KOMMUNESTRUKTUREN OG BYPLANLÆGNINGEN[1])

OLUF INGVARTSEN

Den offentlige virksomhed er delt mellem staten og kommunerne, uden at der er nogen hel fast og skarp grænse mellem statslig og kommunal virksomhed, og en lang række opgaver (socialforsorg, sygehuse, undervisning, trafik) styres af staten og kommunerne i fællesskab.

Den lokale planlægning – både den, der sker i henhold til særlige planlægningslove og den, der foregår som led i den almindelige kommunale virksomhed – er heller ikke nogen ren kommunal opgave. En byplan har først retskraft, når den er godkendt af boligministeren, og byplaner må således blive til ved en samvirken mellem kommunerne og staten. Denne samvirken er særlig vigtig af hensyn til koordinering af kommunernes planer og af hensyn til statens egen planlægning.

Foruden de egentlige planlægningslove (byplanloven, byudviklingsloven, landsbyggeloven og naturfredningsloven) er der også i andre love fastsat bestemmelser om, at kommunerne skal have godkendt planer for etablering af kommunale bygninger og anlæg. Der findes således i lovgivningen om sociale forhold, sygehuse og sundhedsforhold, skoler, veje, vandindvindings- og spildevandsanlæg m. m. bestemmelser, der sikrer de centrale myndigheders indflydelse på placeringsdispositionerne.

Selv om kommunerne skal udarbejde planerne over arealanvendelsen, er der både i planlægningslovgivningen og i speciallove for de forskellige kommunale opgaver skabt sikkerhed for, at kommunernes planlægning og udnyttelse af arealerne koordineres både indbyrdes og med statens planlægning på tilsvarende områder, således at man kan få tilgodeset hensynet til de større centrale placeringsdespositioner og vitale samfundsanliggender.

Det er i almindelighed ikke således, at statens styrelser på forhånd har opstillet planer for de større centrale placeringsdispositioner, som kommunerne derefter kan rette sig efter ved planlægningen.

Det forudsættes dog i vejlovgivningen, at trafikministeren har udarbejdet en vejplan for hele landet som grundlag for udbygningen af hovedlande-

[1]) Udarbejdet på grundlag af foredrag på Danske Økonomers Forenings landsplanskursus på Hindsgavl i marts 1964.

veje, landeveje og biveje af særlig betydning for den gennemgående færdsel. Der er ikke på samme måde fastsat regler om udarbejdelse af generelle planer for andre områder. Men det er kendt, at undervisningsministeriet f. eks. har udarbejdet planer for gymnasieplacering og for placering af visse lærlingeskoler.

De forskellige styrelsers centrale planlægning, som er grundlaget for koordineringen af kommunernes planer, må i øvrigt i vidt omfang bygge på lokale undersøgelser og planer. Dette gælder ikke mindst vejplanlægningen, som i det væsentlige må bygge på lokale dimensioneringstal, f. eks. bopæl- og arbejdsstedstrafikken, der igen er afhængig af det bymønster, som udvikles ved byplanlægningen.

BYPLANLOVGIVNINGEN[2])

Det kan næppe – i en redegørelse for kommunestrukturen og den lokale planlægning – være uden interesse at fastslå, at forslaget til den første byplanlov i 1925 ikke kom fra ministerielle kontorer på Slotsholmen, men fra et udvalg nedsat uden for rigsdagen og bestående af formanden for de kommunale sammenslutninger og repræsentanter for København og Frederiksberg kommuner. Udvalgets formand var professor, dr. jur. Kr. Sindballe.

Det var atter på kommunalt initiativ, at byplanloven ændredes i 1938.

Det næste fremstød i byplanlægningslovgivningen kom fra Københavns amtsråd, der i en skrivelse til indenrigsministeriet påpegede, at kommunestyret ikke i den eksisterende lovgivning havde tilstrækkelig støtte til at modvirke de uheldige forhold ved bydannelsernes spredning. Resultatet af henvendelsen blev loven om regulering af bymæssige bebyggelser af 1949.

