statsanslag måste man dock visa att man anordnat undervisningen på anvisat sätt.

I likhet med frågan om skolbyggnaderna uppstod även här problem rörande den allmänna beskattningen av församlingsborna, eftersom den som tillhörde armén eller flottan inte var skattskyldig. Detta ledde till att man i prästeståndet motionerade för en utvidgning av andelen skattskyldiga i mitten av 1840-talet. Denna motion avlogs dock med hänvisning till bland annat de förändringar som gjordes gällande den personliga skyddsavgiften. Den personliga skyddsavgiften var ursprungligen en avgift som var tänkt att ge mer resurser till landets försvar, men från och med 1846 reducerades denna skatt med hälften, varvid reduktionen ersattes av en

³² Wallner 1938, s. 134–137.

³³ Naturallönen uppgick till 16 tunnor spannmål, varav ena hälften skulle betalas i natura (den ena hälften i råg och den andra hälften i den form av spannmål som kronotondet utgick i på orten). Den andra hälften skulle betalas med penningar till ett bestämt belopp av 53 Rdr 16 sk. b:co.

³⁴ Man tänkte sig också att den egna täppan skulle kunna användas vid undervisning i trädplantering och trädgårdsskötsel.

³⁵ Räknar man bort husrum och vedbrand motsvarade lönen 180 Rdr, vilket kan jämföras med en dränglön, vilken år 1851 varierade inom spannet 150 till 200 Rdr. Wallner 1938, s. 163.

³⁶ Högst synes lönen ha varit i Stockholm, där den kontanta ersättningen år 1847 låg mellan 400 och 600 Rdr b:co. Wallner 1938, s. 163. Se även Linge 1914, s. 148 f.

³⁷ I stadgans sjätte paragraf regleras bland annat de krav som ställdes på lärarna. Förutom "gudsfruktan och sedlig wandel" krävdes även att man antingen genomgått seminarium (regleras i § 5) alternativt fullgjort utbildning vid växelundervisningsällskapet normalskola eller att man avlagt ett prov hos en seminarieföreståndare i närvaro av någon av domkapitlets ledamöter.

³⁸ Wallner 1938, s. 137. Utöver dessa intäkter utgjorde även den s k Helgonskylden en viktig intäktskälla för folkundervisningen i Lunds stift och i Halland. Sitt namn hade den efter att den utkrävdes i samband med allhelgonadagen. Wallner 1938, s. 157 ff.

motsvarande avgift till undervisningsväsendet. Den nya avgiften fick benämningen *folkskoleavgiften* och uppgick till 12 sk. b:co för varje mantalsskriven man per år och 6 sk. b:co för varje mantalsskriven kvinna. Till skillnad från de övriga avgifterna tillföll denna avgift inte skoldistriktet direkt, utan den samlades in centralt varefter skoldistriktet kunde rekvirera medel mot att de tillsåg att stadgans krav uppfylldes.³⁹ En intressant fråga i detta sammanhang är huruvida denna förändring av hur intäkterna administrerades påverkade de olika skoldistriktens handlingsmönster.

När det gällde den egentliga skolavgiften för varje barn synes den inte i första hand ha införts som ett sätt att finansiera skolan. I debatten vid 1840–1841 års riksdag framhölls den snarast som ett medel för att få folket att värdesätta skolans verksamhet. Grundtanken bakom detta argument var att man inte värdesätter det som är gratis, varför en skolavgift skulle lära folket att uppskatta folkskolan. Enligt tidigare forskning på området varierade skolavgifter mellan olika församlingar, men i regel uppgick avgiften inte till några större belopp. Trots detta var det emellertid långt fler än de som fick understöd från fattigvården, eller som på grund av medellöshet fick underlättelse gällande kronoskyldigheterna, som var befriade från skolavgifterna. I praktiken synes det framförallt ha varit de mer förmögna föräldrarna till barn i folkskolan som också betalade en årsavgift.⁴⁰ Möjligen som ett resultat av denna differentiering fördes redan vid 1844–1845 års riksdag fram en motion om att de föräldrar som för sina barn önskade en högre bildningsgrad även borde betala högre avgifter. I linje med denna tanke argumenterade förslagsställaren också för att de barn vars föräldrar inte betalade någon avgift inte heller skulle undervisas i annat än läsning och kristendomskunskap.⁴¹ Detta förslag avlogs förvisso, men förslaget i sig visar att det fanns tankar om att folkskolan kunde utformas olika för olika grupper i samhället. Huruvida dessa tankar också påverkade individuella folkskolors utformning är en fråga som förtjänar att undersökas närmare.⁴²

