

Nr 33.

Ankom till riksdagens kansli den 24 april 1936 kl. 3 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner
om utredning rörande den kommunala självstyrelsen i
hela dess vidd.*

Uti de likalydande till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 174 i första kammaren av herr *Bagge m. fl.* och nr 505 i andra kammaren av herr *Skoglund m. fl.* hemställes, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa att Kungl. Maj:t ville låta verkställa en utredning om den kommunala självstyrelsen i hela dess vidd enligt i motionen angivna synpunkter med självstyrelsens bevarande som grundläggande syftemål samt för riksdagen framlägga de resultat, vartill utredningen kan ge anledning, eller att riksdagen, därest Kungl. Maj:t under tiden igångsätter en mera allmän kommunal utredning, ville i skrivelse till Kungl. Maj:t uttala sig för att denna utredning måtte utvidgas i enlighet med ovan angivna syftemål.»

Beträffande motiveringen hänvisar utskottet till motionerna.

Svenska landstingsförbundets styrelse, styrelsen för Svenska landskommunernas förbund samt Svenska stadsförbundets styrelse hava beretts tillfälle avgiva yttrande över motionerna samt inkommit med yttranden, vilka såsom bilagor fogats vid detta utlåtande.

I de av Svenska landstingsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Svenska stadsförbundet avgivna utlåtandena har betonats vikten av att den kommunerna tillerkända självstyrelsen bevaras och att inga inskränkningar vidtagas i densamma. Motionärerna hava även angivit att syftemålet med den av dem föreslagna utredningen skulle vara att i möjligaste utsträckning slå vakt om den kommunala självstyrelsen och hindra denna att ytterligare onödigtvis inskränkas. I motionerna ha framhållits särskilda kommunala spörsmål, som borde ägnas uppmärksamhet vid utredningen. Vissa och synnerligen betydelsefulla av dessa spörsmål ha emellertid, på sätt nedan kommer att omnämnas, samband med pågående utredningsarbete och i avseende å vissa andra av spörsmålen har antingen årets

riksdag att senare i annan ordning fatta beslut eller ock har riksdagen nyli- gen tagit ståndpunkt. Då nu motionärerna påyrkat en utredning av den kom- munala självstyrelsen i hela dess vidd och, såsom nu erinrats, väsentliga delar av utredningsuppgiften måste undantagas, får utskottet redan från början uttala att, även om vid prövning av de särskilda detaljerna i motionä- rernas förslag vissa delar i och för sig kunde motivera den önskade om- prövningen, desamma dock icke nu böra föranleda till en särskild utredning med de vida, för den kommunala självstyrelsens bevarande grundläggande syftemål, som motionärerna avsett.

Motionärerna hava ifrågasatt ett administrationsförfarande för kom- muner, som kommit i ekonomiskt trångmål, och peka även på organi- sationsproblemet och därmed sammanhängande frågor om enhetlighet i det sociala understödsväsendet. Beträffande förstnämnda fråga har konstitu- tionsutskottet i anledning av ett vid 1934 års riksdag framfört liknande för- slag i sitt av riksdagen godkända utlåtande, nr 15, anfört bland annat, att ett statsingripande mot kommunernas förvaltning knappast skulle kunna avse kommuns av staten ålagda självförvaltningsuppgifter, vilka ofta draga de största kostnaderna, utan skulle drabba kommunernas alltmera kringskurna självstyrelse och skötsel av egna ekonomiska uppgifter. Det administrations- förfarande som nu ifrågasättes skulle endast vara tillfälligt och ha till upp- gift att återställa en av finansiella anledningar vacklande självstyrelse. Ut- skottet anser emellertid, att anledning icke föreligger att för närvarande till- styrka en utredning härom. En utredning av det s. k. organisationsproble- met torde innebära förslag, som knappast komme att stärka den kommunala självstyrelsen. Det av de s. k. organisationssakkunniga angående bland annat sistnämnda spörsmål år 1935 avgivna betänkandet har utsatts för så stark kritik att detsamma icke torde leda till något resultat av vikt.

