TANKER OM FUNKTIONS- OG UDGIFTSDELING MELLEM STAT OG KOMMUNE

OLE ASMUSSEN

INDLEDNING

Den 17. maj 1966 afgav kommunallovskommissionen sin betænkning, der resulterede i 2 lovforslag, et om den kommunale inddeling og et om kommunernes styrelse. Kommissionen blev nedsat i december 1958 og havde som hovedopgave at udarbejde forslag til ny lovgivning om kommunernes styrelse. Det viste sig imidlertid hurtigt, at arbejdet med inddelingsproblemerne blev kommissionens væsentligste, idet der på dette felt, ligesom det også havde været tilfældet i Norge og Sverige, var en meget væsentlig uoverensstemmelse mellem de foreliggende samfundsopgaver og kommunestrukturen.

Den kommunale inddeling er imidlertid uløseligt forbundet med de kommunale opgaver og med de kommunale opgavers finansiering, så det kunne ikke undgås, at kommunallovskommissionen i noget af sit arbejde kom ind på disse meget omfattende problemkredse.

Baggrunden for det meget påtrængende behov for ændringer i kommunernes grænser og i opgave- og byrdefordeling mellem stat og kommune må søges i industrialismens gennembrud i landet, som har ført til en stærk centralisering. Transportmidlernes forbedring har gjort de geografiske afstande mindre, og det dynamiske samfunds problemer har i meget videre omfang krævet offentlig medvirken og har ofte bevirket, at opgaver og funktioner, der tidligere var lokale af karakter, i dag er af almen interesse og således har gjort det naturligt, at statsmagtens indflydelse er steget, medens mange af de opgaver, som kommer frem ved overgang til et moderne samfund, hvor det offentlige griber ind på et større og større område, er af udpræget lokal karakter. Opgave- og byrdefordeling har imidlertid, ligesom inddeligsforholdene, været underkastet deres egen historiske inerti, så der ville selv uden ændringer i den kommunale inddeling være god grund til reformer på disse områder.

Reformarbejdet med den nuværende opgave- og byrdefordeling er allerede i et vist omfang sat i gang. Et af økonomiministeriet nedsat byrde-

fordelingsudvalg arbejder med byrdefordelingen mellem stat og kommune, socialreformkommissionen arbejder med tanker om en ny administrativ struktur for de sociale opgaver, og administrationsrådet har ved en henvendelse til økonomiministeren understreget, at det faldt naturligt, at spørgsmål vedrørende decentralisering eller dekoncentration af den offentlige forvaltning hørte ind under en omorganisering af centraladministrationen, hvorfor rådet indtrængende opfordrede regeringen til at søge arbejdet med kommunalreformen fremmet mest muligt. Endelig skal det nævnes, at regeringen har dannet et ministerudvalg, som skulle overveje byrde- og opgavefordelingen mellem stat og kommune, og som ifølge indenrigsministerens udtalelser under »tredie førstebehandling« af lovforslagene om den kommunale inddeling ville tage fat på arbejdet med den omtalte problemkreds, når byrdefordelingsudvalget har afgivet sin beretning.

Nedsættelsen af regeringsudvalget må ses på baggrund af, at der fra politisk side har været en vis kritik af, at forslag til en inddelingsreform fremsættes, uden at der er taget stilling til opgave- og byrdefordeling mellem stat og kommune. Fra kommunallovskommissionens side har synspunktet imidlertid været, at det var nødvendigt at begynde et sted, og at man skulle kunne nå en tilnærmelsesvis samlet løsning på problemerne, hvis man benyttede tiden indtil kommunalreformens ikrafttræden til en revision af opgave- og byrdefordelingen. Hvad enten dette eller hint synspunkt er rigtigt, er det dog givet, at man i fremtiden må forvente en ret kraftig debat om opgave- og byrdefordeling mellem stat og kommune, og det er denne artikels formål at fremhæve nogle synspunkter vedrørende opgave- og funktionsdeling mellem stat og kommune og den virkning, disse forhold kan få på tilrettelæggelsen af udgiftsfordelingen, medens der med hensyn til udligningsbestræbelserne må henvises til »Økonomi og Politik«, nr. 4, 1965: Finansielle perspektiver i den fremtidige kommunalreform.

FORUDSÆTNINGER FOR EN ÆNDRET OPGAVEFORDELING

Inddelingsreformen bygger på tre hovedprincipper.

1. Der etableres nye amtskommuner (sekundærkommuner) omfattende såvel sognekommuner som købstadkommuner, og amtskommunernes grænser reguleres i fornødent omfang.

2. Byernes grænser reguleres, således at de befolknings- og erhvervsmæssigt samhørende bysamfund normalt kommer til at udgøre én kommune.