Utöver de rent uttryckliga formuleringarna rörande kostnader för lokaler och löner som tas upp i stadgan fanns det även andra regleringar som av allt att döma påverkade skolkostnaderna. En sådan var valet av undervisningsmetod. Enligt stadgans andra paragraf var det upp till skolstyrelsen att besluta om vilka undervisningsmetoder som skulle tillämpas.⁴³ Denna frihet till trots framgår det av stadgans sjätte paragraf att växelundervisningsmetoden var en påbjuden metod.⁴⁴ Denna metod, som hade sitt ursprung i Andrew Bells och Joseph Lancasters respektive monitörundervisningssystem, framhålls ofta som en undervisningsmetod som syftade till att spara på kostnaderna i och med att den gjorde bruk av försigkomna elever såsom hjälplärare.⁴⁵ Därmed tänktes en enda lärare kunna undervisa flera hundra, till och med 1 000, elever på en och samma gång.

³⁹ I detta fall var det framförallt kravet på en kompetent lärare som avsågs. Undantagsvis kunde emellertid också de församlingar som försökt, men inte lyckats hitta någon kompetent lärare, få del av dessa medel. Wallner 1938, s. 144–148.

⁴⁰ Efter hand blev det emellertid allt mer ovanligt att man alls tog ut någon skolavgift.

⁴¹ Wallner 1938, s. 139 f.

⁴² Det som gör denna fråga särskilt intressant är de stora skillnaderna mellan vad man tänkte sig att läraren skulle undervisa i och de minimikrav som ställdes på dem som lämnade skolan. Enligt folkskolestadgans sjätte paragraf skulle läraren kunna undervisa i innanläsning, rätt- och välskrivning, katekesen, bibliska historien, fysisk och politisk geografi (översiktligt), fäderneslandets historia, huvuddragen av allmänna historien (översiktligt), räknekonsten t.o.m. *regula de tri* uti hela och brutna tal, allmänna begrepp inom geometrin, linear-teckning, naturlära, enklare gymnastik samt kyrkosång. I den sjunde paragrafen, vilken likställer lärarens kunskapsområden med folkskolans undervisningsämnen, nämns även att de som på grund av fattigdom eller bristande förstånd inte kunde tillgodogöra sig denna undervisning krävdes det bara att de kunde läsa och skriva samt att de behärskade religionskunskap och biblisk historia (till den grad att de kunde påbörja nattvardsläsning), kyrkosång (med undantag för de som saknade anlag) samt de fyra räknesätten i hela tal.

⁴³ Varje skoldistrikt var en skolstyrelse bestående av kyrkoherden (eller annan prästman) som fungerade som skolstyrelsens ordförande samt ett antal övriga ledamöter som valdes av församlingen.

⁴⁴ Utöver ovan nämnda ämneskunskaper nämns också att läraren skulle behärska växelundervisningsmetoden.

⁴⁵ Se t.ex. Nordin 1974, s. 211, 216, 220, 226, 236, 246, 251.

Huruvida dessa stordriftsfördelar verkligen kunde uppnås i ett så glesbefolkat land som Sverige är i detta sammanhang en intressant fråga.⁴⁶ Särskilt om man betänker att såväl Bells som Lancasters metoder krävde såväl särskilda lokaler som ändamålsenliga inventarier. I och med att en ensam lärare tänktes övervaka skolans samtliga elever förutsatte metoden en lokal som bestod av en enda stor sal.⁴⁷ Vidare byggde metoden på att eleverna placerades i särskilda bänkar som underlättade övervakningen. Detta torde med största sannolikhet ha inneburit en inte helt obetydande initialkostnad. Mot detta måste dock ställas att metoden framstår som minst sagt kostnadseffektiv då man väl besatt de nödvändiga inventarierna. Detta märks inte minst genom att skrivinläringen skedde med hjälp av så kallade sandbänkar, där eleverna utan att förbruka dyrt papper kunde lära sig skriva i sand.⁴⁸ Det blir därför intressant att undersöka hur olika församlingar förhöll sig till denna undervisningsmetod och i vilken mån ekonomiska hänsynstaganden spelade en roll för dess eventuella införande.

3 KÄLLMATERIAL OCH METOD

Mot bakgrund av de frågeställningar som presenterats kommer uppmärksamheten framförallt att riktas mot förhållandet mellan finansieringssystem och skolornas verksamhet i samband med de avgörande förändringarna i folkskolans ekonomiska och pedagogiska historia: 1840-talets häftiga skolekonomiska debatt, avskaffandet av växelundervisningen 1864, 1871 års förändringar av finansieringssystemet, det tidiga 1900-talets pedagogiska och finansiella reformer samt 1920-talets diskussioner rörande landsbygdens folkskolor.