I motionerna ha framförts krav på fulljord skatteplikt såväl för väljare som förtroendemän inom kommunen. Utskottet har tidigare under riksdagen avgivit utlåtanden härom (nr 26, 27 och 28), vilka av riksdagen godkänts.

I den föreslagna utredningen anse motionärerna vidare böra ingå frågan om de kommunalanställdas, särskilt kommunalarbetarnas inverkan på kommu- nernas beslut. Motionärerna synas emellertid begränsa sig till att yrka förbud för anställda utan chefsställning att annorledes än som adjungerade sitta i de nämnder och styrelser varunder de sortera. Såsom landskommunernas förbund framhåller är detta en specialfråga, som närmast kan vara av bety- delse för större och medelstora städer. Spörsmålet sammanhänger även med frågan om jäv inom kommunala representationer och nämnder. I anledning av motion vid 1934 års riksdag behandlade utskottet detta spörsmål, utlå- tande nr 17, däri utskottet närmare redogjorde för de regler som härför gälla samt vidare framhöll, att då spörsmålet i själva verket omfattade jävsförhål- lande å vidsträckta områden med en mångfald olika och svårbedömliga fall, utskottet saknade anledning att i ärendets dåvarande skick föreslå utredning.

Jämväl vid 1935 års riksdag väcktes i anledning av proposition med förslag till lag om kommunalstyrelse i Stockholm motioner med liknande förslag. Utskottet erinrade i sitt utlåtande nr 19 därom, att en kommunalrättslig diskvalifikationsgrund med hänsyn till tjänst redan för närvarande finnes i det att den icke får vara ledamot eller suppleant i kommunalnämnd, som är anställd i kommunens drätsel eller annat dess förvaltande verk och är för sin befattning redovisningsskyldig. Utskottet avstyrkte och riksdagen avtog motionerna. Det av motionärerna berörda spörsmålet är sålunda av vidare omfattning än motionärerna synas avse. Någon anledning att nu utreda denna fråga i förevarande sammanhang finnes icke.

Frågan om kommunal fondbildning, vilken jämväl beröres i motionen, har detta år framlagts för riksdagen i propositionen nr 202, och kommer utskottet senare under riksdagen att häröver avgiva utlåtande.

Slutligen hava motionärerna behandlat de för kommunerna betydelsefulla frågorna beträffande kommunal indelning, gränsdragningen mellan kommunala och statliga uppgifter, statsbidrag till kommunerna samt kommunala skatteutjämningen. Dessa frågor äga visst samband, då det gäller att söka stärka kommunernas ekonomiska ställning genom att lindra och mera rättvist fördela skattebördan. Kungl. Maj:t har ock genom beslut den 20 september 1935 igångsatt vissa utredningar bl. a. i fråga härom. Departementschefen anförde beträffande dessa frågor till statsrådsprotokollet, bland annat, följande:

Utredningen »bör helt allmänt uttryckt inriktas på att söka åstadkomma en lösning, som är ägnad att i möjligaste mån lindra och rättvist fördela den kommunala skattebördan. En reform av antydnda innebörd måste enligt sakens natur innefatta såväl frågan om en omläggning av beskattningsgrunderna i syfte att åstadkomma större jämnhet och rättvisa i skattebelastningen inom kommunerna som ock spörsmålet om en utjämning av skatetrycket mellan de olika kommunerna. Då läggningen av den kommunala beskattningen tydligen måste bli starkt beroende av arten och omfattningen av de uppgifter, för vilkas tillgodoseende beskattningen äger rum, torde det bli nödvändigt att i första hand taga under omprövning frågan om jämkningar i den nuvarande fördelningen av samhället åliggande uppgifter mellan staten samt kommuner av olika ordning. Beträffande detta spörsmål föreligger ett omfattande material i skatteutjämningsberedningens utredningar och principbetänkande, vilket material bör tillgodogöras för utredningsarbetet. I flera hänseenden torde det dock behöva kompletteras och aktualiseras. Först sedan det klarlagts, vilka uppgifter böra ankomma på kommuner av ena eller andra ordningen, föreligger en fast grundval för utformningen av själva skattesystemet samt för övervägande av i vad mån ytterligare skatteutjämnande åtgärder må anses påkallade.