3. Der skabes større og mere bærekraftige primærkommuner.

For opgavefordelingen mellem stat og kommuner får inddelingsrefor-

men en række konsekvenser. De større og mere bærekraftige kommuner fører til et bedre administrativt apparat, der i videre omfang er egnet til at løse såvel kommunale opgaver som decentraliserede statsopgaver. Når et bysamfund normalt bliver en kommune, vil en række modsætningsforhold mellem de forskellige kommuner inden for samme bysamfund ophøre og med dem behovet for samarbejdsaftaler og påtvungne samarbejdsorganer, og dannelsen af de nye amtskommuner vil medføre en væsentlig større mulighed for decentralisering, fordi der skabes et administrativt, folkevalgt organ, som er velegnet til at varetage de funktioner, hvortil der knytter sig egns- eller regionsinteresser.

Denne ændring i den kommunale inddeling bør som omtalt i sig selv føre til, at opgavefordeling og byrdefordeling tages op til fornyede overvejelser, idet de utidssvarende administrative enheder har gjort det naturligt at oprette lokale statslige eller af statsmagten nedsatte organer til at varetage de opgaver, som, hvis de skulle løses i kommunalt regie, krævede en tidssvarende og funktionel administrativ inddeling. Blandt disse kan f. eks. nævnes byudviklingsudvalg, arbejdsanvisningskontorer og revalideringscentre. Endvidere har det været nødvendigt, at staten selv overtog opgaver, som kommunerne naturligt havde en vis medindflydelse på, f. eks. udbygning af motorveje og hovedlandeveje.

Det er imidlertid næppe hensigtsmæssigt at betragte hele opgaver som f. eks. skolevæsen og sygehusvæsen under ét, idet opgaverne ofte kan opdeles i en lang række funktioner, hvis placering som statslige eller kommunale må undersøges, hvis man ønsker at få en rationel funktionsdeling. Denne funktionsdeling mellem stat, primær- og sekundærkommune bør naturligvis ske under hensyntagen til, hvilke funktioner de forskellige enheder er egnet til at varetage. Det er f. eks. klart, at visse opgaver som forsvars- og udenrigspolitik må sortere under staten. Derudover er der en lang række opgaver, som man må stille krav til en vis standard for, f. eks. skolevæsen og socialvæsen, hvis opfyldelse må varetages af staten, men som samtidig naturligt indeholder en række muligheder for individuelle forskelle i de forskellige områder af landet, hvorfor kommunerne må være velegnede til at sørge for denne tilpasning, og endelig er der en række opgaver som f. eks. sportspladser, parkanlæg, som især vedrører en lokal kreds af mennesker, og som kommunerne derfor egner sig til at varetage selvstændigt. Det er klart, at der er tale om en meget glidende overgang fra de rene statsopgaver over de opgaver, som kan deles i statslige og kommunale funktioner, til de opgaver, som kan kaldes rent kommunale, men som en grov regel kan man sige, at staten i særlig grad bør varetage de offentlige opgaver eller funktioner, som tjener samtlige landets indbyggeres interesser, sekundærkommunen de offentlige opgaver eller funktioner, der tjener en egns eller regions indbyggeres interesser og primærkommunen de offentlige opgaver

eller funktioner, der vedrører det lokale samfunds, eventuelt bysamfunds, interesser.

DEN KOMMUNALE OFFENTLIGE FORVALTNING

Det er et grundlæggende princip i dansk kommunestyre, at der overlades de lokale råd en betydelig indflydelse på de forhold, som er af lokal interesse, samtidig med, at de udgifter, som på denne vis påføres samfundet, dækkes af kommunens indbyggere over skatteudskrivningen. Dette princip tillader, at en række afgørelser overlades til de lokale råd som politisk må stå til ansvar for befolkningen, der vil bedømme kommunalbestyrelsen efter hvor store kommunale ydelser, der stilles til rådighed for befolkningen til hvilken skat.

Fordelene ved en opdeling af løsningen af de offentlige opgaver i funktioner, der varetages af staten, og funktioner, der varetages af kommunerne, er først og fremmest, at det giver befolkningen mulighed for lokale forskelle i den måde, hvorpå de offentlige ydelser stilles til rådighed.

For at belyse disse fordele skal følgende eksempler fremhæves: Hvis der i en kommune er politisk flertal for, at man gerne vil have et tårn på kommunens rådhus, særligt velindrettede faglokaler og moderne undervisningsmateriale i skolen, firsporede, lokale veje, små sygeværelser på hospitalet, beskæftigelsesterapi på alderdomshjemmet etc., skal det naturligvis være muligt for kommunens indbyggere at tilvejebringe en sådan yderligere kommunal service, hvis de er rede til at betale den skat, som sådanne foranstaltninger fordrer. Dette gøres lettest ved at overlade afgørelsen af disse forhold til kommunen.

Dette bliver især afgørende for et samfund i udvikling, hvor de forskellige egne af landet står på forskellige udviklingstrin, og hvor kravene til de offentlige ydelser følgelig er forskelligartede. Det er imidlertid ikke alene for det enkelte lokalsamfund, at kommunestyret giver specielle muligheder, idet friheden for kommunerne til selv at tage samfundsopgaver op giver mulighed for at afprøve nye former for offentlige foranstaltninger på lokale forhold, inden opgaven indføres generelt. På denne måde er en række offentlige foranstaltninger opstået i enkelte fremskridtsvenlige kommuner og har bredt sig til mange kommuner for at ende som obligatoriske. Kommunernes selvstændige mulighed for at udvise initiativ kan derved vække den lovgivende myndigheds interesse.