För den första delundersökningen innebär detta att undersökningen framförallt omfattar bevarat material från riksdagen. Tryckta protokoll från de olika stånden jämte det så kallade bihanget är viktiga former av material före 1866. Därefter blir protokollen från kammardebatterna och därtill fogat bihang av protokoll, motioner, utskottsutlåtanden samt riksdagsskrivelser av stor betydelse för att fånga den stundtals heta debatten om folkskolans finansiering som hittills givits liten uppmärksamhet. Av särskilt intresse är material bevarat från statsutskottet som beredde de flesta utbildningsfrågorna, och vars viktigaste uppgift just var att behandla ekonomiska ärenden.

Ett viktigt källmaterial finns också under Kungl. Maj:t, som formellt var beslutsfattare till och med 1974. Från och med 1840 hade Kungl. Maj:t ett kansli som var uppdelat i sex departement. Folkskoleärenden låg framförallt under Ecklesiastikdepartementet, där viktiga och hittills outnyttjat källmaterial rörande folkskoleväsendets ekonomi finns bevarade under såväl huvudarkivet som folkskolebyrån. Dessa utgörs bland annat av in- och utgående skrivelser, handlingar rörande diverse anslag och utredningar om statsanslag.

Eftersom den andra delundersökningen behandlar enskilda skolors agerande, och hur deras verksamhet förändrades, kommer också en stor del av undersökningen att utföras på lokal nivå. Undersökningen kommer att ta sin utgångspunkt i församlingar i och utanför Uppsala, för att sedan eventuellt kompletteras med undersökningar av församlingar i andra delar av landet. I syfte att belysa lokala variationer, och de lokala förutsättningarna för folkskolornas ekonomi, kommer jämförelser inledningsvis att göras mellan Uppsala domkyrkoförsamling, Vattholma (brukssocken) och Gryta (med Salnecke slott) socken.

Olika källmaterial kommer att användas. När folkskolestadgan utfärdades 1842 var skoldistriktet identiska med socknen. Före 1862 års kommunalreform var det därför sockenstämman som behandlade folkskolefrågor (i städerna allmänna rådstugor). Under den låg

⁴⁶ I Nordins undersökning av växelundervisningens utveckling fram till 1830 framgår det att man från flera håll tänkte sig att metoden måste anpassas till de lokala förhållanden som rådde i Sverige. Nordin 1974, s. 311–317.

⁴⁷ Salarnas storlek förefaller emellertid med vår tids normer inte ha varit allt för generöst tilltagna. En sal som var knappt 12 x 8 meter tänktes kunna rymma så många som 200 barn. Aquilonius 1942, s. 474.

⁴⁸ För en närmare beskrivning av de för växelundervisningen nödvändiga inventarierna, se Aquilonius 1942, s. 474.

vanligtvis en av stämman vald skolstyrelse. Efter 1862 blev kyrkostämman det högsta beslutande organet, under vilket ett skolråd agerade som styrelse för stämmans folkskolor. Bevarade protokoll, skrivelser, föreskrifter, ekonomiska handlingar och statistik från dessa olika styrelseformer är av intresse för denna delstudie.