Såsom ett förberedande led i arbetet torde det, med hänsyn till frågans stora omfattning, bli erforderligt att igångsätta vissa rättsliga och sta-

tistiska undersökningar, vilka, samtidigt som de komma att ligga till grund för den fortsatta utredningen, giva den överblick över ämnet, som erfordras för ett närmare överbägende av riktlinjerna för reformarbetet. Dessa förberedande undersökningar synas böra avse att belysa arten av olika kommunala uppgifter, den kostnad de medföra i olika typer av kommuner, spörsmålet om kostnaderna kunna i ett eller annat hänseende nedbringas genom ett samgående mellan olika mindre kommuner, arten och storleken av kommunernas inkomster av olika slag, frågan om erforderliga lagändringar o. s. v.

Dessa undersökningar synas lämpligen böra anförtros två inom finansdepartementet tillkallade sakkunniga. Sedan det grundläggande materialet genom dessa undersökningar hopbragts, är det min avsikt att för Kungl. Maj:t ånyo anmäla ärendet för utseende av kommitterade för sakfrågornas överbägende. Måhända kommer det därvid att visa sig lämpligt att låta dessa kommitterades arbete främst avse ett ståndpunktstagande till olika principiella spörsmål, medan däremot det fortsatta utarbetandet av detaljförslag på basis av kommitterades principyttrande uppdrages åt fackmän på de olika områdena. Att redan nu närmare ingå på denna fråga om utredningsarbetets organisation torde dock icke vara erforderligt.»

Sedan det grundläggande arbetet inom departementet utförts, har i enlighet med departementschefens ovan anförda uttalande den fortsatta utredningen genom Kungl. Maj:ts beslut den 24 januari 1936 uppdragits åt en kommitté, benämnd kommunalskatteberedningen.

Då sålunda utredning beträffande dessa spörsmål igångsatts, torde någon ytterligare utredning i motionernas syfte ej vara erforderlig, enär utskottet förutsätter, att vid utredningen även beaktas sådana i motionerna framhållna frågor, som därmed äga samband. Utskottet vill i avseende härpå särskilt understryka önskvärdheten att uppmärksamhet ägnas bl. a. åt spörsmålen om behovet av förändringar i kommunal indelning, om formerna för samarbete kommunerna emellan och om utskiftande av förvaltningsuppgifterna mellan primärkommunerna och övriga förvaltningsorgan, främst statens myndigheter. Kommunernas självstyrelseuppgifter få dock icke, såsom i motionerna och även i stadsförbundets yttrande skett, sammanblandas med de förvaltningsuppgifter, som ålagts kommunala myndigheter enligt t. ex. pensionsförsäkringslagen, sjukkasselagen, polislagen m. fl.

Utskottet hemställer alltså, under hänvisning till vad ovan anförts,

att förevarande motioner icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 24 april 1936.

På konstitutionsutskottets vägnar:

C. A. REUTERSKIÖLD.

Närvarande: Herrar Reuterskiöld, Hallén, Gustaf Adolf Björkman, Stendahl, Bergman, Sandegård, David Pettersson, Källman*, Fredrik Ström, Hagström, Anders Andersson, Pehrsson i Göteborg, Persson i Trången, Fast, Ewald Lindmark, Andersson i Malmö*, Nordström i Torsby, Björck i Kristianstad, Johnsson i Norrahammar samt Näslund.*

* Ej närvarande vid justeringen.

*Bilaga.**Till Riksdagens Konstitutionsutskott.*

Genom remiss den 7 dennes har Riksdagens Konstitutionsutskott berett svenska landstingsförbundets styrelse tillfälle att avgiva yttrande över två likalydande motioner, nr 174 i Första kammaren av herr Bagge m. fl. och nr 505 i Andra kammaren av herr Skoglund m. fl. med hemställan om utredning rörande den kommunala självstyrelsen i hela dess vidd. Med anledning härav får förbundsstyrelsen beträffande behövligheten av en dylik utredning ur landstingens synpunkt vördsamt anföra följande.