Det skal ikke her nærmere beskrives, hvorledes denne lovgivning har virket. Kun skal det nævnes, at byplanloven forudsætter, at byplanerne gennemføres som egentlige byplanvedtægter, der efter ministeriets godkendelse tinglyses på samtlige ejendomme, og derefter er bindende såvel for kommunen i relation til ministeriet som for grundejerne. Men i praksis har man anset byplanpligten foreløbig opfyldt ved udarbejdelse og godkendelse af dispositionsplaner, der kun fastlægger hovedlinierne i udbygningen og overhovedet ikke er udrustet med de juridiske egenskaber, der er knyttet til en byplan. Forholdet opfattes da som en overenskomst mellem kommunen og boligministeriet om, at kommunen vil respektere planen og – såfremt der måtte vise sig vanskeligheder ved at få grundejerne til at rette sig efter den – da straks skride til udarbejdelse af en partiel byplan for det mindre og overskuelige bykvarter. Resultatet er, at der i dag er udarbejdet dispositionsplaner for alle byer med over 1000 indbyggere (ca. 250) og for en del af de mindre, i alt ca. 350 af landets bysamfund, og partielle by-

[2]) En del af oplysningerne i dette afsnit er givet mig af kontorchef Knud Stenshøj, Århus kommune.

planer omfattende et enkelt bykvarter er udarbejdet og godkendt i ca. 500 tilfælde.

Det har altså ikke været muligt at gennemføre byplanloven efter dens hensigt: at få udarbejdet fuldt færdige byplaner. Man har praktiseret bestemmelserne på en lempelig og smidig måde med de resultater, som har været mulige – ikke fikse og færdige byplaner, men en stadig byplanlægning, som rydder vejen for udviklingen ved en lempelig og passende fordeling af bebyggelsesarterne og ved en så vidt mulig planmæssig tilvejebringelse af grunde og trafikforhold og sociale og kulturelle institutioner.

PLANLÆGNING PÅ TVÆRS AF KOMMUNEGRÆNSER

Byudviklingsloven af 1949 var en klar erkendelse af, at byplanlægningen ikke længere kunne rummes inden for den enkelte kommunes område. Den mulighed at ændre kommunegrænserne, således at de blev tilpasset efter bydannelserne, blev ikke nævnt i 1949.

De nye bestemmelser oprettede et halvt kommunalt og halvt statsligt byudviklingsudvalg med beføjelser til at foretage en zoneinddeling af byudviklingen med bindende virkning for de implicerede kommuner, og disse byudviklingsudvalg er efterhånden nedsat for 20 byudviklingsområder. Der blev i 1949 ved ændring af byplanloven givet hjemmel til nedsættelse af de mindre regoristiske samordningsudvalg. Heraf skulle være nedsat ca. 25.

Med denne lovgivning startede en ny tendens med hensyn til planlægningsmyndighedernes stilling inden for offentlig forvaltning, og der er træk af den samme tendens i fredningslovens bestemmelser om fredningsplanudvalg og navnlig i lov om planlægning af Køge Bugt-området af 1961.

Man er herved søgt til den udvej at give overordnede planlægningsorganer, som ikke er udgået af direkte demokratiske valg, og som heller ikke – i kraft af administrationsfuldmagt og beskatningsret – har noget økonomisk ansvar, beføjelser til at fastsætte regler, der binder kommunerne, og således har kommunalpolitiske og kommunal-økonomiske konsekvenser.

Der har hidtil været større politisk vilje til at gå denne – for den parlamentariske udvikling – betænkelige vej end at revidere kommunegrænserne. Københavns amtsråds forslag om byudviklingsloven var i den forstand karakteristisk, fordi loven jo på dette tidspunkt ville bidrage til at bevare de eksisterende grænser i hovedstadsområdet og sætte en stopper for tankerne om indlemmelser, et spørgsmål, som dengang navnlig var aktuelt i hovedstadsområdet, hvor Venstre og Det konservative Folkeparti kæmpede for at bevare Københavns omegnskommuner.

Netop de politiske partier, der ellers holder på et stærkt kommunestyre, er derfor havnet i det dilemma, at de i interesse for kommunernes selvstændighed kommer til at støtte foranstaltninger, som undergraver denne selvstændighed.

NYE PLANLÆGNINGSTENDENSER

Den almindelige debat har i de senere år været præget af en stærkt forøget interesse for en intensiveret offentlig planlægning, navnlig egns- og landsplanlægning. Bag denne interesse spores bl. a. en formodning om, at staten og kommunerne på grundlag af bedre indbyrdes orientering og en dyberegående analyse af de foreliggende tendenser og muligheder vil kunne nå frem til en mere systematisk tilrettelæggelse af deres investeringer og en forøget effektivitet til gavn for den materielle og kulturelle udvikling.