Som eksempel på en offentlig ydelse, der har gennemgået en sådan udvikling, kan nævnes folkebiblioteker og spædbørnssundhedspleje. Modsat kan næves skolefrokoster, som viste sig ikke at blive den forventede succes, men hvor afprøvning i visse af landets kommuner belyste eksperimentets svage sider.

En anden vigtig fordel ved det lokale selvstyres princip er, at det giver mulighed for en demokratisk kontrol med mange flere detailler, fordi alle de forhold, som er af lokal karakter, gøres til genstand for en meget mere overskuelig bedømmelse. Dette er ikke blot en demokratisk dyd, men fører til en rationel økonomisk forvaltning med de offentlige resourcer.

En tredie, meget væsentlig fordel ved det lokale selvstyres deltagelse i den offentlige forvaltning er den koordinering af offentlig forvaltning, som kan ske lokalt. I det moderne samfund, hvor det offentliges indgreb for at sikre væsentlige samfundsinteresser er blevet så almindelige en foreteelse som i dag, er det meget væsentligt, at det offentliges indgreb koordineres. Denne koordination foregår trægt, om overhovedet, i den store, ofte bureaukratiske statsadministration med sagområderne delt ud på en række administrative organer, ministerier og direktorater, som ganske naturligt er vænnet til at se på sagerne hovedsageligt ud fra de hensyn, som disse sagligt er blevet sat til at varetage.

Som eksempel på behov for koordination kan næves revalideringsbestræbelserne, hvor delingen af området på arbejdsanvisning, sygehuse, socialkontorer, sygekasser, revalideringsinstitutioner etc. har gjort det vanskeligt at nå frem til de resultater, som revalideringslovens fædre forudså, fordi det for revalideringsarbejdet er så væsentligt, at revalidentens gang fra institution til institution og forsørgelsesproblemet løses, uden at revalideringsbestræbelserne på noget felt afbrydes på grund af administrative koordineringsproblemer.

Som eksempel på den kommunale koordination kan nævnes byplanlægningen, hvor der er mulighed for jordpolitik, institutionsbyggeri, boligbyggeri, sanering og byggeri for mindre bemidlede, vejplanlægning og skoleplanlægning kombineres på det lokale plan. Det må tilføjes, at det især er de kommunale funktioner på de nævnte områder, der kan blive tale om at forfølge, idet kommunen, ved at forfølge egne formål, hvis statsmagten har angivet de formål, som bør forfølges, let kommer i strid med synspunktet om organisatorisk magtfordrejning[1]).

Det fjerde argument bygger, ligesom det foregående, på den eksisterende statsadministrations manglende evne til at løse visse opgaver. Sager, der skal behandles hurtigt og rutinemæssigt, men som eventuelt kræver lokalkendskab hos administrator eller personlig kontakt med borgeren, som f. eks. meddelelse af byggetilladelse og undersøgelse af, om andre bygningsmæssige forskrifter er opfyldt, løses i langt de fleste tilfælde let af kommunens administration, som i den slags sager nærmest kan betragtes som statslig forvaltningskontor, eller sager, hvor personlig kontakt med borgeren eller hans familie er af betydning, som ved udbetaling af forskellige former

[1]) Jfr. Poul Andersen, Dansk forvaltningsret, pg. 359 ff, især pg. 364–65.

for socialhjælp. Begrundelsen for, at den statslige lokalforvaltning således varetages af kommunerne, må især søges i, at der meget ofte vil være statslige og kommunale interesser blandet sammen i samme forvaltningsakt, og at administrationen kommer til at stå nærmere ved den politiske ansvarlighed både for såvidt angår forvaltningen indhold og form.

Endelig kan som femte argument for lokalt selvstyre nævnes det rent tekniske, at der findes en række offentlige institutioner, som kræver et vist befolkningsunderlag. F. eks. vuggestuer, børnehaver, skoler, sportspladser, alderdomshjem, sygehuse etc., som der er stærk lokal interesse knyttet til, og som følgelig for en række funktioners vedkommende bør være lokale og alt andet lige bør omfatte så få af disse enheder som muligt.

Nogle af disse funktioner kræver et større befolkningsgrundlag, andre et mindre. I den almindelige strukturdebat har der efter mit skøn været en al for stærk tendens til at hænge sig i bestemte befolkningsunderlag. Det væsentlige er at opbygge et administrativt apparat, inden for hvilket den offentlige administration og planlægning koordineres i administrative områder, der i videst muligt omfang er knyttet sammen i interessefællesskaber.

ØKONOMISKE MÅDER AT FORFØLGE DE STATSLIGE INTERESSER I LOKALFORVALTNINGEN

I det moderne samfund er det væsentligt lettere umiddelbart at få øje på de statslige funktioner end på de lokale, og der findes vel næsten ingen offentlige opgaver, hvortil der ikke er knyttet interesser for hele samfundet.