Genom 1862 års landstingsförordning och 1924 års landstingslag hava landstingen tillerkänts en synnerligen omfattande självstyrelse. Det torde icke innebära någon överdrift att påstå, att i intet annat land i Europa motsvarande korporationer i beskattningshänseende och annorledes intaga samma självständiga ställning. Landstingen hava tack vare självstyrelsen på ett utomordentligt sätt kunnat fylla sina uppgifter, och man torde icke kunna göra gällande, att de i något avseende missbrukat sin maktställning. Det är under sådana förhållanden helt naturligt, att landstingen och landstingsförbundet slagit vakt om denna självstyrelse samt med skärpa sökt bevaka, att inga inskränkningar vidtagas i densamma. Med hänsyn härtill och då landstingslagen är av relativt sent datum och några allvarligare anmärkningar icke framkommit mot denna, anser styrelsen, att någon utredning av det slag, varom i motionen är fråga, ur landstingens synpunkt för närvarande icke är erforderlig.

Stockholm den 28 februari 1936.

För Svenska landstingsförbundets styrelse:

E. v. HOFSTEN.

Ivar Dahlgren.

*Bilaga.**Till Riksdagens Konstitutionsutskott.*

Då styrelsen för svenska landskommunernas förbund av konstitutionsutskottet beretts tillfälle att avge yttrande över de likalydande motionerna nr 174 i första kammaren och nr 505 i andra kammaren, får styrelsen vördsamt anföra följande.

Styrelsen instämmer livligt i motionärernas uttalanden om betydelsen och värdet av den kommunala självstyrelsen. Det är uppenbarligen ett intresse av högsta rang, att denna självstyrelse bevaras och skyddas mot utvecklingstendenser, som äro ägnade att undergräva den. Skarpt framhäva motionärerna faran av den stigande ojämnheten i kommunernas befogenhetsområde och att ställa dem i större beroende av staten och dess organ. Motionärerna beklaga också partipolitikens insteg i kommunalförvaltningarna, vilken berövat dem mycket av den gamla gemenskaps- och samhörighetsandan. Man kan, mena motionärerna, med skäl tala om en kris i den kom-

munala självstyrelsen och under sådana förhållanden anse de »tidpunkten vara inne att uppta det kommunala problemet i hela dess vidd till en allmän undersökning för att finna nödiga medel att få en rationellare organisation till stånd».

Emellertid kunna meningarna vara delade om lämpligheten av att igångsätta en »allmän undersökning av det kommunala problemet i hela dess vidd». En dylik jätteutredning kan bli mycket tidsödande, och det är inte sagt, att man dymedelst kan räkna med att de olika frågorna bli utredda och lösta på bästa sätt. Enligt många mening torde det lämpligaste tillvägagångssättet vara att låta olika utredningsmän undersöka de olika spörsmålen var för sig, en väg som man redan slagit in på, t. ex. i fråga om den kommunala beskattningen och beträffande skatteutjämningsfrågan. Men det är givet, att skäl också kunna sägas tala för en enhetlig undersökning av det stora problemet i hela dess vidd. Styrelsen känner sig emellertid tveksam, huruvida dessa skäl äro bärande.

Klart är, att om man ansluter sig till motionärernas uppfattning om att en allmän utredning av det kommunala problemet bör igångsättas, så måste vissa huvudmål för utredningens omfång och syftemål anges. Vad i motionerna härutinnan föreslås, synes emellertid icke i allo lyckligt. Sålunda skulle de redan grundligt prövade spörsmålen om skärpt kommunal rösträtts- och valbarhetscensus upptas i den föreslagna utredningen, något som efter all sannolikhet inte kan leda till annat än att de olika partiernas representanter återigen få tillfälle att deklarerera sina kända och ofta ventilerade ståndpunkter. Likaså skulle enligt motionerna frågan om kommunernas rätt till fondering göras till föremål för ny undersökning, ehuru kunglig proposition förelagts innevarande riksdag och frågan därför sannolikt blir löst i år. De nämnda spörsmålen synas således icke böra upptagas såsom uppgifter vid en eventuell utredning.