Men der har som sagt samtidig kunnet spores en tendens – og ikke mindst i de lovforslag om planlægning og naturfredning, som blev forelagt folketinget i foråret 1963 – til oprettelse af særlige planlægningsorganer, der udstyres med samme eller tilsvarende beføjelser, som i dag findes hos folketinget og regeringen og de kommunale råd. Planlæggerne er nærmest af den formening, at Montesquieu har glemt dem ved at fordele magten mellem kun tre parter: den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt. Betænkelighederne ved at udstyre særlige planlægningsorganer med den slags beføjelser knytter sig ikke blot til demokratiske spørgsmål, men også til spørgsmålet om planlægningens betydning for udviklingen.

Hvis planlægningen skal være et instrument til fremme af de ansvarlige myndigheders almindelige politik, må den henlægges under folketinget og de ansvarlige ministre samt de kommunale råd. Kun disse myndigheder er i stand til at garantere planernes realisation. Når det drejer sig om en almindelig regulering af udviklingen i bestemte områder, har beføjelserne i henhold til planlægningslovgivningen hidtil været henlagt til kommunerne – med undtagelse af naturfredningen, hvor de kommunale myndigheder har været holdt udenfor, når man bortser fra betaling af fredningserstatninger. Reguleringspolitikken bliver af mindre tvangsmæssig og restriktiv karakter, når beføjelserne overlades til kommunale myndigheder, der er interesseret i at undgå tvangsmæssige foranstaltninger, og som kan øve positiv indflydelse på udviklingen gennem investerings-, skatte- og takstpolitikken.

Det synes helt klart, at man ikke er i stand til at intensivere planlægningen blot ved at etablere nye planlægningsorganer. I stedet for skal man overveje, hvorledes den offentlige forvaltning kan organiseres, således at den bliver i stand til at benytte sig af den – ved planlægningen muliggjorte – systematiske og sammenhængende tilrettelæggelse af dispositionerne.

Det vil i denne henseende være af afgørende betydning for kommunernes muligheder, at de får en størrelse, der svarer til opgaverne. Man kan derfor ikke forbedre den lokale planlægning, medmindre der gennemføres en kommunalreform.

Hvis man indtil gennemførelsen af en kommunalreform ser sig nødsa-

get til at etablere kommunalt samarbejde om by- og egnsplanlægning – jfr. byudviklingsudvalgene – må disse organer søges opbygget, således at de sigter mod kommunalreformen og ikke således, at de medvirker til at bevare den nuværende kommuneinddeling.

Før man gennem en kommunalreform har skabt større kommunale enheder, som kan danne basis for en egns- eller regionplanlægning, vil man ikke kunne komme videre end de resultater, der opnås ved den frivillige regionplanlægning med et vejledende og oplysende sigte, som er sat i gang i store dele af landet.

BETYDNINGEN AF EN KOMMUNESTRUKTURÆNDRING

Af hensyn til den lokale planlægning må der knytte sig størst interesse til den del af en kommunalreform, som angår sammenlægningen af centralkommuner med forstadkommuner, hvorved hvert sammenhængende bysamfund kan blive én kommune. Også for løsningen af de fleste andre kommunale opgaver er en sådan sammenlæning vigtig, og der skal i denne henseende særlig peges på betydningen af at undgå de irrationelle placeringsdispositioner, som foregår i et delt bysamfund, og som fører til urimelige og umotiverede kommunaløkonomiske forskelle som de, der ofte findes mellem bykommuner og disses omegnskommuner.

En revision af kommunegrænserne i byerne vil selvsagt betyde, at man kan afskaffe byudviklingsudvalgene. Men man kan også forlade den zoneinddelingspolitik, som er nødvendig, når der er flere kommuner i ét bysamfund, og denne zoneinddelingspolitik har næppe været særlig hensigtsmæssig i den situation, hvor den skulle have størst betydning, nemlig når byerne vokser stærkt.

Selv efter en revision af kommunegrænserne kan det imidlertid ske, at bydannelserne breder sig ud over kommunegrænserne, og hvis man ikke ligefrem tænker sig, at en sådan udvikling skal bremses ved forbud, kan der på ny opstå komplikationer med hensyn til fælleskommunal planlægning.

Den forventede erhvervs- og befolkningsforskydning i retning af byvækst kræver derfor, at bykommunernes grænser drages således, at rammerne for byudviklingen bliver meget vide. Det er egentlig ejendommeligt, at planlæggerne først og fremmest har interesseret sig for regionplanlægning og for en inddeling i meget store regioner. Når man tænker på den aktivitet, som skal foregå i byerne, ville det nok være praktisk at samle interessen lidt stærkere om byernes planlægningsproblemer og dermed om bykommunernes grænser og organisation.