Der findes visse offentlige opgaver, som kræver en ensartet løsning for hele landet, hvor det lokale element nærmest kun skyldes, at administrationen derved kan knyttes til en lokal administration. Som eksempler kan nævnes civilforsvar og bekæmpelse af epidemiske sygdomme.

Inden for en lang række offentlige opgaver har staten en betydelig interesse i at sikre et vist ydelsesniveau og en vis minimumsstandard, medens fordelen ved den kommunale forvaltnings medvirken som allerede fremhævet er, at kommunerne individuelt kan foretrække at give borgerne en bedre service.

Statsmagten pålægger kommunerne at sørge for en lang række opgaver og giver mere eller mindre specificerede detailler for opgavernes løsning. Dette kan teoretisk set begrunde, at staten enten betaler kommunerne for løsningen af opgaverne indtil de påbudte minimumstandarder eller begrunde en fuldstændig skattegrundlags- og indtægtsbehovsudligning[2]) for

[2]) Ved fuldstændig skattegrundlagsudligning forstås et udligningssystem, der medfører, at en udgiftskrone i enhver kommune får samme virkning på beskatningsprocenten, og ved fuldstændig udgiftsbehovsudligning forstås et udligningssystem, der giver enhver kommune samme udgift pr. indbygger til et bestemt formål.

de udgifter, der svarer til minimumstanradens opfyldelse, hvorefter kommunerne kan udskrive de resterende beløb som skatter på det udlignede skattegrundlag.

Skattegrundlagsudligning kræver en effektiv ligning eller i det mindste en ligning, som sikrer, at der ikke knytter sig særlig mistro til ligningens effektvitet i kommuner med mange selvstændigt næringsdrivende. Begge metoder støder på den praktiske vanskelighed, at det i en række tilfælde vil være umuligt at konkretisere minimumstandarderne på anden måde end ved at yde dækning for beregnede minimumomkostninger. Hvis man tænker sig udgiftsbehovsudligningen foretaget for samtlige obligatoriske udgifter under et, kan denne formentlig indskrænkes væsentligt, da behovene for obligatoriske udgifter under ét er væsentligt mindre varierende fra kommune til kommune end for de enkelte forvaltningsgrene. F. eks. har kommuner med relativt mange gamle ofte forholdsvis få udgifter til børn, kommuner med bymæssige bebyggelser få udgifter som følge af et stort areal etc. De to metoder kan blive beskatningsmæssigt identiske for borgerne selvom den sidste betyder større kommunal finasiering af de offentlige udgifter. Den tilsyneladende forskel, som består i, at statens og kommunernes beskatningsprocenter og principper er forskellige, lader sig helt neutralisere, hvis det betragtes som en statsopgave at sørge for den udligning af befolkningens disponible indtægter, som den politiske kombination i folketinget finder rimelig.

Derudover er der en række områder, hvor kommunerne har frit spillerum, i det mindste til at yde mere end de fastsatte minima. Forudsat samme kommunale behov gælder det, at kommuner med gode skattegrundlag ved anvendelse af lavere skatteprocenter kan stille samme ydelser til rådighed for befolkningen, som kommuner med dårligere skattegrundlag og høje udskrivningsprocenter. Er man derfor af den opfattelse, at staten bør sørge for lige muligheder for disse offentlige opgaver, er en generel skattegrundlagsudligning nærliggende.

Visse af de kommunale udgifter inden for det frie område knytter sig, således som det allerede er omtalt, for de bundne områder til en bestemt behovskonstitution i kommunen, hvilket kan begrunde en statsudligning af udgiftsbehovet, som måtte fastsættes efter minimumsstandarder på samme måde som for de lovbundne udgifters vedkommende.

Udover den interesse statsmagten kan have i en udligning, der naturligvis kan variere i grad, men som må angribe skattegrundlag og objektivt konstaterbart behov, hvis det lokale selvstyres fortrin skal bevares, findes der en række især nye opgaver, som staten kan have interesse i at fremme. På disse områder egner procenttilskud efter en almindelig skattegrundlagsudligning sig til at give kommunerne en ensartet tilskyndelse, medens der uden almindelig skattegrundlagsudligning for at opnå en ligelig til-

skyndelse må anvendes skattegrundlagsgraduerede, specielle tilskud, der tilsigter, at den kommunale skatteudskrivningsprocent pr. ydet enhed bliver ensartet i alle kommuner. På områder, hvor det er en samfundsinteresse, at der ydes en ekstra indsats, man kunne f. eks. tænke sig særlige indkøb af skolemateriel, indretning af biblioteker med omfattende bogbestand etc., kunne tilskuddet ydes som en procentdel eller et skattegrundlagsgraduceret tilskud til udgifter ud over en vis kommunal basisudgift.

