CENTRALISATION

KJELD PHILIP

Offentlig virksomhed udøves vist overalt på den måde, at folk på een gang er deltagere i flere forskellige under- og overordnede led, f. eks. kommuner, amter, provinser, stater, eventuelt federationer af stater. Denne inddeling kan variere stærkt fra sted til sted. Det mindste, man vist kender, er todelinger, kommuner og stater. Mange steder er der skudt et led ind imellem kommunen og staten, nemlig et amt, en provins eller et »county«, og nogle steder i store stater eller i stater, der er samlet af oprindelig flere mindre stater, således som tilfældet er i U.S.A. eller Tyskland, vil man udover en inddeling i stater eller lande have et rige eller som i U.S.A. et United States.

Arbejdsdelingen imellem disse forskellige styrende og administrerende led kan variere stærkt fra sted til sted. Det er klart, at der er visse opgaver, som normalt påhviler de underordnede led, såsom elementær skolegang, forsyning med kloakanlæg e.l., og det er også klart, at der er visse opgaver, som så godt som altid påhviler det overordnede led, f. eks. opretholdelsen af et militær eller førelsen af udenrigspolitik. Men her gælder det mere end de fleste steder, at ingen regel er uden undtagelser. Medens det elementære skolevæsen i Amerika som hovedregel hviler på enheder, der er mindre end de almindelige kommuner, på særlige ganske små skolekommuner, sorterer det i nogle af sydstaterne under counties. Helt op til udbruddet af den 1. verdenskrig hørte militærvæsenet under enkeltstaterne. Arbejdsdelingen mellem leddene varierer i det hele taget meget stærkt fra land til land. Visse opgaver kan således i nogle stater påhvile et mere underordnet led og i et andet et mere overordnet. Også i andre henseender er denne struktur forskellig. I nogle stater bruger man, at de enkelte borgere kun er borgere i én eller, som i Danmark, højst to kommuner, i andre lande har man opbygget en kommunal struktur, således at folk boende ét sted kan være medlemmer af op til mellem en halv og en hel snes forskellige kommuner. I de første tilfælde har man de såkaldte *flerformålskommuner*, således som de er kendt herhjemmefra, hvor samme kommuner tager sig af en lang række kommunale opgaver, f. eks. elementært skolevæsen, vejvæsen, indretning af kloaker, udøvelsen af visse sociale funktioner o.l., men i andre lande, først og fremmest i

dele af U.S.A.'s Middle West, kender man til *eetformålskommuner*. Her er den enkelte borger på eengang medlem af en række forskellige kommuner med hver sin opgave og med hver sit område og egen styrelse. Der er således en særlig skolekommune, en særlig socialkommune, en kommune for kloakvæsenet, en for brandvæsenet, for fængselsvæsenet, o.s.v.

Et studium af staternes administrative inddeling kan naturligvis foretages som en sammenligning, hvorved man stiller strukturen i den ene stat over for strukturen i den anden. Man kan imidlertid også forsøge at studere spørgsmålet som en udvikling, således at hovedvægten ved studiet lægges på, hvilke *udviklingstendenser* man synes at kunne konstatere fra årti til årti.

En sådan udvikling, hvor man bevæger sig fra en tilstand til en anden, betegnes ofte enten som en *centralisationsbevægelse* eller som en *decentralisationsbevægelse*. Disse betegnelser er imidlertid ikke ganske klare, idet de hver for sig dækker over flere forskellige former for bevægelser.

Når der finder en bevægelse sted fra en form til en anden, vil det normalt skyldes udviklingen på det *tekniske, økonomiske* eller *politiske* område; i visse tilfælde vil også den *nationale* udvikling kunne komme til at spille en rolle. En centralisationsbevægelse eller en decentralisationsbevægelse foregår derved, enten at hele opgaver bevæger sig fra et led til et andet, eller at visse bestemte sider (funktioner) af opgaverne flyttes fra det ene led til det andet. Endelig er der den mulighed, at visse offentlige organer simpelthen nedlægges eller sammenlægges, eventuelt deles. Man har således i alt fald *tre hovedformer* for centralisation (decentralisation).

Det er noget typisk for moderne offentlig administration, at løsningen af en vis opgave ofte påhviler *flere forskellige organer på een gang*, men således, at de forskellige funktioner udøves af hvert sit organ. Man kan f.eks. tænke på et skolevæsen, hvor på den ene side fastsættelsen af, hvilke fag der skal undervises i, og af lærerkræfternes almindelige kvalifikationer, i det store og hele sker af staten, medens derimod fastsættelsen af, hvem der skal undervise, sker af kommunerne. Det er kommunernes opgave at skaffe pengene til lærerlønningerne etc., men staten bestemmer, hvor meget der skal betales, og staten giver et vist tilskud til kommunernes udgifter til lærerlønninger. Det er en ren kommunal opgave at bestemme, i hvilket omfang skolen skal rengøres, således hvor ofte der skal gøres rent, og hvem der skal gøre den ren, men det er en statslig opgave at bestemme visse minimumskrav med hensyn til lokalernes størrelse, undervisningsmateriel o.a.l. I visse tilfælde udøves der et vist tilsyn fra overordnede myndigheders side, medens den daglige administration sker lokalt. Det kan også tænkes, at den egentlige regelgivning i store træk er overladt til de overordnede organer, medens reglerne for den daglige administration

fastsættes af kommunerne. Det kan tænkes, at man har et særligt revisionsinstitut, der eventuelt er statsligt, sorterer under en kommunal forening, eller hører under et eller andet amt.