Men ligesom den tekniske og økonomiske udvikling har ført med sig, at de kommunale opgaver i byerne bedre kan løses ved en udvidelse af bykommunernes grænser, ligeledes må amtsinddelingen og den nuværende

adskillelse mellem amtskommuner og købstadkommuner af samme grund tages op til revision.

Udviklingen af de lokale opgaver peger mod større enheder, og som det fremgår af den af kommunallovskommissionen i 1964 udarbejdede Fynsundersøgelse, er der ringere og ringere begrundelse for at holde købstæderne uden for amtskommunerne.

Ved at etablere en fælles amtskommune for by og land til løsning af større opgaver, f. eks. højere undervisning, hospitaler og veje, ville man også få et organ til den overordnede regionplanlægning.

De kommunale enheder, der skal danne grundlag for en eventuel overordnet regionplanlægning, må først og fremmest fastlægges ud fra kommunalpolitiske, økonomiske og forvaltningsmæssige behov.

I diskussionen om landets inddeling i regioner har endog den gamle inddeling af Danmark i 3 landsting været nævnt som mønster. Da et demokratisk kommunestyre forudsætter den nærmest mulige kontakt mellem styret og områdets befolkning, er disse retningslinier fra enevældetiden sikkert ikke frugtbare. Hvis man skulle tænke sig en inddeling, som tog hensyn til den spontane opdeling i oplandsområder, som i vore dage er sket i erhvervsøkonomisk henseende, skulle man indføre mindre regionalenheder end de nuværende amter, jfr. Statistisk Departements oplandsundersøgelse fra 1960 (Byernes opland).

Trafikopgaverne taler ud fra mange synspunkter også for en amtsinddeling, der følger de større byers opland. Hospitalsopgaverne taler formentlig for større områder end de nuværende amter. Resultatet heraf må nok være, at man stort set skal bevare det nuværende antal amter, men revidere amtsgrænserne, således at disse i højere grad følger de erhvervsøkonomiske oplandsgrænser.

Ved diskussionen af regionernes placering og størrelse har man som nævnt været tilbøjelig til at anlægge andre betragtninger end kommunalpolitiske, erhversvøkonomiske og forvaltningstekniske. Den kendte danske byplanekspert, professor Peter Bredsdorff siger i skriftet om Regionplanlgæning i Nordjylland: »Man kan kort definere regionen som et geografisk område, der ved indre ensartethed og fælles vilkår adskiller sig fra naboområderne«. Der skal ikke her foretages nærmere uddybning af dette interessante spørgsmål, men man må håbe, at kommunallovskommissionen snart vil give folketinget så overbevisende argumenter for en ny amtsinddeling, der omfatter købstæderne – og måske også København og Frederiksberg – at professor Peter Bredsdorff og andre planlæggere kan blive fri for at spekulere på, hvorledes en region skal defineres.

Effektiviseringen af kommunestyret kræver ikke blot en ændring af de kommunale enheder, men også kommunernes økonomiske organisation – beskatnings- og afgiftsreglerne samt de økonomiske forhold til staten – må

tages op til overvejelse, bl. a. som følge af en ny kommunestruktur. Beskatningsreglerne og tilskudsreglerne har selvsagt indflydelse på de forskellige kommunearters initiativ og egnethed med hensyn til at påtage sig øgede kommunale opgaver og en belysning af disse spørgsmål og mulighederne for en styrkelse af kommunernes initiativ er givet i den førnævnte Fynsundersøgelse.

Den effektivisering af kommunestyret, man må se frem til som resultat af de nuværende bestræbelser i kommunallovskommissionen, medfører formentlig, at man får endnu bedre muligheder for at ordne samspillet mellem offentlige og private placeringsdispositioner på en ønskelig måde, således at man kan lægge mindre vægt på de særlige planlægningsorganer, f. eks. landsplanudvalget, der nu nedsættes til at løse denne opgave. Dette spørgsmål vil blive behandlet i de følgende afsnit.

ERHVERVSLIVETS LOKALISERING OG BYUDVIKLINGEN

Det er sikkert meget vanskeligt at opstille en plausibel teori for det private erhvervslivs lokaleringstendenser, som vil være af praktisk betydning for det offentliges egen lokaliseringsdispositioner med hensyn til investeringer i offentlige bygninger og anlæg og i forbindelse med reguleringspolitikken.

Man skal ikke her gå nærmere ind på de faktorer, der bestemmer en virksomheds lokalisering, men indskrænke sig til at påpege forskellen mellem vareproducerende og tjenesteydelsesproducerende virksomheder. De første kan med den nuværende transportteknik lokaliseres hvor som helst, og disse virksomheder rykker i nogen udstrækning ud fra storbyerne. Den økonomiske faktor, som frem for alt begunstiger storbyvæksten, er serviceproduktionens forøgede betydning ved stigende velstand. I USA vurderes omtrent halvdelen af arbejdskraften at være beskæftiget inden for servicevirksomhederne i videste forstand.