Disse muligheder for at tilgodese de samfundsmæssige hensyn uden at sætte de principielle fordele ved kommunestyret over styr er langt fra til fulde udnyttet i den offentlige forvaltning, og de decentraliseringsbestræbelser, som længe har været i gang, og som kommunalreformen vil accentuere, må opbygges på en sådan måde, at de statslige interesser i videst muligt omfang bliver tilgodeset ved en rigtig funktionsdeling båret af et tilskudssystem, der hele tiden sørger for, at den aktuelle samfundspolitiske målsætning forfølges. Det er hensigten i det følgende ved nogle eksempler at skitsere, hvorledes de generelle (statens) interesser kan tilgodeses med så små indgreb i kommunestyret som muligt.

KOMMUNERNE OG KONJUNKTURPOLITIKKEN

Den almindelige økonomiske politik er en opgave, som vedrører hele samfundet, og ansvaret for denne hviler klart på regering og folketing. Et væsentligt konjunkturpolitisk middel er styring af de offentlige investeringer på en sådan måde, at de offentlige investeringer forceres i lavkonjunkturerne og beskæres i højkonjunkturerne. De offentlige investeringer udgør godt 25 pct. af de totale bruttoinvesteringer, og af disse har staten kun umiddelbar dispositionsret over de statslige investeringer, som udgør ca. 10 pct. af de totale investeringer. Det er umiddelbart indlysende, at det må være i samfundets interesse, at konjunkturreguleringen sker over så bred en front som muligt, da nedskæring såvel som forcering derved bedre lader sig placere på de områder, hvor rentabiliteten af de offentlige anlæg forstyrres mindst ved indgrebene.

Imidlertid kan statsmagten ikke frit bestemme kommunernes investering uden at gøre vold på den væsentlige idé med det kommunale selvstyre, som netop er, at en over for den lokale befolkning ansvarlig politisk myndighed træffer beslutning om investeringer til netop det formål, som trænger sig mest på for det lokale samfund.

Når det i de senere år har været nødvendigt at styre kommunernes investeringer, hænger det sammen med, at kommunernes interesser i aktiv medvirken i konjunkturpolitikken er væsentligt mindre i en højkonjunktur,

som har kendetegnet 1960-erne end i perioder med arbejdsløshed, som kendetegnede mellemkrigstiden og 1950-erne.

I lavkonjunkturer er stat såvel som kommune interesserede i ekspansion. Under højkonjunkturer vil kommunernes mål imidlertid også være stigning i befolkningstal og indkomster, og ydelse af bedre service, hvilket mål de relativt høje skatteindtægter giver specielt gode muligheder for at tilstræbe, medens statens almindelige økonomiske politik vil gå i retning af en afdæmpning af aktiviteten.

Statsmagten har anvendt følgende metoder til reguleringen af de kommunale investeringer:

Regeringen har ved cirkulærer anmodet de kommunale myndigheder om at vise tilbageholdenhed med de kommunale investeringer, idet man har påpeget, at der ellers ville ske indgreb i kommunernes dispositionsfrihed. Sådanne henstillinger, der bygger på tanken om en vis solidaritet mellem stat og kommuner vedrørende den almindelige økonomiske politik, har naturligvis kun begrænsede virkninger ikke mindst som følge af, at de lokale råds politiske flertal ikke altid er lige forsonligt stemt over for den siddende regering. Der er også tale om en uheldig tilskyndelse til kommunerne om ikke at handle kommunaløkonomisk rationelt, hvilket er undergravende for kommunesystemet, idet vælgerne herved får et forkert bedømmelsesgrundlag.

Ved tilsynet med kommunernes låneoptagelser er der en anden mulighed for at begrænse den kommunale investeringsaktivitet. I højkonjunkturer sætter indenrigsministerium og amtsråd sådanne krav til lånenes effektive rente, at kommunerne har vanskeligt ved at klare sig i konkurrencen på lånemarkedet. Imidlertid kan kun de investeringer, som ikke finansieres af kommunernes frie fonds reguleres på denne måde, og kommunernes evne til at få billige lån, er formentlig afhængig af meget andet end investeringernes hensigtsmæssighed og geografiske placering i det konjunkturpolitisk set mest hensigtsmæssige område af landet. I forslaget til en ny styrelseslov for kommunerne overtages tilsynet med alle andre kommuner end amtskommunerne af lokalt valgte tilsynsråd, men ministeren gives en instruktionsbeføjelse, der forhåbentlig fører til ensartede krav over for kommunerne låneoptagelser, omend lånekontrollen som led i den økonomiske politik, som allerede antydet, næppe kan undgå at føre til en række vilkårligheder.

Endelig kontrollerer staten det kommunale byggeri med igangsættelsestilladelser, hvilket reelt betyder, at de forskellige ministerier får en bestemt kvote at fordele. Dette sker i vidt omfang efter princippet, at de kommuner, som har haft ansøgning inde i længst tid, får først tilladelse. Konjunkturpolitisk er det en fordel på den måde at vide nøjagtig, hvor meget kommu-

nalt byggeri, der sættes i gang, men det er naturligvis meget hæmmende for hele det kommunale selvstyres ide, at der på denne vis gribes ind i selvbestemmelsesretten med forvridninger af de kommunale udgifter til følge, såvel mellem drifts- og anlægsudgifter som mellem de forskellige investeringer. Derudover bliver lokale forskelle i konjunkturerne ikke udjævnet på den omtalte vis, idet de enkelte ministerier ikke gennem tilladelserne tager hensyn til lokale forskelle i konjunkturerne.