En sådan funktionsdeling, som måske intet sted findes helt som her gengivet, er som nævnt noget karakteristisk for de fleste moderne stater. Det vil være rimeligt at *dele funktionerne i tre hovedgrupper,* nemlig for det første den *regelgivende* magt (d.v.s. for statens vedkommende den lovgivende magt; for kommunalbestyrelsernes regelgivende magt mangler vi et tilsvarende udtryk), for det andet den *administrative* magt og endelig for det tredie *finansieringen.* Hertil kunne måske som et fjerde punkt nævnes revisionen, men det skal jeg iøvrigt lade ligge. I det følgende skal siges et par ord om, hvad der taler for henholdsvis centralisation og decentralisation på hvert af disse tre områder.

ÅRSAGER TIL CENTRALISATION

Administrationen af offentlige opgaver må naturligvis gælde visse bestemte områder. For en lang række opgaver gælder det, at administrationen ifølge sagens natur må ligge ude hos de *lokale enheder.* Det er f.eks. klart, at der må være posthuse, kirker, sygehuse, toldstationer, politistationer o.l. spredt over landet. Den *tæthed,* hvormed sådanne institutioner skal ligge, er imidlertid afhængig af transportteknikken og den øvrige teknik. Den moderne transportteknik og en række andre tekniske opfindelser har bevirket, at sådanne kontorer, institutioner o.l. ofte nu kan ligge mindre tæt, end tilfældet før var, uden at forøge befolkningens ulemper nævneværdigt.

Blandt de vigtigste opfindelser, der har øvet indflydelse på afstandene, må nævnes opfindelsen af *transportmidler,* såsom cykler, rutebiler, privatbiler o.l., og endvidere opfindelsen af de moderne *meddelelsesmidler,* først og fremmest telefonen. I et land som Danmark må man således nu regne med, at transport til fods ikke længere kan være afgørende for den afstand, der med rimelighed højst kan være til et offentligt kontor. Hvor det tidligere måtte være klart, at børnene skulle gå til skole, at postbudet skulle kunne gå fra postkontoret og til, hvor folk nu engang bor, at præsten skulle kunne gå omkring i sin menighed, må man nu i stedet regne med, at folk anvender cykel, rutebil og i vist omfang privatbil. Med det omfang, hvori disse transportmidler er udbredt i Danmark, må man således i øjeblikket anse det for forsvarligt, at afstandene ikke overskrider, hvad man med rimelighed kan nå på en cykel, forsåvidt det er befolkningen, der skal henvende sig til myndighederne; i mange tilfælde, hvor det er myndighederne, der skal henvende sig til befolkningen, må det snarere være bilen, der er afgørende for, hvor lang afstanden kan være. Man be-

høver ikke længere at regne med, at børn skal gå i skole. Cykler børnene til skole i stedet for at gå, kan man tillade sig at fordoble afstanden for de fjernestboende; det betyder, at den samme skole nu kan dække et ca. fire gange så stort areal. Et andet område, der kan nævnes, er hospitalsvæsenet, hvor moderne ambulancetjeneste gør det muligt for eet hospital på forsvarlig måde at dække et måske ti gange så stort areal, som tilfældet var dengang, da al transport til og fra hospitalet måtte foregå pr. hestevogn.

At den moderne transportteknik således gør anvendelsen af færre enheder mulig, betyder ikke, at den altid gør anvendelsen heraf ønskelig. Man kan som eksempel tage landets inddeling i kirkelig henseende. Det drejer sig her om et *personligt forhold* mellem en præst og hans menighed, og der vindes ikke noget i teknisk henseende ved at gøre enhederne store. Man ser da også, at man på dette område har bevaret eller opbygget en sogneinddeling i byerne, hvor princippet er, at en enkelt eller et par præster betjener en menighed.

På en lang række områder har imidlertid den moderne teknik bevirket, at der kan vindes noget økonomisk eller teknisk ved at gå over til *større enheder*. Som eksempel kan nævnes *moderne hospitalsvæsen*. Før i tiden, da et hospital hovedsagelig tjente som opholdssted for syge, der ikke kunne få deres kost og pleje hjemme, var det ret ligegyldigt, hvor stort hospitalet var, blot det var stort nok til at kunne beskæftige en gangkone; lægen kom udefra; men med den moderne medicinske teknik er det af afgørende betydning, at der på hospitalet er en række specialister, der hver kan tage sig af sine sygdomme. Endvidere fordrer det moderne hospitalsvæsen ofte et meget betydeligt apparatur, og det kan være praktisk, at der er så mange patienter, at dette apparatur så nogenlunde udnyttes. Følgen er, at der er en række økonomiske og medicinske fordele forbundet med at have store hospitaler, medens transporten til og fra hospitalet i de fleste tilfælde er til mindre gene. Udviklingen går derfor i retningen af *færre, men store hospitaler,* til at tage sig af de almindelige sygdomme, og enkelte *specialhospitaler* for hele landet til at tage sig af mere specielle sygdomme, der enten forlanger et stort apparatur eller en særlig sagkundskab hos de behandlende læger.

Som et andet eksempel på den moderne tekniks indtrængen kan nævnes *brandbekæmpelse*. Et moderne brandvæsen forlanger sprøjter af stor effektivitet, men også af stor kostbarhed. Tendensen går derfor i retningen af, at man i stedet for at have en lang række små lokale brandvæsener, der hver for sig kun kan yde en meget pauver indsats i tilfælde af ildebrand, har et centraliseret brandvæsen, der kan rykke ud over lange afstande i stor hastighed og med moderne teknik. Her har den moderne teknik nødvendiggjort en meget stærk centralisation.

Der kan nævnes andre eksempler. For *skolers* vedkommende er det i alt fald ønskeligt, at skolerne er så store, at der hvert år kan dannes en ny klasse. For *vejvæsenet* kan det være praktisk, at det har et sådant omfang, at man så nogenlunde året rundt kan beskæftige moderne vejbygningsteknik. Er dette ikke tilfældet, glider selve vejvæsenet let bort fra det offentlige og over til en privat institution, idet en privat institution, et entreprenørfirma, anskaffer den moderne teknik og tilbyder at lave vejene for de små enheder.

