

DEN KOMMUNALA INDELNINGEN OCH DEN KOMMUNALA SJÄLVSTYRELSEN

Av riksdagsmannen, hemmansägaren GUNNAR PERSSON, Falla

DET för samhället så eminent betydelsefulla förvaltningssystem, som har sina rättsregler utformade i kommunallagarna, ligger nu kan man säga i stöpsleven. Staten har framför allt under de senaste årtiondena utbyggt socialvården och folkskoleväsendet på ett alltmer tyngande, svåröverskådligt och kostsamt sätt. Kommunerna med i olika avseenden högst varierande finansiella resurser ha ej kunnat ensamma bära denna ständigt ökade belastning, varför staten har, särskilt i fråga om skolväsendet, fått påtaga sig en allt större del. Därmed måste som en naturlig följd staten också bli under olika former kontrollerande och medbestämmande.

På grund av många kommuners väsentligt olika geografiska och ekonomiska struktur med synnerligen varierande skatteunderlag, måste den kommunala skattebelastningen bli mycket ojämn. Särskilt i de stora norrländska landskommunerna med gles bebyggelse och förhållandevis få och små skatteobjekt, men på grund av kommunernas storlek kostsam organisation och förvaltning blir det kommunala skattetrycket ofta mycket betungande. Staten träder då emellan med skatteutjämningsbidrag till ofta mycket avsevärda belopp — 1938 uppgick den sammanlagda summan av skatteutjämningsbidrag till omkring 15,020,000 kronor, — men den slutliga skattebelastningen blir i många fall ändå mycket kännbar. Någon om än svag tröst må ju ligga i att nettoskattebelastningen tidigare, innan man hade så kraftiga skattelindringsbidrag, som nu är fallet, var väsentligt hårdare.

I Norrbottens län, där man i dessa avseende har det svårast, hade 1938 Karl Gustavs kommun toppbelastningen med ett sammanlagt kommunalt utdebiteringsbehov av 47:79 pr skattekrona och med kr. 26:— i skattelindringsbidrag och således en nettobelastning av kr. 21:79. Den i samma län lindrigast belastade kom-

munen Jukkasjärvi hade ett totalt utdebiteringsbehov av kr. 12: 90 med 0: 27 i skattelindringsbidrag och alltså kr. 12: 63 som netto-belastning. Den närmast lindrigast belastade kommunen Nederluleå hade ett totalt utdebiteringsbehov av 19: 30, ett skattelindringsbidrag av 3: 79 och en nettobelastning av kr. 15: 81. Mellan dessa tal och Karl Gustavs förut nämnda maximala ligger den kommunala skattebelastningen för Norrbottens läns övriga 22 kommuner. I södra och mellersta delarna av landet torde det sammanlagda kommunala skattetrycket hålla sig mellan 9 och 13 kr. för den stora mängden av kommuner, — relativt sällan under 9 men i rätt stort antal fall över 13 — och ej så sällan går det upp till de siffror som äro vanliga för stora delar av Norrland. En strävan från dessa hårt belastade kommuners och kommunrepresentanters sida att på staten överflytta en mera väsentlig del av kommunernas utgiftsbörda är därför förklarlig. Men man blundar därvid ofta för konsekvenserna i den mån dessa måste komma att gå ut över den kommunala självstyrelsen. Ty det är ju uppenbart, att det inte går att låta förvaltningen av olika kommunala uppgifter och besluten om förekommande utgifter ske lokalt ute i kommunerna men låta staten betala kostnaderna.

Å andra sidan riktas kritik mot skatteutjämningsförfarandet, därför att det ger möjlighet för kommunerna till manipulationer med utgiftsstater, för att därmed komma i åtnjutande av skatteutjämningsbidrag. Särskilt genom att på något eller några få år koncentrera stora för ett kommande tidsskede förutsebara utgifter etc. kan man låta staten få taga nästan hela kostnaden för stora utgiftskrävande anordningar. Att konstruera sådana regler för skatteutjämningsförfarandet att antydda manipulationer elimineras så mycket att utjämningsförfarandet kan i stort sett fungera tillfredsställande, torde ej vara en olöslig uppgift. Att ernå fullständig säkerhet i detta avseende torde dock ej vara möjligt.