Motionärerna anse vidare, att i den föreslagna omfattande utredningen bör ingå frågan om de kommunalanställdas, i första hand kommunalarbetarnas inverkan på kommunernas beslut, men betvivla, att några effektiva garantier däremot kunna skapas på lagstiftningsvägen. I själva verket begränsa de sig till att yrka förbud för anställda utan chefsställning att annorledes än som adjungerade sitta i de nämnder och styrelser, varunder vederbörande sortera. Faktiskt är det ju så, att detta spörsmål är en specialfråga, som närmast kan vara av betydelse för de större och medelstora städerna.

Motionärerna peka även på det kommunala organisationsproblemet och betona, att det är angeläget, att överorganisation, bristfällig samverkan och otillfredsställande kontroll förhindras. Särskilt de sociala nämnderna behöva, enligt motionärernas mening, rationaliseras. Som bekant har en undersökning härom av sakkunniga för ej länge sedan verkställts, men mot det förslag till rationalisering, som dessa sakkunniga framlade, har från skilda håll en skarp kritik riktats med resultat, att regeringen icke ansett sig kunna för riksdagen framlägga mer än ett förslag om centralregister (socialregister) över hithörande nämnders och styrelser klientel. Motionärerna anse detta alldeles otillräckligt och därför otillfredsställande, men ge ingen som helst antydning om hur de tänkt sig ifrågavarande problems lösning.

Vidare peka motionärerna på den kommunala indelningen. Vad är att göra med de många allt för små kommunerna, som inte äro bärkraftiga nog att fullgöra alla de fordringar, som olika lagar och föreskrifter ställa på dem? Böra de tvångsvis sammanslås till större bärkraftiga kommuner? I fråga om fattigvårdssamhällen är som bekant Kungl. Maj:t jämlikt fattigvårdslagens

6 § bemyndigad att under vissa förutsättningar genomföra en sammanslagning, en befogenhet, varav emellertid Kungl. Maj:t i ytterst ringa utsträckning begagnat sig. Eller skall kommunalförbundsinstitutet i ökad utsträckning göras obligatoriskt? Eller kan icke någon annan linje anvisas, som leder till målet: starka och bärkraftiga kommuner.

En undersökning bör även kunna ske om fördelarna och nackdelarna av municipalsamhällesbildandet enligt nuvarande regler och om sättet att avhjälpa nu förefintliga olägenheter. Förhållandet är, att på många håll en stark ovilja mot att tvingas att bilda municipalsamhälle framträtt och man föredrar, att området i fråga utbrytes till egen kommun. Vederbörande myndigheter ha också visat sig känsliga för denna stämning av ovilja mot municipalsamhällesformen. Tydligt är emellertid, att en lösning av problemet genom utbrytning till särskild kommun i många fall icke är tillräddig, ty resultatet kan lätt bli, att man i stället för *en* stark kommun får två svaga och föga bärkraftiga kommuner.

Skatteunderlagets ojämna fördelning olika kommuner emellan är ett faktiskt förhållande, som väl aldrig kan avlägsnas, men kanske i viss utsträckning modereras. Vid diskussion av det kommunala indelningsproblemet bör denna fråga hållas i sikte såsom varande av stor betydelse. Problemet bör även grundligt undersökas vid behandling av frågan om kommunalbeskattningen.

Övervägas bör vidare, såsom motionärerna framhålla, vilka åtgärder böra vidtagas för att stödja kommuner, som få sitt skatteunderlag katastrofalt minskat och därför kommit i ett verkligt beklämmande läge på grund av ett dominerande företags utflyttning eller nedläggning.

Skatteutjämningsproblemet har länge varit föremål för diskussion och prövning, men till något tillfredsställande resultat har man ännu icke kommit. Att detta problem tas upp till förnyad granskning synes ej vara ur vägen. De nuvarande reglerna lida onekligen av vissa brister, såsom motionärerna framhålla.

Det synes styrelsen kunna starkt ifrågasättas, om anledning finnes att införa regler hos oss om kommuns försättande under statlig administration, exempelvis efter Norges mönster, såsom motionärerna föreslå. En sådan lagstiftning slår icke vakt om den kommunala självstyrelsen, utan upphäver den för längre eller kortare tid, och synes icke böra tillgripas.