Selv for administrationen af et område som *socialvæsenet* kan det være praktisk, at den vedrører et område med et ikke alt for lille indbyggertal, idet den sociale lovgivning efterhånden er blevet så indviklet, at det kan være nødvendigt eller i alt fald ønskeligt at have en funktionær med en vis sagkundskab til at lede socialvæsenet, men for at kunne betale ham og udnytte hans viden i heldagsbeskæftigelse må man have et område med et vist, ikke for lille, antal socialnydere.

I nogle tilfælde oplever vi, at de tekniske enheder er praktiske for områder, der er større end de gamle kommuner. Dette kan rejse spørgsmålet om *den kommunale inddelings hensigtsmæssighed.* Så længe man imidlertid opretholder den gældende kommunale inddeling, rejser det også spørgsmålet enten om *samarbejde mellem kommunerne,* eller om at administrationen af disse offentlige opgaver glider *bort fra kommunerne* og enten over på højere offentlige enheder, såsom amter, provinser eller staten, eller over på private. Til eksempel er i Danmark en del opgaver blevet fælles for flere kommuner. Man kan i denne forbindelse først og fremmest nævne *centralskolerne,* der ofte drives ved samarbejde mellem tre eller fire kommuner. Politiet omdannedes i 1937 til et *statspoliti.* Man kan som en tredie organisationsform nævne udviklingen af *brandvæsen* og *vejvæsen.* Tidligere var dette opgaver, der løstes af den enkelte sognekommune; nu løses de oftest af private institutioner, som betales af kommunerne for at løse dem. Vi har fået private brandkorps; og vi har fået private entreprenørfirmaer til at bygge veje i stedet for kommunernes eget vejvæsen. Finansiering og regelgiven er i princippet forblevet lokale, men selve udførelsen (administrationen) er blevet centraliseret.

Ligesom der således i den tekniske udvikling har været forhold, der har trukket i retningen af en stærkere centralisation af administrationen, har dette også været tilfældet for den regelgivende magt.

De mange handelsforbindelser m.m. mellem landets forskellige dele og de ofte forekommende flytninger mellem landsdelene har bevirket, at man i øjeblikket har en helt anden *interesse i at nå frem til fælles regler,* end tilfældet tidligere var. Før i tiden kunne man i et lokalt område være ret ligeglad med, hvilke skolemæssige eller sanitære foranstaltninger der blev truffet i andre dele af landet, men i dag, hvor der sker hyppige og

omfattende flytninger, og hvor alle handler med alle, er det yderst upraktisk, om man inden for landets grænser har udpræget tilbagestående områder. Der har derfor vist sig at være en stærk interesse i at *gøre reglerne ensartede for hele landet*. Ofte forsøger man at gøre det på den måde, at visse mindstekrav til den offentlige virksomhed fastsættes som gældende for alle, medens det derimod overlades til kommunerne at give mere, om det findes ønskeligt.

Der er således blevet fastsat almindelige regler om, hvordan skolevæsenet skal være indrettet; dette skyldes, at det har forekommet at være en statsopgave i nutiden at sikre, at alle børn i landet når et vist *mindstemål af kundskaber*. Med den hastighed, hvormed epidemier kan sprede sig fra landsdel til landsdel under nutidens transportteknik, har det også forekommet rimeligt at sætte *mindstekrav til de sanitære foranstaltninger*, hvorfor en lang række opgaver af den art i virkeligheden gennem statens lovgivning m.m. er blevet gjort nogenlunde ensartet landet over. Følgen af alt dette bliver, at en del af den regelgivende magt, som tidligere lå ude hos de lokale områder, glider over til staten, fordi der kun herved kan sikres ensartethed over hele landet.

Transportteknikken og folks ændrede indstilling til at flytte kan også nødvendiggøre, at staten må gribe ind med sin lovgivning, selv i tilfælde, hvor man tilsyneladende kunne være ligeglade med, hvad der blev gjort i andre områder. Som eksempel skal nævnes, at i tyverne var man i et par af U.S.A.'s enkeltstater i gang med at lave en sociallovgivning i europæisk stil. Men den bremsedes ligesom af sig selv. Folk, der vidste, at de snart ville få brug for sådan bistand, f.eks. fordi de nærmede sig aldersrentealderen, flyttede til de pågældende stater, medens de bedrestillede, hvem de større skatter generede, flyttede fra de pågældende stater. Hermed bremsedes denne lovgivning. Efterhånden oparbejdedes der imidlertid overalt en almindelig stemning for, at man måtte igang med en sådan lovgivning, men ingen ville eller rettere kunne begynde. Man måtte da gennemføre det overalt på éngang, hvad da også skete ved den af unionen i 1935 gennemførte Social Security Act.

Også i Danmark var visse kommuner før 1933 generede af tilvandring fra kommuner, hvor man var mere tilbageholdende med hensyn til socialpolitiske foranstaltninger, hvorfor der gennemførtes en lovgivning med det formål at sikre større ensartethed i ydelsesniveauet fra kommune til kommune.

SELVSTYREBEVARENDE KRÆFTER

Den moderne teknik har således trukket i retningen af, at en række opgaver, der naturligt tidligere fandt sin regelgivende myndighed i kommunerne, nu får reglerne fastlagte ved statens virksomhed. Der er imid-

lertid på den anden side andre kræfter, der trækker i retning af at bevare det kommunale selvstyre. Der kan således være en *politisk interesse i at kunne dominere i visse lokale områder.* Denne interesse vil navnlig være stærk for partier, der enten aldrig eller kun undtagelsesvis kan vente at komme til at danne regering. Man finder derfor ofte, at partierne i opposition er ivrige for bevarelse af det lokale selvstyre, medens samme iver ikke genfindes hos regeringspartierne, der tværtimod ofte vil være tilbøjelige til at have et ønske om at gennemtvinge deres ideer over hele landet.