Ønsker man at indpasse de kommunale investeringer i den offentlige konjunkturpolitik, synes det naturligt at anvende midler, som i højere grad tager hensyn til kommunernes evne til at handle økonomisk rationelt set ud fra en kommunaløkonomisk synsvinkel.

Det nuværende statstilskudssystem er hovedsagelig et tilskud til driftsudgifter, men en omlægning i retning af anlægstilskud ville give staten et konjunkturpolitisk intrument, idet tilskudsprocenterne kunne afpasses efter de konjunkturpolitiske forhold på en sådan måde, at de kommunale investeringer blev holdt på det tilsigtede niveau, uden at der sker en utilsigtet forvridning i den kommunale investeringsstruktur. Således ville en nedsættelse af anlægstilskud under en højkonjunktur virke dæmpende på aktiviteten, og en forhøjelse af anlægstilskud under en lavkonjunktur kunne stimulere ekspansion. Et system som det skitserede ville støde på et problem i kommunernes forskellige ekspansionstempi, som bevirker, at behovet for investeringer er meget forskelligt de forskellige kommuner imellem. Ekspansionskommunerne befinder sig i en særlig følsom situation, idet disse er nødsaget til hele tiden at investere for blot at holde den samme kommunale standard. Sammenlægningerne af et bysamfund til én kommune vil ganske vist give muligheder for en bedre tilpasning af de kommunale investeringer til en konjunkturpolitik som den skitserede, men da der vil være såvel ekspanderende bysamfund som stagnerende bysamfund, og da navnlig det københavnske problem ikke er omfattet af inddelingsloven, må en ordning med variable anlægstilskud formentlig udformes på en sådan måde, at de særligt ekspanderende kommuner sikres et nogenlunde fast anlægstilskud til de investeringer, som tilstræber at sætte kommunerne i stand til at yde borgerne en vis mindsteservice.

Anlægstilskuddene kunne endvidere differentieres efter investeringsformål på en sådan måde, at de kommunale investeringer, som havde en stor samfundsmæssig prioritet, fik højere anlægstilskud end andre anlæg, ligesom en vis geografisk differentiering efter beskæftigelsessituationen de forskellige steder i landet vil kunne komme på tale.

En begunstigelse af visse områder i form af særligt høje anlægstilskud burde imidlertid kun tilsigte at imødegå konjunkturbestemt arbejdsløshed af kortere varighed inden for særlige geografiske områder, idet særlige anlægstilskud til visse geografiske områder, som uden særlig støtte til kommunal-

aktivitet ville være evigt ramte af arbejdsløshed, kunne modvirke en naturlig tilpasning af samfundsstrukturen til ændrede efterspørgselsforhold efter arbejdskraft og i sidste instans kunne føre til overforsyning med kommunale faciliteter.

DEN SOCIALE FORVALTNING

Den sociale forsorg har lige siden kommunernes dannelse været blandt kommunernes vigtigste arbejdsfelter. Udviklingen på socoalpolitikken område er gået fra skønsmæssige understøttelser til lovregulerede ydelser og fra understøttelse til forebyggelse, behandling og revalidering. Med indførelse af retsprincippet for understøttelse er den kommunale funktion i virkeligheden ophørt, og kommunerne optræder, for de sociale pensioners vedkommende, nærmest som statslige udbetalingskontorer, hvilket da også har medført, at udgifterne til disse dækkes af staten eller det mellemkommunale refusionsforbund.

Hvis forslaget til en ny kommunal styrelseslov gennemføres, får man med dannelsen af en klart afgrænset statslig amtsadministration et velegnet lokalt statsorgan med saglig kompetence til at tage sig af problemerne omkring tvister og klager vedrørende borgernes ret til ydelser.

Inden for de skønsmæssige kontantydelser og naturalydelserne er der imidlertid klare kommunale funktioner.

Når lovgivningen åbner mulighed for frit skøn med hensyn til ydelsernes størrelse, er det hensigtsmæssigt med en nær finansiel ansvarlighed for at ydelsen kan få den rette størrelse i forhold til de omkostninger, der påføres den kommunale enhed. Dette behøver på ingen måde af føre til for lave skønsmæssige ydelser, idet det er en klar statsopgave hele tiden at sætte minima under hensyn til den samfundspolitiske interesse. Ydelserne indtil disse minima bør finansieres ensartet, hvilket vil sige enten statsligt eller ved fuldstændig skattegrundlags- og udgiftsbehovsudligning. For det overskydende må der tages stilling til, om staten er interesseret i tilskyndelse, og hvis det er tilfældet i hvilket omfang tilskyndelsen skal gives. For den skønsmæssige del af beløbet vil en almindelig skattegrundlagsudligning tjene til at give de dårligere stillede kommuner bedre muligheder for at yde tillæg til mindsteydelsen.

