

TOMMY MÖLLER:

## Kommunal självstyrelse?

*I 1974 års regeringsform återfinns den kommunala självstyrelsen redan i den första paragrafen. I verkligheten är det emellertid klent med kommunernas rätt att ta självständiga beslut.*

*Det är riksdagen som i stor utsträckning beslutar om kommunernas befogenheter och skyldigheter och regeringen ger genom förordningar bindande föreskrifter till kommunerna. Hela 80 % av den kommunala verksamheten äger rum inom den reglerade sektorn.*

*Det finns förutsättningar för mer självständiga kommuner och skillnaden mellan kommunerna fordrar det. Att bara förordna kommunal självstyrelse så länge den inte får några praktiska konsekvenser är ohållbart.*

*Tommy Möller är fil dr i statskunskap.*

**D**en kommunala självstyrelsen har ett dubbelt och lite motstridigt ursprung. Samtidigt som kommunerna alltid har betraktats som en del av statsmakten på lokal nivå, har de också i ökad utsträckning kommit att ses som någorlunda självständiga enheter med egna uppgifter. Att tyngdpunkten alltid har legat på det förra perspektivet råder det emellertid inte någon tvekan om. Enligt det kommittébetänkande, som låg till grund för 1862 års kommunallag, sågs kommunerna "såsom integrerade delar av statsförvaltningens organisation, och de gemensamma ändamål för vilka de inom sig arbeta, måste tillika anses vara statsändamål".

I 1974 års regeringsform återfinns den kommunala självstyrelsen redan i första paragrafen. Den intar där rentav en lika framskjuten plats som riksdag och regering, ty folkstyrelsen, heter det, "förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse".

Detta är dock knappast någon verklighetsbeskrivning. Den kommunala självstyrelsen hämtar visserligen sin legitimitet direkt från folket, men av andra paragrafer i RF framgår det tydligt att riksdagen är folkets främsta företrädare. Det är riksdagen som beslutar om kommunindelningen, om grunderna för kommunernas organisation och om den kommunala beskattningen. Riksdagen avgör även vilka befogenheter och skyldigheter kommunerna i övrigt skall ha. Därtill har regeringen rätt att genom förordningar ge bindande föreskrifter till kommunerna.

Betecknande är, att hela 80 % av den kommunala verksamheten äger rum inom den reglerade sektorn. Här finns ingen

självstyrelse. Ibland kan en viss beslutandesfär förvisso finnas, men det handlar på det hela taget om ganska marginella och tekniskt präglade beslut (vilket dock inte hindrar hårda politiska strider). Man kan säga att kommunerna är implementeringsorgan för den politik som utformats av riksdag och regering.

### Självstyrelsens förutsättningar

Grundtanken när det gäller den kommunala självstyrelsen är emellertid att kommunerna i största möjliga utsträckning skall vara autonoma. Lokal variation, i överensstämmelse med egna behov och preferenser, är essensen i självstyrelsebegreppet.

*Lokal variation, i överensstämmelse med egna behov och preferenser, är essensen i självstyrelsebegreppet.*

Hur förhåller det sig då med skillnaderna mellan kommunerna? Hur ser så att säga självstyrelsens förutsättningar ut?

Den forskning som bedrivits om detta visar alldeles klart att förutsättningarna är goda. I en nyutkommen skrift, *Staten, kommunerna och den statliga styrningen*, sammanfattar Jörgen Westerståhl på ett mycket förträffligt sätt de viktigaste resultaten inom kommunalforskningen. Ett av resultaten är att det de facto föreligger ganska betydande variationer ifråga om serviceprioriteringar mellan kommunerna. Däremot är skillnaderna inom kommunerna närmast obefintliga, eller åtminstone mycket små.

Att de nya kommunerna blivit förhållandevis homogena är inte helt ointres-

sant i sammanhanget, eftersom ett viktigt syfte med indelningsreformerna just var att minska skillnaderna ifråga om serviceförutsättningar mellan kommunerna. Detta skulle i sig borga för autonomi. En sannolik förklaring till att det inom de nya kommunerna, som sammanfogats av tidigare ganska olikartade småkommuner, så pass snabbt utvecklats en samsyn när det gäller serviceprioriteringar, är självfallet den omfattande expansionstakten av den kommunala verksamheten; gemensamma utgångspunkter har skapats för inriktningen av denna. Endast smärre skillnader föreligger: på landsorten prioriteras åtgärder för att förbättra kollektivtrafik, vatten och avlopp etc något högre, medan man i centralorterna har större intresse för exempelvis bostadsbyggande.

Slutsatsen måste rimligen bli, att det finns förutsättningar för mer självständiga kommuner. Dels för att skillnaderna mellan kommunerna faktiskt fordrar detta. Dels också för att det inte kan råda någon tvekan om att vi i dag har tillräckligt resursstarka kommuner i hela landet för att en verklig decentralisering skall vara möjlig. Regeringen tillsatte förra året en arbetsgrupp inom civildepartementet med uppgift att — mindre än ett decennium efter att den nuvarande kommunallagen trädde i kraft — utarbeta ett förslag till ny kommunallag. Det måste betraktas som ytterst angeläget att man i detta sammanhang noggrant ser över förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen. Tiden är mogen att diskutera frågan vilken roll kommunerna egentligen skall spela i det politiska systemet.