For det lokale selvstyre vil iøvrigt også tale, at dette i højere grad gør det muligt for *de enkelte borgere* at komme til at øve en *indflydelse på det politiske område.* Afstanden mellem vælger og valgt er nu engang væsentlig større for statens lovgivende magts vedkommende end for kommunalrådenes. Til løsning af en lang række sager vil det være ønskeligt at have folk med et vist lokalt kendskab. Man kan da stå over for valget imellem, at lade folk med *lokalt kendskab,* men måske uden egentlig *sagkundskab,* fastlægge reglerne, eller at lade denne opgave blive varetaget af folk med sagkundskab, der da må indhente lokalkendskab ved rådspørgen på stedet. I visse tilfælde har man valgt at lægge hovedvægten på det saglige og at supplere det saglige med lokale folks rådgiven; i så fald havner man i en statsadministration af pågældende felt. Men det kan også tænkes, at man foretrækker at lægge hovedvægten på lokalkendskabet og da søge den bristende sagkundskab knyttet til de lokale råd ved, at folk udefra indkaldes som sagkyndige. Danske embedslæger fungerer således ofte som rådgivere for lokale myndigheder, der mangler lægelig indsigt.

Selvom der således er kræfter, der trækker i hver sin retning, er der dog ingen tvivl om, at *de mod centrum trækkende kræfter har været de stærkeste* i de sidste knap hundrede år. Resultatet er følgelig blevet, at også den regelgivende magt er blevet centraliseret.

SKATTESYSTEMETS INDFLYDELSE

Tilsyneladende er *finansieringen* det område, hvor centralisationstendenserne har gjort sig stærkest gældende. Dette hænger sammen med, at *nogle af vore skatter er så langt bedre egnede til anvendelse centralt end lokalt.*

Dette gælder f. eks. indkomstskatterne. Har man stærkt varierende indkomstskatter fra det ene sted til det andet, igangsættes der hos beboerne spekulationer over, hvor det kan betale sig bedst at bo og at have sit erhverv. Ikke mindst fra Danmark ved man, hvordan *forskelle i indkomstskatterne har kunnet skabe skattelyer,* hvor befolkningen foretrækker at have deres hjem for derigennem at spare noget i skat. Skattelyer, der ofte er forstadskommuner til købstadskommuner, har en tilbøjelighed til

først og fremmest at tiltrække de bedrestillede skatteydere, idet disse har størst fordel af at flytte til en kommune med lavere skat og har relativt mindst ulemper ved de højere transportomkostninger og de højere priser, der ofte må betales for villaer o.l. Denne form for skattely er man i Danmark kommet udover ved at indføre *erhvervskommuneskat,* der har gjort fordelene ved at flytte i skattely til forholdsvis små for de fleste. Imidlertid er denne form for beskatning af andre grunde særdeles upraktisk. Men kan man end komme ud over den almindelige form for skattely, kommer man ikke ved en erhvervskommunebeskatning bort fra, at folk flytter ikke blot bopæl, men også erhvervssted for derigennem at slippe noget lavere i skat. Der er grund til at antage, at en del af vore virksomheder har placeret deres hovedsæde og afdelinger bl.a. under hensyntagen til at slippe så billigt som muligt i skat. Hvor folk pa denne måde tager skattemæssige hensyn i betragtning, opstår der let tendenser i retningen af, at de billige kommuner bliver endnu billigere, fordi de tiltrækker de velstillede, medens de dyre kommuner bliver endnu dyrere, fordi kun de mindrebemidlede bliver tilbage i disse kommuner, d.v.s. at der sker forskydninger i det, man kalder skatteunderlaget. At de opståede forskelle således har en tendens til at blive større og større, gør ikke problemet mindre.

De bedrede kommunikationer bevirker iøvrigt, at *folk i mindre grad end før finder sig i forskelle i beskatningen.* Før i tiden fandtes der meget betydelige relative forskelle i beskatningen, men det var vanskeligt at flytte fra det ene sted til det andet; endvidere var kendskabet til forholdene andre steder betydeligt ringere, end det er i nutiden. Man må også regne med, at den megen rejsen omkring fører til, at folk i højere grad føler landet som en helhed og finder det rimeligt, at beskatningen er nogenlunde ens landet over. Endelig skal det nævnes, at den stærke forøgelse, der i al almindelighed har fundet sted i skatterne, fører til, at man ligesom kun kan acceptere mindre relative forskelle. Det gjorde ikke så meget, om skatten for et halvt hundrede år siden var dobbelt så stor i den ene kommune som i den anden, for den var i alle tilfælde en bagatel.

Den vigtigste skat ved siden af indkomstskatten er *forbrugsafgifterne.* Disse afgifter må næsten nødvendigvis være statsskatter. Man kan naturligvis tænke sig, at de enkelte afgifter kun hviler på specielle lokale områder. Man kunne godt forestille sig, at der var forskelle i forlystelsesskatten eller i restaurationsafgiften, men det ville være højst upraktisk, hvis man inden for samme land havde uensartede afgifter på tobak, spiritus, sukkervarer e.l. I så fald ville folk søge at købe varerne i de billige områder. Og selvom jo nok kun få ligefrem ville flytte i den anledning, ville det være let at få varerne sendt fra de billige områder til de dyrere områder. Det ville da komme til at gå som i U.S.A., hvor der er op-

stået forsendelsesforretninger, der sender varer fra lavtbeskattede til højtbeskattede områder. Fordelene ved at købe i lavtbeskattede områder turde heller ikke være helt ubekendte for en del af Øresundsbådenes passagerer.