En utredning sådan som motionärerna föreslagit synes styrelsen alltså vara av alltför vittomfattande natur för att kunna tillstyrkas i dess helhet. Men åtskilliga av de problem, som motionärerna pekat på, äro utan tvivel förtjänta av en ingående utredning, såsom styrelsen ovan framhållit. Även en sålunda beskuren utredning blir, såsom framgår av det sagda, av betydande vikt och omfattning.

Stockholm den 18 mars 1936.

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund.

SV. BENGTSSON.

J. A. Zander.

Bilaga.

Till Riksdagens Konstitutionsutskott.

Sedan svenska stadsförbundets styrelse beretts tillfälle att avgiva yttrande över de båda likalydande motionerna nr 174 i första och 505 i andra kammaren om en utredning rörande den kommunala självstyrelsen i hela dess vidd, får styrelsen härmed anföra följande.

Utan att taga ställning till uttalandena i övrigt i motionens ingress, vill styrelsen starkt understryka vikten av, att den kommunala självstyrelsen ej utan tvingande skäl försvagas. Utvecklingen under de senaste decennierna motiverar otvivelaktigt, att uppmärksamhet ägnas detta problem. Vid utskiftningen på olika förvaltningsorgan av de alltjämt växande förvaltningsuppgifterna har man hittills främst tagit sikte på ett utjämning av skattebördan. Den kommunala självstyrelsens bibehållande har blivit en fråga av mera sekundär betydelse. Att den beaktats så långt som skett torde bl. a. sammanhånga med det även i motionen berörda förhållandet, att våra lagstiftare i mycket stor omfattning fått sina första erfarenheter om samhällsarbetet just inom kommunalförvaltningen.

Att disproportionen mellan arbetsuppgifter och skattekraft i många fall blivit så starkt framträdande beror bl. a. på den för vårt land karakteristiska tillvaron av en mängd ovanligt *små kommuner*. Ofta har relaterats historien om kommunen, vilkens över hövan ansträngda ekonomi i ett slag blivit lättad, »därför att idioten dött». Anekdoten är särdeles belysande för systemet med småkommuner, där skattekraften är så ringa, att anstaltsvård åt en enda person kan framkalla svårigheter. I många officiella utredningar har man varit inne på frågan om en sammanslagning av småkommunerna. Skatteutjämningsberedningen föranstaltade t. o. m. en lokal undersökning med direkta förfrågningar hos kommunalmännen. Så stark har emellertid den kommunala självstyrelsen i detta fall visat sig vara, att ännu inga praktiska åtgärder blivit genomförda. Man torde måhända icke heller hava anledning att vänta sig några *alltför* betydande resultat av en sammanslagning. Men en undersökning av detta spörsmål synes i vart fall vara en primär åtgärd i motionens syfte.

I stället för att slå samman kommuner till större enheter har man gått fram efter den linjen, att man möjliggjort samverkan mellan olika kommuner i *kommunalförbundets* form. Erfarenheterna av denna anordning hava dock icke varit särskilt uppmuntrande. Man stöter här på samma obenägenhet att släppa självstyrelsen i dess primära gestaltning och själva organisationen har onekligen också blivit icke så litet tungrodd. Tiden torde nu vara inne att se över vad som kan göras för att få kommunalförbundsformen mera lockande och mera effektiv.

Bortsett från anordningen med skatteutjämningsmedel har vägen till en någorlunda jämvikt mellan uppgifter och skattekraft hittills dock framför allt varit den att överflytta förvaltningsgrenar från primärkommunerna till landstingen eller staten eller med bibehållande av förvaltningen hos primärkommunen giva denna statsbidrag eller ersättning från landsting. På båda vägarna har man funnit anledning att beskära den kommunala självstyrelsen.

Genom *överflyttande på större enheter* försvinner lätt det framför allt bärande i den kommunala självstyrelsens idé, personlig förtrogenhet med förhållandena och personliga insatser i förvaltningsarbetet. Många ärenden, där lokal erfarenhet och av intresse burna insatser skulle kunnat säkra praktiska och sparsamma åtgärder, undandragas därigenom den kommunala självstyrelsen. Med centraliseringen förloras också lätt det levande intresse, med vilket en mindre samfällighet värnar om sina gemensamma institutioner.