Den tekniske udvikling – automationen – forstærker denne udvikling, og kravet om specialiseret service kan kun tilfredsstilles på større steder.

Også andre faktorer peger henimod en fortsat vækst af de store byer. Den økonomiske valgfrihed kan i praksis kun opnås på et marked, hvor man kan skifte arbejdsplads uden at skulle skifte bolig. Det samme gælder valgfrihed i uddannelse.

Udviklingstendenserne er således tydelige. De markedsmæssige og tekniske faktorer begunstiger byudviklingen og måske navnlig de store byers vækst. Fra et driftsøkonomisk synspunkt har storbyvæksten formentlig ikke været for stærk. Det har man et udtryk for i den stærke mangel på arbejdskraft i storbyerne. Denne mangel har ikke kunnet formindskes på trods af et højere lønniveau disse steder.

Men det, der er sagt om den driftsøkonomiske begrundelse for storby-

væksten, behøver ikke at være i overensstemmelse med nationaløkonomiske og sociale synspunkter i øvrigt.

Det er nemlig ikke sikkert, at de omkostninger, som virksomhederne har at regne med ved en driftsøkonomisk beliggenhedskalkulation, falder sammen med de omkostninger, som man skal regne med i en nationaløkonomisk kalkulation.

I den nationaløkonomiske kalkulation må i modsætning til den driftsøkonomiske også indgå omkostningerne for samfundets følgeinvesteringer – det må gælde boliger, transportanlæg, uddannelsesinstitutioner eller hospitaler. De, der hævder, at urbaniseringen – specielt storbyvæksten – går for hurtigt, måtte mene, at en korrekt total nationaløkonomisk omkostningskalkulation ville vise, at de investeringer, som urbaniseringen har medført, har været fejlallokerede og inoptimale.

Det vil blive meget vanskeligt for det offentlige at planlægge investeringer og andre dispositioner, som har indflydelse på erhvervslivets lokalisering og flytningerne, ud fra erhvervslivets tendenser eller ud fra en forestilling om byudviklingens geografiske fordeling, medmindre man kan nøjes med en meget grov og usikker vejledning.

Det er let – såfremt man endnu har en nogenlunde befæstet tro på prismekanismen – at angive, hvorledes hele dette problem om overensstemmelse mellem de driftsøkonomiske og nationaløkonomiske beliggenhedskalkulationer i princippet kan løses.

Løsningen er den at udforme det offentliges skatte- og takstpolitik på en sådan måde, at den totale omkostning for et foretagendes lokalisering direkte kommer ind i foretagendets egen kalkulation og dermed vejleder dets valg af beliggenhed.

Staten og kommunerne begrænser imidlertid – ud fra de samfundsmæssige synspunkter, som disse myndigheder er sat til at varetage – erhvervslivets frihed til fuldt ud at forfølge privatøkonomiske formål ved valg af beliggenhed. Dette sker f. eks. gennem bygnings-, byplan- og fredningslovgivningen.

Også i sin egenskab af producent af tjenesteydelser, som ansvarlig for basisinvesteringerne for en økonomisk aktivitet, for boligbyggeriet og boligpolitik og for skattelovgivningen har det offentlige mulighed for at påvirke markedsøkonomien, således at erhvervslivets placeringsdispositioner kommer til at stemme med de ønsker, som det offentlige har.

Den økonomiske udligning mellem forskellige områder af landet, der foretages ved hjælp af skattepolitikken og statstilskuddene til kommunerne, påvirker f. eks. markedsøkonomiske forhold, således at en mere spredt og ligelig erhvervsudvikling begunstiges.

Det er statens og kommunernes opgave at afveje, i hvor høj grad man

vil lægeg vægt på hensynet til økonomien eller på sociale og fredningsmæssige synspunkter ved udformningen af den offentlige lokaliseringspolitik.

Når hensynet til en økonomisk investeringspolitik har været anført som en vigtig begrundelse for en mere intensiveret offentlig planlægning af bebyggelsen, har man overset, at planlægning i sig selv ikke sikrer den overensstemmelse mellem driftsøkonomiske og nationaløkonomiske kalkulationer, som ifølge det forannævnte er forudsætningen for en økonomisk lokalisering.