Endelig kan der være grund til at nævne *ejendomsskatterne*. Disse skatter er såvel i Danmark som i andre lande traditionelt de skatter, der først og fremmest anvendes til lokale formål. Dette er givet ikke tilfældigt. Forskelle i ejendomsskatterne vil have en tilbøjelighed til i alt fald i et vist omfang at smitte af på ejendomspriserne. Der er jo den forskel, at medens en person kan flytte, må en ejendom blive, hvor den nu engang er. Høje ejendomsskatter, der også rammer nybygninger, vil have en tilbøjelighed til at påvirke byggeriet, således at dette søger til områder med lave ejendomsskatter. Der kan herved opstå tendenser, der kan minde noget om dem, der forekommer i forbindelse med personers flugt fra indkomstskatten. Imidlertid spiller dette en mindre rolle end de tilsvarende fænomener ved indkomstbeskatningen.

Af vore tre hovedgrupper af skatter, indkomstskatter, forbrugsafgifter og ejendomsskatter, er således de to første i alt fald bedre egnede som skatter til staten end som skatter til kommunerne. Ejendomsskatterne er sagtens også bedre egnede til at være statsskatter end til at være kommuneskatter, men forskellen i deres anvendelighed til det ene formål og det andet er ikke stor. For de to første skatters vedkommende gælder det i særlig grad, at de i dag er væsentlig mindre egnede til at være lokalskatter, end tilfældet før var.

Herudover kommer imidlertid, at hele den moderne skatteudvikling er gået i retning af at *forøge forbrugsskatterne og indkomstskatterne, men at afvikle ejendomsskatterne*. Medens ejendomsskatterne således omkring århundredskiftet i Danmark udgjorde ca. 32 % af vore samlede skatter, udgør de i dag kun ca. 8 % af disse. Der er mange grunde hertil. Her skal kun nævnes det socialt betænkelige i at gøre boligerne dyrere og det noget inkonsekvente i på éngang at beskatte og subventionere et gode. Tendensen til at afvikle ejendomsskatterne genfindes iøvrigt overalt.

Det betyder altså, at den eneste skat, som egner sig til at være en lokal skat, samtidig er den, befolkningen har fundet burde afvikles eller i det mindste burde stige mindst. Følgen er altså blevet, at for vore vigtigere skatters vedkommende gælder det, at de i øjeblikket egner sig godt til at være skatter til de centrale myndigheder, men dårligt til at være skatter til de lokale myndigheder.

Hvad enten man ser på administrationen, den regelgivende magt eller på finansieringen, kommer man således til forhold, der peger i retningen af en centralisation. Men disse kræfter behøver ikke at være lige stærke for alle forvaltningsområder.

CENTRALISATIONSMETODER

Centralisationstendenserne har givet sig udslag i først og fremmest tre forskellige former for bevægelser. Man kan for det første have *opgaveflytning,* hvorved snart den ene, snart den anden offentlige opgave flyttes fra et lavere organ, f.eks. en kommune, til et højere organ, f.eks. amt eller stat. Eksempelvis kan nævnes, at staten herhjemme i 1937 overtog politiet. Dernæst kan man have *funktionsdeling,* hvad der foreligger, hvor snart een, snart en anden side af en opgaves løsning flyttes fra det lavere til det højere organ. F.eks. kan man tænke sig, at administrationen af et skolevæsen forbliver på det kommunale plan, men at den mere regelgivende virksomhed lidt efter lidt flyttes fra kommunerne til staten, derigennem at statens lovgivning på dette område går mere og mere i detailler. Endelig er der den mulighed, at finansieringen gradvis glider over fra kommunerne til staten, idet staten kommer ind på at give statstilskud til det kommunale arbejde. Ved siden af opgaveflytning og funktionsdeling kan man endelig tænke sig *sammenlægning af kommunerne,* hvorved man automatisk får de kommunale opgaver for fremtiden løst for et større område end tidligere.

Der er naturligvis ingen lande, hvor man udelukkende har holdt sig til den ene af de tre metoder. Man kan imidlertid tage England som eksempel på et land, hvor oprykningsmetoden har været dominerende, Danmark som repræsentant for lande, hvor funktionsflytningsmetoden har spillet den største rolle, og endelig Sverige som eksempel på et land, hvor man tillige har gennemført en sammenlægning af kommunerne.

ENGLAND. ET EKSEMPEL PÅ OPGAVEFLYTNING

Medens der sagtens er andre lande, hvor offentlig virksomhed er stærkere centraliseret end i *England,* findes der næppe noget land, som har gennemført en mere *radikal* centralisation. Forhold, som har medvirket hertil, er sandsynligvis blandt andre landets høje grad af industrialisering, den tidlige udvikling af transportmidlerne, udbygningen af landeveje, kanaler og jernbaner, byernes dominerende indflydelse og den store befolkningstæthed.

For ca. 200 år siden var England inddelt på en lignende måde, som tilfældet er med Danmark i dag. Man havde en stat og derudover en lang række sognekommuner, der hver for sig var af en lignende størrelse som de nuværende danske. Desuden fandtes nogle områder, der hovedsagelig havde betydning som domstolsenheder, idet der i hvert område sad en vis gruppe fredsdommere, der samarbejdede. Imidlertid fik disse områder visse »kommunale« opgaver. De kan i mange henseender siges

at være forgængere for nutidens counties, de nærmest modsvarer vore amter, men er væsentlig større.