De stora tungskötta norrlandskommunerna med relativt svagt skatteunderlag och därmed sammanhörande nu antydda svårigheter ha sin motsats i de många dvärgkommunerna i vissa av landets södra och mellersta delar. Det är särskilt i stora delar av Västergötland, Gotland och Öland, men överhuvud å de stora slättbygderna, som de små kommunerna finnas. — Till följd av bristen på goda skatteobjekt och en ofta ensartad ekonomisk struktur, sakna de erforderlig elasticitet mot förekommande påfrestningar. Uttaxeringen blir i dessa kommuner ofta hög, och omhän-

dertagandet av en enda familj kan för en sådan kommun medföra en märkbart ökad skattehöjning. I dessa små kommuner blir det också ej sällan svårt att finna lämpliga personer för de kommunala uppdragens skötande, vartill kommer att förvaltningsärendenas ringa antal icke ger befattningshavare erforderlig träning.

Dessa de små kommunernas svårigheter har man velat komma ifrån genom den form för samverkan, som bildandet av kommunalförbund utgör. Av denna möjlighet ha ju också en del småkommuner begagnat sig, men tyvärr i allt för ringa utsträckning. Denna form har knappast blivit populär, säkerligen mest beroende på nedärvd konservatism i betraktandet av de gamla sockengränserna såsom historiskt och naturligt givna gränser för den kommunala samhörigheten. I stället för en rationell omorganisation av de kommunala förvaltningsområdena har man oftast funnit det mera bekvämt och sympatiskt att påkalla statens mellankomst för lättande av kommunernas ekonomiska bördor utan att göra sig klart de konsekvenser, en sådan utveckling i det långa loppet måste medföra.

Från annat håll har man strävat till att avveckla den kommunala förvaltningen för att i stället låta statens förvaltningssfär växa ut och gripa över det hela. Den utvecklingslinjen har motiverats med att vården av dem, som äro oförmögna att sörja för sig själva, blir mera likformig och av högre standard, om staten i stället för de många kommunerna ombesörjer den. Man vill också göra gällande att denna vård kan förbilligas, när den koncentreras på stora centralt belägna anstalter. Detta kan vara sanning — men med en viss nödvändig modifikation. Att man på mycket små vårdanstalter icke kan, särskilt för vissa speciella fall, åstadkomma så kvalificerad vård som på större är riktigt, likaså att driften på de mycket små anstalterna blir onödigt dyr. Men lika sant är också att driften på de mycket stora anstalterna blir tung och dyrbar. Erfarenheten synes ha visat att det härvidlag finnes ett visst optimum, som i allmänhet ligger vid de medelstora eller något större kommunernas behov av vårdplatser. För att organisatoriskt ernå möjlighet till god och ekonomisk skötsel av kommunerna nu åliggande uppgifter erfordras ingen centralisering i stor stil, endast en rationell anpassning inom kommunernas egen verksamhetsfär till för nuvarande behov mera ändamålsenliga förvaltningsområden.

För året föreligger en riksdagsmotion med yrkande om utred-

ning rörande sammanslagning av skoldistrikt till större förvaltningsenheter. Svårigheterna att i de mycket små skoldistrikten kunna på ett rationellt sätt organisera undervisningen i folkskolan äro allmänt kända. Vidare föreligger en motion om utredning avseende möjlighet att åstadkomma en ändrad kommunal indelning i riktning mot större förvaltningsenheter. Motioner i sådant syfte ha framförts även tidigare år. Som ovan sagts måste det erkännas, att mycket talar för att frågan om åstadkommande av för nuvarande kommunala arbetsuppgifter bättre avpassade förvaltningsområden tages upp till utredning och omprövning. Utredningar härom torde också pågå. I centrum för utredningsarbetet stå socialvårdskommittén och kommunalskatteberedningen, vilkas utredningsdirektiv delvis skära varandra. Betänkligheterna mot att den kommunala indelningen på det sättet rullas upp beror närmast på den erfarenhet man har om hur svårt det visat sig vara att hålla måtta vid även välmotiverade reformer. Det nu närmast liggande exemplet har man i den senaste omregleringen av vägdistrikten för några år sedan, då en viss byråkrati med sina speciella synpunkter och räknesticker firade en stor triumf, under åsidosättande av praktiskt förstånd och erfarenhet på området.