Landsplanudvalget har ifølge bemærkningerne til Zoneplan for Danmark 1962 også været inde på spørgsmålet om de økonomiske forhold angående offentlig, og herunder kommunal, investeringsvirksomhed i forbindelse med byudvikling og bebyggelsesspredning. Udvalgets betragtninger går – så vidt man kan forstå – ud på, at det er mest økonomisk at begrænse byspredningen, således at de offentlige følgeinvesteringer bliver mindst mulige. Ved dette ræsonnement overses, at hindring af bebyggelsesspredning og derved begrænsning af erhvervslivets valgmuligheder kan reducere økonomisk vækst, således at det offentlige skattegrundlag ikke stiger stærkt nok til løsning af de offentlige opgaver.

I den fremtidige planlægningsdebat bliver det sikkert nødvendigt at forsøge på en differentieret måde at angribe disse spørgsmål.

KOMMUNALPOLITIK SOM LOKALISERINGSFAKTOR

Det er ikke muligt her at omtale alle de kommunalpolitiske muligheder for at påvirke lokaliseringen, og man har begrænset sig til at omtale nogle faktorer, der er af økonomisk art.

Der skal navnlig peges på den betydningsfulde lokaliseringspolitiske effekt, som den kommunale beskatning og udgiftsafholdelse får gennem den direkte påvirkning af de relative disponible indkomster i forskellige områder.

Gennem ydelse af statstilskud til dækning af ca. halvdelen af kommunernes udgifter tilsigtes en udjævning af skattebyrden mellem kommunerne, idet staten til dækning af tilskuddene opkræver progressiv indkomstskat, der som bekendt falder med en forholdsvis stor del på kommuner med velhavende skatteydere.

Nedenfor er den kommunale skatteprocent beregnet for hovedområder af landet, idet de kommunale skatter omfatter personlige skatter og ejendomsskatter (herunder også amtsskatter), og indtægterne angiver de selvangivne indtægter uden fradrag af betalte personlige skatter og af forsikringer m. v. Man har tillige anført samlet indtægt pr. indbygger. Landkommuner anvendes som betegnelse for amtskommuner og sognekommuner.

	Hovedstaden (København, Frederiksberg og Gentofte)	Provinsbyerne	Landkommunerne	Hele landet
1933/34				
Samlet indtægt pr. indbygger, kr.	1600	1020	615	895
Skatteprocent	6,01	7,25	8,62	7,22
1938/39				
Samlet indtægt pr. indbygger, kr.	1920	1210	770	1140
Skatteprocent	6,76	7,69	10,52	8,34
1950/51				
Samlet indtægt pr. indbygger, kr.	4180	2930	2280	2880
Skatteprocent	7,52	8,22	9,16	8,37
1961/62				
Samlet indtægt pr. indbygger, kr.	7360	5720	4860	5700
Skatteprocent	8,51	9,02	9,69	9,16

Ved bedømmelsen af forholdet mellem skatteprocenterne i de forskellige områder af landet må forskelle i regler og vilkår for opgørelsen af den skattepligtige indtægt m. v. også tages i betragtning.

Tallene viser, at der er sket en stærk udligning af skatteprocenterne for hovedområder af landet.

Dette ses tydeligt, når man omregner skatteprocenterne for de enkelte år, således at skatteprocenterne for hele landet sættes lig med 100.

Indekstal for skatteprocenter.

(Skatteprocent for hele landet = 100)

	1933/34	1938/39	1950/51	1961/62
Hovedstaden	83	81	90	93
Provinsbyerne	100	92	98	99
Landkommunerne	120	126	109	106
Hele landet	100	100	100	100

Hvis man omregner indtægtstallene, således at samlet indtægt pr. indbygger for hele landet ligeledes sættes lig med 100, fås:

Indekstal for samlet indkomst pr. indbygger.

(Samlet indkomst pr. indbygger for hele landet = 100)

	1933/34	1938/39	1950/51	1961/62
Hovedstaden	179	168	145	129
Provinsbyerne	114	106	102	100
Landkommunerne	69	67	79	85
Hele landet	100	100	100	100

Medens den økonomiske ulighed mellem hovedområder af landt blev større fra 1933/34 til 1938/39, er der siden sket en større og større udligning.

Det ses, at denne udligning ikke alene har været resultatet af statstilskud til kommuner og andre udligningsordninger, f. eks. mellemkommunal refusion. Men den skyldes også, at der er foregået en indtægtsudligning mellem hovedområder af landet.

For 1961/62 har man eksempelvis nedenfor vist resultatet af den finansielle overførsel mellem kommunegrupperne som følge af statstilskud til kommunerne.