Således som nævnt foran måtte industrialiseringen skabe visse vanskeligheder. Man fik nu pludselig *store byer, der hver for sig dækkede en række parishes* (sogne). Der opstod herved problemer af fælles art for sognene, og problemer, hvor det var rimeligt, at sognekommunerne samarbejdede, men hvor der på den anden side ikke fandtes noget fælles organ til at gennemtvinge et sådant samarbejde. Dertil kom, at sognestyret traditionelt blev valgt og administrerede på en sådan måde, at det var ganske uegnet til at tage sig af alle de mange nye opgaver. Følgen blev, at man kom ind på at indrette *særlige distrikter* til at varetage specielle opgaver. Der skabtes f. eks. særlige distrikter til at sørge for gadernes brolægning, andre til at drage omsorg for gadebelysning, atter andre til at tage sig af kloakering, vandforsyning o.s.v. Karakteristisk for alle disse nyoprettede distrikter blev det, at de hver for sig omfattede et område, der var væsentlig større end en sognekommune, men at de områder, der dækkedes, ikke behøvede at være lige store. Man kunne meget vel have andre grænser for kloakkommunen end for vandforsyningskommunen og atter andre for brolægningskommunen. I den første halvdel af 1800-tallet blev næsten hele England delt op i sådanne specielle distrikter; man fik herved en lang række fattigdistrikter til at tage sig af den sociale forsorg, og endvidere en række sundhedsdistrikter til at varetage forskellige sanitære foranstaltninger. Det karakteristiske for centralisationsbevægelsen i England blev således, at opgaver, der før i tiden havde påhvilet sognene, fratoges disse og overførtes til særlige organer, distrikter, der alle havde ret store områder, men som hver for sig kun varetog én opgave. Der blev ingen forsøg gjort på at give disse distrikter samme område, men selvsagt måtte det blive således, at deres grænser blev nogenlunde sammenfaldende for de større byers vedkommende.

Denne bevægelse blev i slutningen af forrige århundrede afløst af bestræbelser, hvorved man søgte at *samle alle disse opgaver* omkring sundhedsdistrikterne, der gennemgående var relativt store. Disse distrikter gik således over fra at være étformålskommuner til at blive mangeformålskommuner, idet man henlagde en lang række forskellige opgaver, f. eks. fra fattigvæsenet, vejvæsenet o.l. til sundhedsdistrikterne, der således blev en helt ny slags kommuner, som var større end de distrikter, hvis opgave de overtog, og endnu meget større end sognekommunerne havde været. Der var med andre ord i løbet af hundrede år sket en opgaveflytning fra sognekommunerne til de forskellige ad-hoc-districts og derfra atter til disse nye districts.

Den bevægelse, der her havde fundet sted, *fortsatte* imidlertid, idet opgaverne nu begyndte at blive flyttet *fra districts enten til counties eller til*

staten. Den største del af sundhedsvæsenets administration hviler i øjeblikket enten på county eller staten; og de distrikter, der oprindelig var oprettet til at tage sig af de sundhedsmæssige forhold, har forholdsvis lidt at gøre med disse forhold i dag. Ligeledes er de fleste sociale opgaver flyttet over enten på counties eller nu hovedsagelig på staten. På tilsvarende måde er det gået med skolerne.

Følgen af denne udvikling er blevet, at opgaveflytningen er gået fra den mindste enhed, parishes over ad-hoc-districts til districts og fra districts over counties til staten. Opflytningen har været så stærk, at parishes i dag ikke længere eksisterer. Ganske enkelte steder vælges der endnu sogneråd, men disse råd har da hovedsagelig helt lokale og ganske underordnede opgaver; som den vigtigste nævnes indrettelsen af grønne stier e.l. Districts er hovedsagelig blevet en administrativ enhed, hvorigennem man administrerer en del af de opgaver, der iøvrigt hviler på counties. Af virkelig betydning for kommunal virksomhed er udover bykommunerne i England i øjeblikket kun counties, hvis størrelse kan være stærkt varierende, men som sjældent har under 100.000 indbyggere og normalt har nærmere ved en kvart million. Det drejer sig således om kommuner af en helt anden type end de danske sognekommuner.

Karakteristisk for den engelske centralisationsbevægelse har det således været, at opgaverne efterhånden er rykket op fra lavere til højere led og har gjort det i et sådant omfang, at *flere af de lavere led faktisk er blevet funktionsløse og i stort omfang forsvundet.*

Imidlertid er der ved siden heraf foregået en *centralisation gennem en funktionsdeling*. Denne har først og fremmest vist sig ved, at de *regler*, hvorefter en lang række kommunale opgaver løses, er blevet fastsat af staten; men den er tillige sket ved, at *finansieringen* er blevet centraliseret stærkere end administrationen. I en lang række tilfælde er der således blevet givet statstilskud til kommunerne. Måske i højere grad end noget andet sted har man i England eksperimenteret med sådanne statstilskud.

Medens de fleste former for statstilskud andre steder er betingede tilskud, d.v.s. gives til ganske bestemte opgaver eller formål og kun gives, forsåvidt kommunerne løser disse opgaver på en nærmere bestemt måde, har man i England været inde på at give og giver fortsat ret betydelige beløb som *statstilskud til kommunerne, uden at der hertil er knyttet nogen som helst form for betingelser*. Kommunerne har fået tilskud i forhold til deres indbyggerantal, børnetal, arbejdsløshed, gennemsnitlig værdi af lejlighederne og andre lignende kriterier, på hvilke kommunen ingen indflydelse har. Bag dette ligger en bevidst politik, gående ud på ikke unødigt at blande sig i og påvirke kommunernes politik.

Medens statstilskuddene i England som de fleste andre steder i mange år har været i stadig relativ vækst, er der heri nu sket en vending. Efter

den anden verdenskrig er der påbegyndt en afvikling af statstilskuddene til kommunerne. Efterhånden er kommunernes opgaver i så stort omfang blevet overtaget af staten, at de kommunale udgifter i virkeligheden ikke er så forfærdelig store. Man er begyndt med at centralisere finansieringen, men efterhånden som også administrationen og dermed udgifterne glider over på det højere led, er der ikke længere nogen grund til at give statstilskud til de kommuner, der ikke længere varetager så mange opgaver. Følgen er blevet, at i England i modsætning til de fleste andre steder er centralisationen af administration m.m. nu gennemført så stærkt, at man ikke længere behøver at centralisere finansieringen væsentlig stærkere end administrationen. Man synes således at være kommet ind i en periode, hvor *statstilskuddene til kommunerne afvikles, takket være at man har ladet staten overtage en række af de traditionelle kommunale opgaver,* såsom sundhedsvæsen, socialvæsen og vejvæsen.