Även denna organisation står nu åter under omprövning efter det kommunalskatteberedningen den 10 okt. förra året hos Kungl. Maj:t hemställde om utredning rörande möjligheten och lämpligheten av den allmänna väghållningens överflyttande till staten, en utredningsbeställning som regeringen redan den 25 november effektuerade. Sedan efter den förstnämnda byråkratiseringen av vägväsendet de kommunala ombudens medverkan i realiteten blivit i det närmaste betydelselös, torde de invändningar och det motstånd, som tidigare rests mot vägväsendets förstatligande, ha i hög grad försvagats. Många vägmän från skilda delar av landet anse emellertid, att den lilla rest av inflytande för kommunernas vägombud, som under vissa förhållanden kan finnas kvar, ändock har så stort värde, att ett förstatligande av vägväsendet bör så vitt möjligt avvisas. Hur denna fråga än kommer att lösas, ligger den dock något vid sidan av det problemkomplex, som här diskuteras, ty vägdistrikten ha sin särskilda begränsade uppgift utom ramen för det egenliga kommunala arbetet.

En begränsad omorganisation i form av kommunalgränsernas anpassande efter nya folkmängdsförhållanden m. m. möter emel-

lertid motstånd å ena sidan från formkonservativa kommunal-
män, som ej vilja acceptera någon förändring i kommunernas
yttre gestaltning. Å andra sidan vill man söka lösningen som
i ett enkelt räkneproblem antingen med stora schablonmässigt
tillformade förvaltningsenheter, eller så att de gamla gränserna
lämnas orubbade, men deras innehåll av förvaltningsuppgifter
överföres till den statliga administrationen.

En sådan överflyttning och centralisering till staten måste gå
förödande ut över vad vi betraktat som grundläggande led i det
medborgerliga livets växt i vårt samhälle. I det kommunala ar-
betet har samlats för allmänna angelägenheter intresserade och
begåvade personer, som där fått skolning och erfarenhet för
olika uppgifter i samhällets tjänst. Hur ofta ha ej män, som
gjort värdefulla och hedrande insatser i den svenska riksdagens
arbete, fått sin medborgerliga skolning och träning väsentligen
i det kommunala arbetet. För lantmännen har det väl ansetts
vara nästan det enda möjliga eller i vart fall det mest naturliga
och riktiga att vägen till riksdagen skulle gå över de kommu-
nala uppdragen och arbetsuppgifterna. I viss grad har det-
samma gällt om sena tidars arbetarrepresentanter även om dessa
nog oftast fått sin första träning och tjänat sina sporrar i det
politiska och fackliga föreningslivet. Utan tvivel har det också
varit en betydande styrka och för riksdagens verklighetssinne väl-
görande att dess ledamöter i så stor utsträckning varit förtrogna
med de olika problem man haft att brottas med i det kommunala
livet.

Å andra sidan skall ingalunda förnekas att riksdagsmännens
starka förankring i kommunerna även haft sina avigsidor. Icke
så sällan har det hänt att kommunernas ekonomiska intressen
vägt tyngre än riksintresset vid avgörandet av vissa frågor och
försvårat en lösning efter rationella linjer. Att bringa hemkom-
munen eller hemkommunerna en present har ofta betraktats som
en folkrepresentants plikt före andra plikter, och nog har man
ibland i andra kammaren fått intrycket, att dess ledamöter haft
kommunaltröjan närmast livet. Men detta är ett pris, man måst
betala för den insikt, erfarenhet och förvaltningskunnighet som
riksdagen fått sig till godo från det kommunala livet och som
utan tvivel varit värd sitt pris många gånger om.