Där förvaltningen bibehållits hos kommunerna, hava statsmakterna självfallet haft i sin hand att i *allmän lagstiftning* fastställa dessas kompetensområden. Möjligheterna hava ingalunda försuttits. Kraven på kommunens understödsväsen, dess hälsovård etc. hava skärpts och allt mindre har lämnats öppet för de kommunala myndigheternas eget bedömande. En sådan utveckling, hur föga önskvärd den än kan te sig från kommunernas synpunkt, torde dock hava varit förutsatt vid den nuvarande kommunallagstiftningens tillkomst. När statsmakterna lämnat vissa förvaltningsgrenar till kommunernas handhavande, torde man räknat med, att gällande regler för förvaltningen kunde behöva anpassas efter den framtida utvecklingen.

Däremot torde man vid tillkomsten av vår nu gällande kommunallagstiftning knappast varit inne på den tanken, att staten genom *ett rikt utvecklat statsbidragssystem* skulle kunna i väsentliga avseenden reglera den kommunala verksamheten. Så har emellertid skett i största omfattning. Förvaltningsuppgifterna och ansvaret hava bibehållits hos kommunerna, men staten har fått ett väsentligt avgörande i fråga om sättet för ärendenas handläggning. I för kommunerna finansiellt svåra tider hava dessa bidrag tagit allt större omfattning och i samma mån kommunerna måst anlita statens större resurser, hava de i betydande omfattning fått giva avkall på den kommunala självstyrelsens förmåner. På sistone i dessa dagar har — beträffande viss understödsverksamhet för arbetslösa — föreslagits en statlig reglering t. o. m. av en understödsverksamhet, bedriven med enbart kommunala medel. Som regel är det dock på statsbidragsvägen en liknande reglering brukat genomföras.

När 1935 det förelåg till avgörande ett förslag, att staten skulle ikläda sig större utgifter för folkskoleväsendet, framhöll styrelsen i ett yttrande i ärendet i avseende å det föreslagna ökade statsinflytandet på folkskoleväsendet, att krav enligt regeln »den som betalar bestämmer» icke borde tillerkännas allt för stort berättigande. Kostnaderna skulle alltså bäras av det allmänna och målet borde vara det bästa möjliga utbyte av nedlagda kostnader. Statsutskottet däremot fann det »principiellt och sakligt välgrundat, att staten, då den utökar sin ekonomiska ansvarighet för folkskoleväsendet, tillförsäkras sig medel att förebygga missbruk, som leda till ökade utgifter för staten». Båda de återgivna uppfattningarna torde hava fog för sig. Här föreligger i själva verket ett svårhanterligt avvägningsproblem, vars lösning i det aktuella fallet blir av största betydelse för den kommunala självstyrelsen. Vid denna avvägning har hittills säkerligen i många fall den kommunala självstyrelsen blivit lidande.

Statsbidragssystemet har utvecklats särskilt under tider av finansiella svårigheter för stat och kommun. Det har ofta nog gällt att under brådskande omständigheter finna lösningen av uppdykande problem rörande arbetslöshet, bostadsbrist och ökade understödsbehov av olika slag. Man har haft kommunerna att ty sig till. Tiden har icke alltid medgivit ett grundligare övertänkande av uppgifternas fördelning. En viss enhetlighet över hela

landet har varit nödvändig. Då staten lämnat bidrag, har staten ansett sig kunna fastställa villkoren. Ingridandet på den kommunala självstyrelsens område kunde i detta fall, låt vara mycket formellt, försvaras därmed, att här icke föreläge något tvångsingripande, då bidragen kunde avböjas. Invändningen har givetvis föga reellt värde.

Med hänsyn till ovan skisserade utveckling måste styrelsen för sin del helt ansluta sig till motionärernas tanke, att tiden nu vore inne för ett mera *systematiskt upptagande* till överläggning av frågan om den kommunala självstyrelsen »i hela dess vidd».