FUNKTIONSDELING I DANMARK

Danmark kan nævnes som eksempel på et land, hvor centralisationsbevægelsen først og fremmest har givet sig udslag i, at visse funktioner er overtaget af centrale organer. Vort kommunalvæsen har traditionelt haft tre hovedopgaver at tage sig af, sociallovgivning, skolevæsen og vejvæsen, hvortil tidligere i et vist omfang kom politiet. På alle tre hovedområder er der sket en *funktionsdeling,* således at staten har overtaget visse funktioner; for de to førstes vedkommende er en meget stor del af den regelgivende magt og af finansieringen gledet over til staten, medens administrationen hovedsagelig er forblevet på det kommunale led. For vejvæsenets vedkommende er der foregået en vis opflytning af opgaven, idet en række hovedveje er overtaget af amtet, endvidere er der sket en funktionsdeling, idet finansieringen af vejvæsenet for en stor del sker gennem staten.

Ved fattigforordningen af 1803 blev der lagt en ramme omkring ydelsen af socialhjælp uden for København. Der blev fastlagt visse regler for, hvordan denne hjælp skulle administreres og finansieres, nemlig udelukkende ved afgifter på den lokale befolkning; men udover fastlæggelsen af en sådan i meget almindelige vendinger holdt ramme blev hele opgaven overladt til kommunerne. Hele *den moderne sociallovgivning,* der sætter ind efter den nye fattiglov af 1891, har ført med sig, at staten har fastsat langt nøjere regler for, i hvilke tilfælde der skal ydes hjælp, og hvordan den skal ydes; dernæst har staten og senere det mellemkommunale refusionsforbund og den fælleskommunale udligning givet tilskud til kommunerne, altså deltaget i finansieringen. Lovgivningen siden 1891 har udviklet sig således, at i dag er praktisk taget hele dette felt m.h.t. regel-

givningen dækket af den statslige lovgivning, og i grunden er det kun overladt kommunerne inden for meget snævre rammer frit at skønne over, i hvilke tilfælde de vil yde, og i hvilke tilfælde de ikke vil. Den eneste mulighed, en kommune har for at vise noget initiativ, består næsten i at bryde loven. Det vil således sige, at den regelgivende magt er gledet op til staten, og en ikke uvæsentlig del af finansieringen er gået samme vej eller til de to nævnte fælleskommunale institutioner, der i praksis i høj grad fungerer som statslige institutioner.

På lignende måde er det gået med *skolevæsenet*. Ved skoleforordningen af 1814 blev der givet kommunerne en pligt til at indrette skoler, men det blev næsten helt overladt til kommunerne at bestemme, hvordan skolerne skulle være indrettet, hvor mange lærere der skulle være, hvilke fag der skulle undervises i o.s.v. Heri er der ved den senere tids skolelove stadig sket ændringer, således at kommunernes frihed i øjeblikket på dette område er stærkt begrænset. Samtidig er en del af skoleudgifterne blevet dækket dels af statstilskud, dels af tilskud fra den fælleskommunale udligningsfond. Også på dette område er således en udpræget funktionsdeling indtrådt.

Vejvæsenet er på papiret en kommunal opgave. Medens dele af hovedvejene er overtaget af amterne, er varetagelsen af det store bivejsnet stadigvæk en kommunal opgave. Imidlertid gennemføres der i øjeblikket næsten ingen nyanlæg, som ikke modtager tilskud fra vejfonden, hvilken institution er under central ledelse og har stor indflydelse på, hvilke veje der bliver bygget, og hvordan de bygges. Også på dette område er udviklingen således gået i retningen af en centralisation. For finanserne har der fundet en særlig betydelig centralisation sted, idet vejudgifterne nu for en meget væsentlig del finansieres over motorafgifterne, der opkræves efter ensartede regler over hele landet, og fordeles mellem kommunerne dels gennem vejfonden, dels efter en særlig fordelingsnøgle, hvorefter der tildeles hver enkelt kommune et vist beløb til anvendelse til vejformål.

Ved fattigforordningen af 1803 blev der givet fattigkommissionerne, der oprettedes rundt omkring i sognene, adgang til at opkræve en skat på formue og lejlighed til dækning af fattigvæsenets udgifter. Det faldt naturligt, at disse organer helt uafhængigt af de statslige myndigheder kunne ligne de nødvendige beløb på befolkningen. Heraf udviklede sig den kommunale indkomstskat. I 1870, da man for første gang opkrævede indkomstskat til staten efter den model, der siden skulle blive permanent, var det naturligt at bygge på dette kommunale *ligningssystem*. Imidlertid er det klart, at så snart man er inde på, at sådanne skatter skal anvendes til statslige formål, er det noget mere tvivlsomt, om et kommunalt ligningssystem er særligt effektivt. Der kan i kommunerne være en interesse i at ligne for lavt for derigennem at spare kommunens borgere for at

komme til at betale statsskat. Følgen bliver, at man også på dette område får en funktionsdeling, idet staten da tvinges til at føre mere og mere kontrol med den kommunale ligning. Vor lovgivning har fastlagt flere og flere regler, således at også på dette område er både den regelgivende magt og dele af den administrative magt gledet væk fra kommunerne og over på staten. Gennem ligningsdirektorat og amtsligningsinspektoraterne har staten nu en betydelig indsigt med den måde, hvorpå kommunerne ligner; lovgivningsmagten har gennem sine detaillerede regler og Landsskatteretten gennem sin praksis fastlagt, på hvilken måde kommunerne skal ligne. Den kommunale frihed er således også på dette område efterhånden meget stærkt begrænset.