	(1) Tilskud til kommunerne	(2) Udskrevne statsskatter til dækning af tilskuddene	(1) ÷ (2)
	mill. kr.	mill. kr.	mill. kr.
Hovedstaden	590,9	848,4	÷257,5
Provinsbyerne	763,2	654,4	+108,8
Landkommunerne	1164,2	1015,5	+148,7
Tilsammen	2518,3	2518,3	

Udligningsordninger og statstilskud medvirker til en jævnere fordeling af kommunale institutioner og begunstiger erhvervslivets spredning og en ligelig egnsudvikling, hvilket den ovennævnte indtægtsudligning mellem hovedområder af landet også tyder på.

De ovennævnte skatteprocenter måler skattetrykket for kommunale personlige skatter og kommunale ejendomsskatter tilsammen. Selv om de senere års lovgivning om kommunale skatter tilsigter stor ensartethed i fordelingen mellem ejendomsskatter og indkomstskatter, lægges der dog endnu forholdsvis mindre vægt på indkomstskatter i landkommunerne end i bykommunerne.

Medens den del af ejendomsskatterne, der falder på jorden (grundskylden) ikke har nogen lokaliseringsvirkning, er det noget andet med bygningsskatterne, idet det må være klart, at der – alt andet lige – er mindre interesse for at investere i bygninger, når bygningsskatterne er høje. Den omstændighed, at man i de senere år er begyndt at afvikle bygningsskatterne, tjener således også til en mere lige erhvervsudvikling i by og land. Da der samtidig med bygningsskatternes afvikling er skabt hjemmel for, at kommunerne kan indføre en dækningsafgift af erhvervsvirksomhedernes bygninger til erstatning for det økonomiske tab, som navnlig bykommuner med en omfattende erhvervsbebyggelse lider på grund af bygningsskatternes afvikling samtidig med, at bykommunernes udgifter til veje- og parkeringsanlæg som følge af erhvervsudviklingen stiger, vil der oven i købet være en lokaliseringstendens til ugunst for bykommunerne.

Udjævning af takstforskelle for elektricitet som følge af vore dages centralisering af elproduktionen har også sammen med den transporttekniske udvikling udjævnet erhvervsbetingelserne fra kommune til kommune.

Der findes imidlertid andre kommunale takster, som har en differen-

tieret lokaliseringsvirkning, uden at den spiller så stor rolle for kommunernes indtægtsprovenu, at forskel i takst påvirker forskelle i skatteprocenter. Som eksempel nævnes vandforsyningen, hvor geografiske forskelle i vandindvindingsmuligheder påvirker vandforsyningsomkostningerne og giver lokale forskelle i vandtaksterne. Dette er ud fra de i forrige afsnit nævnte økonomiske synspunkter en gavnlig vejledning for vandforbrugende industrier ved valget af beliggenhed.

Som et andet betydningsfuldt område i denne forbindelse kan peges på spildevandsafløb. Her ville generelle krav om spildevandsanlæg i alle kommuner og en takstfastsættelse som den, der har hjemmel inden for vandforsyningen, kunne virke til hensigtsmæssige grupperinger af erhvervs- og boligbebyggelser, således at der sikredes en bedre udnyttelse af spildevandsanlæg og dermed en mere økonomisk kommunal investeringspolitik.

Kommunalpolitikken har således som lokaliseringsfaktor en tendens til spredning af erhvervsudviklingen. På den anden side giver den kommunale skatte- og takstpolitik også muligheder for en differentiering af takster m. v., som er med til at regulere samspillet mellem offentlige og private placeringsdispositioner på den måde, at omkostningerne ved de kommunale anlægsarbejder kommer med ind i erhvervslivets beliggenhedskalkulationer.

Som hovedregel ydes der ikke statstilskud til kommunale anlægs- og byggearbejder, således at lokale forskelle i udgifterne ved tilvejebringelse af de nødvendige basisinvesteringer af hensyn til udbygningen, skulle have mulighed for at give sig udslag i de kommunale takster m. v. Der er kun to betydelige undtagelser, hvor der ydes statstilskud, nemlig beskæftigelsesarbejder og vej- og trafikanlæg.

Om disse undtagelser kan der siges, at beskæftigelsestilskud på grund af den primitive teknik næppe har ført til, at de kommunale nettoudgifter har været meget forskellige fra bruttoudgiften ved en gennemførelse af tilsvarende arbejde med en optimal teknik.