Plads på pleje- eller alderdomshjem er kommunerne pligtige at skaffe de af kommunernes beboere, som ikke længere kan klare sig selv. Også her er et tydeligt eksempel på en funktionsdeling, idet statsmagten udover pålægget til kommunerne om at skaffe de ældre pleje- eller alderdomshjemsplads giver visse generelle forskrifter for hjemmenes sundheds- og bygningsmæssige forhold. Det har været lidt uklart, og måske hæmmende for udbygningen af plejehjemmene i landkommunerne, om opgaven sorterer

under amts- eller sognekommunerne, men da plejehjemsområdet kræver koordination mellem sygehusvæsen, hjemmehjælp og udbygning af folkepensionistboliger, kunne man tænke sig, at pligten til at skaffe plejehjemsplads pålagdes de nye amtskommuner med købstæderne, men at de kommuner, som selv ville have et plejehjem, hvor dette ikke var stridende mod de samlede planer for plejehjem i amtskommunen, mod betaling af en amtskommunal normaludgift selv kunne dække dette behov. Derved ville der skabes mulighed for, at kommuner, som ønsker en anden plejehjemsstandard end i den øvrige del af amtskommunen, kunne realisere dette, og der kunne på denne måde skabes et dobbelt initiativ, der om ønskeligt kunne fremskyndes ved hjælp af tilskyndelsestilskud.

Den nære kontakt mellem befolkning og social administration må naturligvis foregå mellem socialkontor, som alle kommuner med mindst 5–6.000 indbyggere vil få, og forbrugeren af de sociale goder, men da en kommunestørrelse på 5–6.000 indbyggere ikke giver mulighed for ansættelse af den specialiststab, som et moderne socialvæsen kræver, må der være mulighed for henvisning til et højere plan, som bør kunne koordinere den sociale service samtidig med koordination med arbejdsmarked og sundhedsvæsen, hvorfor amtsplanet synes velegnet. Med købstæderne i amtskommunen og disse afgrænset på en sådan måde, at de i videre omfang dækker områder, der står i nær kommunikativ forbindelse, synes der at kunne skabes mulighed for en fælles social sundheds- og arbejdsmarkedsadministration, som giver mulighed for en amtskommunal overtagelse af en række sociale funktioner, der i dag varetages af staten og selvstændige institutioner, eller som kun findes i visse af landets kommuner og derfor kun kommer en begrænset befolkningskreds til gode. Der tænkes her på f. eks. mødrehjælpsinstitutioner, revalideringscentre, børneværnskonsulenter, arbejdsanvisning, børnepsykiatriske rådgivningsklinikker og familievejlednng.

PLANLÆGNING INDEN FOR DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Det er ikke underligt, at planlægning er blevet et modebegreb i de senere år. De meget store offentlige investeringsprogrammer, som et samfund i udvikling står overfor, kræver politisk stillingtagen til en lang række fremtidige behov, som det ifølge selve det demokratiske systems natur er vanskeligt for politikerne at tage stilling til, idet den nære valgdag af naturlige grunde vil spille en større rolle end den fjerne fremtid.

Det er meget væsentligt, at den sektorplanlægning, som i dag foregår inden for de forskellige forvaltningsorganer som et almindeligt led i den daglige administration, bliver koordineret, hvilket bl. a. vil sige, at så få kompentente organer som muligt, repræsenterende relevante hensyn, bærer ansvaret for, at de planer, som vedtages, føres ud i livet.

Det er statens opgave at lægge de generelle retningsliner for de forskellige egnes udvikling. Heri kan indgå økonomiske, nationalpolitiske, sociale, erhvervspolitiske og mange andre betragtninger.

Den måde, som disse mål kan forfølges på, må gribe så lidt som muligt ind i den private og den kommunale sektors stræben efter at økonomisere med resourcerne.

Dette gøres for det første ved, at de statslige institutioner placeres i overensstemmelse med de mål, som staten har sat sig, eventuelt på den måde, at investeringerne ikke af staten placeres på et bestemt sted, men i en bestemt amtskommune, hvorefter amtsrådet placerer institutionen i en kommune, og kommunen finder det egnede sted.

For det andet gælder det om i en tid, hvor kravene til den offentlige service er stadigt stigende, i videst muligt omfang at finde frem til et afgift- og tilskudssystem, der inddrager også de offentlige omkostninger i videste forstand ved virksomhedernes placeringer i disses kalkulationer over den mest hensigtsmæssige placering.

Endelig gælder det om at styre de kommunale investeringer på en sådan måde, at den prioritet, som de forskellige formål er blevet tillagt ud fra en samlet samfundsmæssig betragtning, tilgodeses ved tilskudssystemer, der begunstiger de foretrukne formål. F. eks. højere anlægstilskud til skoler end til sygehuse, hvis man måtte have ønsker om en kraftigere ekspansion i skolevæsen end i sygehusvæsen generelt eller større tilskud til anskaffelse af fysikrekvisitter end til det øvrige skolevæsen, hvis man nærer ønsker om at afhjælpe mangler på dette område. Det er klart, at et tilskuds- eller afgiftssystem som det skitserede hele tiden måtte afpasses efter den generelle målsætning, og at udgangspunktet for overvejelserne måtte være en neutral politik over for de forskellige formål, samt at det administrativt hensigtsmæssige ville sætte visse grænser for de detailler, som de generelle retningslinier vil kunne angive.