For Danmarks vedkommende er det gået som i de fleste andre lande, at den side af den offentlige virksomhed, som måske er blevet stærkest centraliseret, er *finansieringen*. De forannævnte mange hensyn, der taler imod forskelle i skatterne, har trukket i retningen af, at beskatningen er blevet en statsbeskatning, hvoraf dernæst et vist provenu fordeles ud til kommunerne. Man har dels fået en række forskellige statstilskud til diverse kommunale opgaver, men derudover er der skabt to særprægede institutioner, nemlig den mellemkommunale refusion og den fælleskommunale udligning; disse to institutioners virksomhed skal iøvrigt ikke omtales nærmere her.

KOMMUNESAMMENLÆGNING. DET SVENSKE EKSPERIMENT

Sverige kan forsåvidt tjene som eksempel på et land, hvor man har søgt at gå frem ad alle de forskellige centralisationsveje. Når det her skal særligt fremhæves, skyldes det, at man i dette land har anvendt også den tredie centralisationsmetode, *sammenlægning af kommuner*.

I midten af 1800-tallet var man i Sverige inde på at skabe særlige distrikter ligesom i England til løsning af visse opgaver, der bedre kunne løses af større distrikter end de traditionelle sognekommuner. Siden hen har man pany opløst disse distrikter og ført opgaverne enten tilbage til sognekommunerne eller op til staten. Denne overførsel fra distrikter til de to gamle inddelinger har iøvrigt været ledsaget af en funktionsdeling, der er fuldt så gennemgribende som den danske.

Under den anden verdenskrig besluttede man imidlertid i Sverige at overveje nøjere, om den kommunale inddeling i landet var så hensigtsmæssig som ønskeligt. Resultatet af disse overvejelser blev et forslag om at slå kommunerne sammen, således at man i stedet for de gældende sognekommuner, der havde et gennemsnitligt indbyggerantal nogenlunde svarende til det danske, skulle have sognekommuner med rundt regnet tre gange så stort et indbyggertal. Dette indebærer, takket være at landet

er mindre tæt befolket end Danmark, at man arealmæssigt får kommuner, der er endog meget væsentlig større end de danske sognekommuner. I løbet af slutningen af 40'erne og begyndelsen af 50'erne er der blevet gennemført lovgivning herom, og man har nu sammenslået sognekommunerne til »*storkommuner*«. Ved denne sammenlægning har man søgt at nå frem til at få kommuner af noget forskellig type til at gå op i en højere enhed, f. eks. således at man har fået én stationsbykommune kombineret med et par egentlige landkommuner. Man har herved villet nå frem til, at de *områder, der tilsammen danner en økonomisk enhed,* kommer i samme kommune. Man ønsker, at kommunerne ikke på samme måde som før skal være afhængige af et enkelt erhverv, men i stedet inden for sine grænser rumme forskellige erhverv, landbrug, eventuelt fiskeri, skovbrug, handel og industri. Ved at gøre kommunerne større har man villet opnå visse *besparelser,* fordi en større kommune bedre kan klare et moderne kontormæssigt maskineri; endvidere har man stræbt efter at få enheder, der var så store, at man kunne beskæftige *specialister* i socialvæsen, regnskabsvæsen o. s. v. Endelig har man ment gennem denne fremgangsmåde at kunne sikre, at kommunerne bedre skulle kunne bevare deres *selvstændighed,* end tilfældet var med de små kommuner.

Et af de mest interessante forhold ved den svenske sammenlægning er netop, at man har ment at kunne *erstatte en funktionsdeling delvis med en sammenlægning og overgang til større kommuner.* Betragtningen har været, at regelgivning og statslig administration først og fremmest er nødvendig over for de kommuner, der har vanskeligst ved at klare de opgaver, der er pålagt dem. Man mener, det navnlig er i de helt små kommuner, det har været vanskeligt at finde tilstrækkelig sagkyndig arbejdskraft o. l. Ved at få større kommuner, der bedre kan sikre dygtige folk både i kommunalbestyrelse og i kommunal administration, og kommuner, der er tilstrækkeligt store til, at de ikke er afhængige af én enkelt fabrik eller ét bestemt erhverv, skulle man opnå, at kommunerne kunne fungere med færre statsindgreb og mindre kontrol, end tilfældet ellers ville være. Medvirkende til at skabe denne opfattelse har det formentlig også været, at al erfaring viser, at statens indgreb har været stærkere og mere indgribende over for de små kommuner end de store. Man kan blot tænke på, hvorledes sognekommunerne i Danmark er mindre selvstændigt stillet end købstadskommunerne, og disse på deres side ikke nær så selvstændige som København og Frederiksberg.

Det er vel i det hele temmelig klart, at *de forskellige funktioner har en tilbøjelighed til at trække hinanden med sig.* Er regelgivningen centraliseret, bliver finansiering og administration det også. Er finansieringen centraliseret, følges dette let af en senere centralisering af regelgivning og ad-

ministration. En funktionsdeling vil let i praksis ende som en opgaveflytning.

Funktionsdelingen opstår først og fremmest, når kommunerne er blevet *for små til at være den teknisk rigtige enhed* for de kommunale opgaver; særlig farligt for det kommunale selvstyre er det, hvis de bliver for små til selv at kunne klare de to centrale kommunale opgaver, skolevæsen og socialvæsen. Så må der samarbejdes med andre, og kommunalbestyrelserne går over fra at handle til at forhandle. Funktionsdelingen fører let til træghed, uselvstændighed og manglende økonomi.

Om man finder funktionsdeling uheldig og ønsker at sikre en kommunal selvstændighed, er det derfor et spørgsmål, om man ikke her i landet alvorligt bør *overveje at gå i Sveriges fodspor* og søge at komme frem til noget større og dermed noget mere selvstændige kommuner, end dem vi nu har.