Referenser

- Aquilonius, Klas, *Svenska folkskolans historia. D. 2. Det svenska folkundervisningsväsendet 1809–1860*, Stockholm 1942
- Depaepe, Marc, *Order in progress. Everyday educational practice in primary schools, Belgium, 1880–1970*, Leuven 2000
- Dustmann, Christian, Fitzenberger, Bernd & Machin, Stephen, *The economics of education and training*, Heidelberg 2008
- Fredriksson, Viktor & Bruce, Nils Olof, *Svenska folkskolans historia. D. 4. Det svenska folkundervisningsväsendet 1900–1920*, Stockholm 1940
- Fredriksson, Viktor, Hofstedt, Lars & Paradis, Sigurd, *Svenska folkskolans historia. D. 5. Det svenska folkundervisningsväsendet 1920–1942*, Stockholm 1950
- Goldin, Claudia & Katz, Lawrence, *The Race between Education and Technology*, Cambridge 2008
- Guthrie, James W., *School finance policies and practices. The 1980s: a decade of conflict*, Cambridge, Mass. 1980
- Gårestad, Peter, *Industrialisering och beskattning i Sverige 1861–1914*, Uppsala 1987
- Hall, Bror Rudolf, *Sveriges allmänna folkskolestadgar 1842–1921*, Lund 1924
- Hanushek, Eric Alan & Welch, Finis, *Handbook of the economics of education. Vol. 1 [Elektronisk resurs]*, Amsterdam & London 2006
- Isling, Åke, *Det pedagogiska arvet. Kampen för och mot en demokratisk skola. D. 2*, Stockholm 1988
- Klose, Gunilla, *Folkundervisningens finansiering före 1842*, Opublicerad lic-avhandling, Ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet 1992
- Levin, H M, "School Finance" i Psacharopoulos, George (red.), *Economics of education. Research and studies*, Oxford 1987
- Lindert, Peter, "[Recension av] Claudia Goldin and Lawrence F. Katz, "The Race between Education and Technology" i *EH.Net Economic History Services Nov 29 2008*. URL: [Http://eh.net/bookreviews/library/1373](http://eh.net/bookreviews/library/1373)
- Lindmark, Daniel, "Kunskapskraven i den framväxande folkskolan. Linjer i folkskolans integration 1842-1871" i Egil Johansson & Stig G Nordström (red.) *Utbildningshistoria 1992*, Uppsala 1992
- Linge, Karl, *Stockholms folkskolors organisation och förvaltning åren 1842–1861*, Stockholm 1914
- Meijer, Cor J. W., *Financing of special needs education. A seventeen-country study of the relationship between financing of special needs education and inclusion*, Middelfart 1999
- Mellander, Erik, "Utbildningsekonomi" i Lundgren, Ulf P. (red.), *Individ, samhälle, lärande : åtta exempel på utbildningsvetenskaplig forskning*, Stockholm 2008
- Meyer, John, Ramirez, Francisco & Soysal, Yasemin Nuhoglu, "World expansion of mass education, 1870-1980" i *Sociology of Education* vol. 65, nr. 2, 1992
- Morris, Norman, *The Politics of English Elementary School Finance 1833–1870*, Lampeter 2003.
- Nilsson, Anders, Pettersson, Lars & Svensson, Patrick, "Agrarian transition and literacy. The case of nineteenth century Sweden" i *European Review of Economic History* vol. 3, 1999
- Nilsson, Anders & Svärd, Birgitta, "Writing Ability and Agrarian Change in Early 19th-Century Rural Scania" i *Scandinavian Journal of History* vol. 19, 1994
- Nyckelfrågor inom utbildningen. Volym 2.*, Bryssel 2001
- Nordin, Thor, *Växelundervisningens allmänna utveckling och dess utformning i Sverige till omkring 1830*, Stockholm 1974
- Odden, Allan & Picus, Larry, *School finance. A policy perspective*, New York 1992.
- Odden, Allan & Wohlsetter, Priscilla, "The Role of Agenda Setting in the Politics of School Finance" i *Educational Policy* vol. 6, nr. 4, 1992

- Petterson, Lars, *Frihet, jämlikhet, egendom och Bentham. Utvecklingslinjer i svensk folkundervisning mellan feodalism och kapitalism, 1809–1860*, Uppsala 1992
- Petterson, Lars, "Reading and Writing Skills and the Agrarian Revolution. Scanian Peasants During the Age of Enclosure" i *Scandinavian Economic History Review* vol. XLIV, nr. 3, 1996
- Picus, Lawrence & Wattenbarger, James, *Where does the money go? Resource allocation in elementary and secondary schools*, Thousand oaks 1995
- Psacharopoulos, George, *Economics of education. Research and studies*, Oxford 1987
- Qvarsebo, Jonas, *Skolbarnets fostran. Enhetsskolan, agan och politiken om barnet 1946–1962*, Linköping 2006
- Ritzen, Josef, Dommelen, Jan van & Vijlder, J. V., "School Finance and School Choice in the Netherlands" i *Economics of Education Review* vol. 16, nr. 3, 1997
- Sandin, Bengt, *Hemmet, gatan, fabriken eller skolan. Folkundervisning och barnuppfostran i svenska städer 1600–1850*, Lund 1986
- Sjöberg, Mats, *Att säkra framtidens skördar. Barndom, skola och arbete i agrar miljö. Bolstad pastorat 1860–1930*, Linköping 1996
- Swanson, Austin D. & King, Richard Adams, *School finance. Its economics and politics*, New York 1991
- Sörensen, Anna, *Svenska folkskolans historia, D. 3. Det svenska folkundervisningsväsendet 1860–1900*, Stockholm 1942
- Thunander, Gunnar, *Fattigskola – medborgarskola. Studier i den svenska folkskolans historia med särskild hänsyn till Malmö*, Malmö 1946
- Wallin, Bodil, "Att forma en skolform. Svensk folkskolepolitik vid mitten av 1800-talet" i Hammarström, Ingrid, Helgesson, Väinö, Hedvall, Barbro et al. (red.), *Ideologi och socialpolitik i 1800-talets Sverige. Fyra studier*, Uppsala 1978
- Wallner, Johan, *Folkskolans organisation och förvaltning i Sverige under perioden 1842–1861*, Lund 1938
- Westberg, Johannes, *Förskolepedagogikens framväxt. Pedagogisk förändring och dess förutsättningar, ca 1835–1945*, Uppsala 2008