Det finns starka skäl — både ur demokrati- och effektivitetssynpunkt — att genomföra en långtgående decentralisering,



inte bara av verkställighetsfunktioner utan även av beslutandefunktioner. Det finns i alla stora och växande organisationer ett permanent behov av att decentralisera beslutsfattande, och på den kommunala nivån är det först under senare tid som möjligheterna att göra detta uppstått.

### **Självstyrelse eller enhetlighet**

I synen på vilken roll som kommunerna bör spela finns ofta en påfallande ambivalens. Nästan alla som deltar i debatten om kommunerna är starkt positiva till självstyrelse. Ingen opponerar sig mot förslag om decentralisering och vidgad autonomi. Men samtidigt finns en annan viktig princip av egalitär karaktär: oavsett var någonstans i landet man bor har man rätt till ungefär samma service, och dessutom bör nivån på det kommunala skatteuttaget inte skilja sig nämnvärt mellan rika och fattiga kommuner.

I en undersökning från 1979 om medborgarnas attityder till skatter och service framträder denna motsägelsefulla inställning: nästan alla instämde i den primära motiveringen för självstyrelse — att servicen genom en sådan bäst kan anpassas till lokala behov — men de flesta av dessa instämde märkligt nog också i påståendet att staten bör tvinga alla kommuner att hålla samma service, liksom i tanken att alla kommuner bör ha samma kommunalskatt. (Westerståhl & Johansson: Medborgarna och kommunen, Ds Kn 1981:12)

Det är naturligtvis av fundamental betydelse, att denna uppenbara kluvenhet klaras ut nu när statsmakterna återigen skall precisera de allmänna förutsättning-

arna för den kommunala självstyrelsen. Att bara förorda kommunal självstyrelse så länge den inte får några praktiska konsekvenser är ohållbart.

### **Priset för ökad självstyrelse är värt att betala**

Förvisso är det inte endast den ovan nämnda rättvisepincipen som motiverar inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Det finns en mängd funktioner som berör övergripande intressen för landet som helhet, varvid de mest påtagliga exemplena torde vara försvars- och utrikespolitik, områden som naturligtvis är

---

*Att bara förorda kommunal självstyrelse så länge den inte får några praktiska konsekvenser är ohållbart.*

---

direkt otänkbara att decentralisera. Att staten skall ha det överordnade ansvaret för samhällsekonomin är också närmast en självklarhet; vad detta konkret innebär är dock inte helt okomplicerat. Därutöver finns det en rad områden som visserligen ligger utanför de traditionella och fundamentala statsfunktionerna, men där det av såväl praktiska som principiella skäl är angeläget med enhetlighet. Ett exempel på detta är skolväsendet: med tanke på att elever från hela landet så småningom skall konkurrera om högskoleplatser är det onekligen en fördel både från administrativ synvinkel och av rättviseskäl om samma betygssystem tillämpas över hela landet. Och det är också rimligt att det finns en gemensam läroplan, så att

alla får lära sig ungefär samma saker oavsett av var man råkar bo.

Så kan uppräkningsen fortsätta. På område efter område kan man hitta mer eller mindre starka skäl för att begränsa den kommunala självstyrelsen, under hänvisning till överordnade nationella intressen eller till praktiska problem som lämpligast hanteras genom statsmakternas försorg. Även den mest dogmatiska decentralist blir till slut tämligen resignerad, ty det fullkomligen vimlar av argument för

---

*Även den mest dogmatiska decentralist blir till slut tämligen resignerad.*

---

att inskränka den av alla mycket starkt omhuldade principen om kommunal självstyrelse.

Icke desto mindre är det nödvändigt att inför omarbetningen av kommunallagen söka precisera innebörden av självstyrelsebegreppet. Ambitionen måste vara att ge största möjliga utrymme för kommunalt självbestämmande, med ty efterföljande konsekvenser. Om ordet

”självstyrelse” verkligen skall ha en adekvat betydelse — att kommunerna skall *styra sig själva* — krävs åtskilligt nytänkande.

Vad som krävs är framförallt en genomgripande kartläggning av de områden inom den specialreglerade sektorn som är möjliga att avreglera. Men det är också angeläget med en grundlig diskussion om den ambivalens som genomsyrar inställningen till självstyrelsen som sådan. Är det verkligen rimligt att kräva samma service över hela landet? Om så är fallet: är detta viktigare än principen om självstyrelse? Om så ej är fallet: är vi då beredda att ta konsekvenserna av detta?

Mycket talar för att vi inom en relativt snar framtid kommer att få se en utveckling från dagens situation, där kommunerna i stor utsträckning alltjämt fungerar som verkställare av centralt utformad politik, till en situation med ett avsevärt större inflytande för kommunerna. För dem som eftersträvar största möjliga likhet och enhetlighet kommer självfallet priset för en sådan utveckling att framstå som alltför högt. Men för dem som är anhängare av decentralistiska lösningar är det priset definitivt värt att betala.