Vid ett överbärande av den kommunala självstyrelsens såväl
negativa som positiva värden kan man inte blunda för vissa för-

hållanden, som särskilt under senare år på sina håll framträtt. Gudmundrå är ett skolexempel på dålig allmänanda; ett sådant kommunalt styrelsesätt måste, om det bredde ut sig och inte sanerades, upplösa och förinta den kommunala självstyrelsen. Även om så flagranta missbruk av majoritetens och dess ledares maktställning knappast har full motsvarighet annorstädes, så är det dock visst att liknande tendenser förekomma i icke obetydlig utsträckning. Det skulle ju också vara för bra att vara sant, om inte i landets mer än 2,500 kommuner det på sina håll skulle förekomma missförhållanden i styrelse och förvaltning. Men vad som på senare tid framträtt av oegentlighet och maktmissbruk har onekligen varit något oroande. Å andra sidan förekommer i stor utsträckning fullt justa förhållanden i kommuner med nya majoriteter utan större erfarenhet och vana vid det kommunala arbetet, där man under hänsyn till olika intressen och åskådningar söker tillvarataga den kunnighet och goda vilja, som minoriteten förfogar över, och i gott samarbete söker att hålla det kommunala livet fritt från osunda utväxter. Man får hoppas att den andan skall visa sig som den starkare och bli bärande för framtiden.

I den mån så ej är fallet, måste det skapas betryggande hinder mot självsvåld och maktmissbruk. Det föreligger vid årets riksdag ett par motioner i detta syfte. Den ena avsåg utredning rörande möjligheterna att i kommunallagarna införa rätt till kommunal minoritetsrevision, men har redan avstyrkts av konstitutionsutskottet och avslagits av riksdagen, under åberopande av den kommunala självstyrelsens princip och med hänvisning till en riksdagsskrivelse från 1937 med begärd utredning om en mera effektiv kommunal revision och en förbättrad organisation av den kommunala medelsförvaltningen. Den andra motionen begär utredning om sådana ändringar i kommunallagarna att tillsättning av kommunala tjänster må kunna i större utsträckning än nu är fallet underkastas prövning i besvärsväg och därigenom garantier skapas för att vid sådana tjänsters tillsättning behörig hänsyn tages till förtjänst och skicklighet. Att avvisa dessa och liknande förslag under åberopande till den kommunala självstyrelsens princip är en billig men föga lycklig konservatism, liktydig med att konservera missförhållanden på detta område. På den vägen går det icke att befästa den kommunala självstyrelsen. Att under sträng uppmärksamhet söka hålla denna fri från oarter och

Den kommunala indelningen

missbildningar måste vara det säkraste sättet att göra den livsduglig för framtiden.

Det har av denna ofullständiga översikt framgått, att de kommunala institutionerna och förvaltningsformernas framtida gestaltning — kanske också deras vara eller icke vara — äro under en oviss omprövning. Lösningen av det kommunala problemkomplexet kan sökas efter olika huvudlinjer. Antingen efter den statliga centraliseringens linje med den nu kommunala förvaltningen inpassad i statsbyråkratiens form, i vilken många vilja se den mest rationella ordningen. Eller också kan den sökas efter den folkliga självstyrelsens linje för att genom de med de lokala förhållandena nära förtrogna kommunrepresentanternas aktiva medverkan ernå en smidigare och mera praktisk förvaltning. Den förra, den centraliserande linjen, förutsätter en maktfullkomlig statsledning. Den andra linjen hör samman med det demokratiska styrelsesättet, bygger på samma principer och har i grund och botten samma svårigheter att brottas med. Kunna dessa svårigheter bemästras, d. v. s. om demokratiens är mäktig att fostra sig själv till tukt och goda medborgarseder, då torde ingen tvekan råda om, att den kommunala självstyrelsens linje icke blott är den som bäst överensstämmer med svenskt kynne utan även ger de bästa förutsättningarna för en på detta samhällsområde tillfredsställande ordning.