Tilskud til vejanlæg m. v. formindsker heller ikke på længere sigt de lokale virksomheders og grundejers udgift til vejanlæggene. Tilskudene formindsker næppe kommunernes priser for byggemodne grunde. Hvor der er tale om vejanlæg ved private grunde, vil den del af vejudgifterne, som ikke direkte pålægges grundejerne som følge af statstilskud, blive overvæltet på grundskatterne. Det må dog indrømmes, at grundskatterne følger noget sent med grundprisudviklingen, og der er politiske vanskeligheder ved at opretholde grundværdistigningsbeskatning, så snart den får nogen virkning.

Det kan derfor siges, at de muligheder, som kommunalpolitikken egentlig giver for, at erhvervslivet i sine beliggenhedskalkulationer kan inddrage omkostningerne ved en række kommunale investeringer, der har betyd-

ning for erhvervsudviklingen, helt er blevet negligeret gennem fiksering af grundværdistigningsbeskatningen og afvikling af bygningsskatterne. Man må derfor være så meget desto mere interesseret i de muligheder, som kommunerne kunne få gennem en ændring af vandløbslovgivningen, således at der bliver hjemmel til et takstsystem, som kan støtte kommunernes planlægningsbestræbelser.

I det omfang, man ønsker at undgå restriktive indgreb og zonebestemmelser for den bygningsmæssige udvikling, må man selvsagt anlægge skatte- og takstsystemet således, at det offentliges investeringsudgifter pålignes dem, der skaber behovet for investeringerne[3]). Det vil af økonomiske grunde være mere og mere nødvendigt at gå den vej, efterhånden som stadig betydeligere offentlige investeringer skal præsteres for at skabe en passende baggrund for erhvervslivets udvikling.

KONKLUSION

Det ville være uheldigt, om tendensen til at etablere særlige planlægningsorganer som erstatning for den manglende vilje til at ændre kommunestrukturen blev permanent. Hvis man på denne måde foretager en adskillelse mellem planlægningsorganer og de myndigheder, der efterhånden skal bringe planerne til udførelse, vil mulighederne for, at planerne følges og realiseres, forringes.

Planlægningen er en servicefunktion for de besluttende og bevilgende myndigheder, og det er derfor helt nødvendigt, at de offentlige forvaltningsmyndigheder indrettes således, at de kan få det størst mulige udbytte af en planlægning af deres dispositioner. For kommunalforvaltningen kan en intensivering af planlægningen derfor kun ske genem en revision af kommunestrukturen, således at de kommunale enheder – både på det primærkommunale og det sekundærkommunale plan – får et større administrativt og økonomisk grundlag.

Praksis inden for lokal planlægning har i øvrigt vist, at det er urealistisk at stile mod en fiks og færdig plan for et større eller mindre område ud fra et bestemt mål. Planlægning er mest nødvendig, når der ventes store forandringer af de samfundsforhold, som planlægges, og derfor kan den aldrig ret længe ad gangen sigte efter bestemte mål, men må stadigvæk revideres.

Det må derfor være mere frugtbart at interessere sig for, hvorledes forvaltningen kan gøres mere effektiv, end at interessere sig for etablering af selvstændige og mere eller mindre frit svævende planlægningsorganer.

Man bliver også nødt til at forsøge på at angribe spørgsmålene, om man

[3]) Jfr. Gunnar Klavsen: Fra egnsudvikling til landsplanlægning, Økonomi og Politik nr. 1, 1963.

kan udforme den offentlige skatte- og takstpolitik på en sådan måde, at der bliver den overensstemmelse som ønskes mellem driftsøkonomiske og nationaløkonomiske kalkulationer af virksomhedernes beliggenhedsvalg.

Her er det navnlig af interesse at undersøge de muligheder, som den kommunale skatte- og takstpolitik har for at koordinere de private og offentlige placeringsdispositioner.

Disse muligheder beror på, at de tekniske krav til byggeriet vedrørende vejadgang, spildevandsafløb og sundhedsforanstaltninger bliver mere ensartede i by og land. Men de beror også på, at man i kommunerne i højere grad anlægger langsigtede betragtninger ved skatte- og takstfastsættelsen, og at den kommunale skatte- og takstlovgivning og reglerne for statstilskud til kommuner sikrer, at de forskelle i erhvervsbetingelser, der beror på omkostningerne ved de offentlige basisinvesteringer, viser sig ved en differentiering af de kommunale skatter og afgifter, således at de tjener til vejledning for virksomhedernes beliggenhedsvalg.

En forbedring af disse muligheder udelukker ikke, at der også tages hensyn til sociale synspunkter ved kommunal udligning og egnsudvikling.