Med sådanne generelle retningslinier skulle der være gode muligheder for at decentralisere dele af planlægningskompetencen til de kommuner, amts- eller primærkommuner, hvorunder det pågældende forvaltningsområde sorterer, med den nye amtskommune som koordinerende ved vejledende og eventuelt restriktivt bindende planlægning over for primærkommunerne.

KONKLUSION

Den offentlige forvaltning vil i fremtiden blive delt op på tre forskellige planer, stat, sekundærkommuner og primærkommuner. Primærkommunale sammenlægninger og dannelse af nye amtskommuner med købstæderne inddraget giver nye muligheder for at anvende kommunerne som led i den offentlige forvaltning. Ved disse bestræbelser gælder det om at finde frem

til, hvilke funktioner i forvaltningen, som bedst tilgodeses på de forskellige planer.

Staten er egnet til at lægge generelle retningslinier og kan ved generelle påbud bl. a. krav om minimumydelser og -standarder få tilgodeset de samlede samfundsinteresser, og har derudover en hidtil kun svagt anvendt mulighed for ved statstilskud at styre de økonomiske følsomme kommuner i den retning, som man i folketinget og hos regeringen finder hensigtsmæssigt.

En sådan metode har frem for alt den fordel, at den betjener sig af kommunernes evne til at handle kommunaløkonomisk rationelt, hvorved man kan sikre borgerne den størst mulige nytte af de offentlige foranstaltninger.

Litteraturfortegnelse

Litteraturfortegnelsen dækker udover denne artikel ligeledes min artikel i Økonomi og Politik nr. 4, 1965»

1. Danske betænkninger m. v.
Betænkning afgivet af hovedstadskommissionen, Kbh. 1948.
Skattelovskommissionens betænkning, I. del, Kbh. 1948, II. del, Kbh. 1950.
Redegørelse for arbejdsfordelingen mellem staten og kommunerne og for regler for statstilskud til kommunerne i nogle andre lande. (Skattelovskommissionens materialesamling ved K. Philip) 1946.
Forslag til indførelse af et statsfinansieret bloktilskud til kommunerne til erstatning for det mellemkommunale refusionsforbund og den fælleskommunale udligningsfond (Skattelovskommissionens materialesamling ved K. Philip). 1947.
Motorafgiftskommissionens betænkning, I. del, Kbh. 1954.
De bymæssige kommuner, Kbh. 1956.
Købstadkommunernes fremtidige grænser, Den danske Købstadforening, 1965.
Kommuner og kommunestyre, Kbh. 1966.

2. Norske betænkninger m. v.
Innstilling V. fra Skatteutjämningskomitéen. Om inntekts-, utgifts- og funksjonsfordeling mellem staten og kommunerne, Oslo 1956.
Retningslinjer for skattepolitikken. St. meld. nr. 54 (1960/61).
Retningslinjer for skatteutjämningen. St. meld. nr. 40 (1961/62).

3. Svenske betænkninger.
S. O. U. 1964 : 19 *Kommunal skatteutjämning,* Stockholm 1964.
S. O. U. 1965 : 54 *Forfatningsfrågan och det kommunala sambandet,* Stockholm 1965.

4. Alm. litteratur.
D. N. Chester: Central and Local government London 1951.
Jørgen S. Dich. Socialpolitikkens teori, især I. del kapitel IV. Kbh. 1964.
Erik Harder: De kommunale opgaver – kommunalfuldmagten, Kbh. 1965.
Kjeld Philip: Intergovernmental fiscal relations, Kbh. 1954.

5. Tidsskriftartikler.
Økonomi og Politik.
Nr. 1, 1963, *Gunnar Klavsen: Fra egnsudvikling til landsplanlægning.*
Nr. 1, 1964, *Oluf Ingvartsen: Kommunestrukturen og byplanlægningen.*
Nr. 4, 1965, *Ole Asmussen: Finansielle perspektiver i den foreslåede danske kommunalreform.*
Nr. 4, 1966, *Erik Tjørnehøj: De offentlige opgavers fordeling mellem staten og kommunerne.*

Nordisk administrativt tidsskrift.

Nr. 1, 1966, *Tyge Haarløv: Rids af slesvig-holstensk kommunalret.*
Nr. 2, 1966, *Ejler Koch: Kommunalreformen og dens konsekvenser.*
Nr. 4, *Johan Garde: 27 slags planer og kommunalreformen.*

Danske Økonomer nr. 12, 1966.

H. P. Myrup: Forudsætninger for decentralisering af de offentlige investeringer og disses planlægning.

Endvidere de senere årgange af: Købstadforeningens tidsskrift. Svenska Stadsforbundets tidskrift. Kommunalt tidsskrift. (Norge).