Styrelsen har redan antytt, vilka frågor, som enligt dess mening härvid särskilt kräva uppmärksamhet. Behovet av eventuella förändringar i kommunindelningen och formerna för samarbete kommuner emellan böra undersökas. Men grundproblemet blir själva *utskiftandet av förvaltningsuppgifterna* mellan å ena sidan primärkommunerna och å den andra övriga förvaltningsorgan, främst statens myndigheter. En förutsättning för den kommunala självstyrelsens bibehållande torde, såsom i motionen framhålles, nämligen vara ett rationellt utmätande av de kommunala uppgifterna. Visar det sig av ena eller andra skälet, att den kommunala verksamheten måste begränsas, gäller det att på kommunen lägga uppgifter, som särskilt lämpa sig för dess verksamhet. I samma mån det blir möjligt att avpassa uppgifterna så, att de stå i skälig relation till skattekraften och äro av natur att särskilt lämpa sig för en lokal handläggning, torde från statsmakternas sida det saknas anledning att genom långt gående kontrollföreskrifter sätta den kommunala självstyrelsen ur funktion. Då erfarenheterna visat, att de uppgifter, som kommit att åvila kommunerna, blivit dessas ekonomi övermäktiga, förefaller det vara en logisk konsekvens att tillse, i vad mån det kan vara möjligt att genom ett förnyat utskiftande av förvaltningsuppgifterna åter komma närmare det kommunala självstyrelsebegrepp, lagstiftningen från början avsett att fixera.

Det är möjligt, att man vid denna nya utskiftning kan finna anledning att något variera med hänsyn till kommunernas olika ekonomiska bärkraft. Uppgifter, som utan svårighet kunna med kommunens egen skattekraft och förvaltningsorganisation lösas av en kommun, kunna måhända icke utan statsbidrag påläggas en annan och svagare.

En begränsning av kommunuppgifterna, som skulle giva kommunerna bättre förutsättningar för en verklig kommunal självstyrelse, löser emellertid uppenbarligen icke den offentliga administrationens problem i dess vidare utformning. Ur skatteutjämningsynpunkt vore det väl motiverat, att staten, i vissa fall landstingen, övertog återstående uppgifter. Men ur rationell förvaltningssynpunkt torde det vara nödvändigt, att staten alltjämt anlitar kommunerna för en rad lokala förvaltningsuppgifter, som starkt centraliserade skulle bliva både sämre och dyrbarare utförda. För samarbete stat och kommun emellan i dessa frågor gäller det att finna former av allmänna reell giltighet än de statsbidragsvillkor, som tid efter annan kommit i tillämpning. Inom kommunerna synes man icke hava anledning till något principellt avståndstagande från tanken på ett fruktbarande samarbete mellan stat och kommun på förevarande område. Men inom de förvaltningsgrenar, för vilka ansvaret lagts på staten, torde fasta och skäliga normer för kommunernas insatser böra klart fixeras. Framför allt bör man kunna räkna på *fasthet* i dessa normer, så att kommunerna icke helt plöts-

ligt ställas inför nya och krävande uppgifter eller ensamma få svara för en verksamhet, vars igångsättande baserats på statligt stöd.

När det gäller samarbetet mellan statens centrala organ och de lokala organen inom olika förvaltningsgrenar torde hänsyn vid *distriktsindelningen* böra tagas till möjligheterna att använda sig av kommunindelningen. Tendenserna att övergiva denna äro märkbara nog. Här gör sig gällande en tydlig strävan att för olika förvaltningsgrenar tillyxas distriktet utan hänsyn till kommunindelningen. Det må erinras t. ex. om det i bostadssociala utredningens senaste betänkande berörda förslaget att avpassa hälsovårdsdistrikten efter provinsialläkaredistriktet. I samma betänkande har diskuterats också frågan om byggnadsnämnder, gemensamma för olika orter. Naturligen kunna i skilda avseenden fullgiltiga skäl förebringas för distriktsindelningar som *icke* sammanfalla med kommungränserna. Större hänsyn än hittills torde också böra tagas till den utveckling av kommunikationerna, som skett under de senaste åren. Men undersökning av vad som kan göras för ett stärkande av den kommunala självstyrelsen kan icke gärna undvara en ingående utredning av frågan om distriktsindelningar för olika administrativa ändamål.

En så att säga *intern distriktsindelning* torde därvid också helst böra upptagas till granskning. Inom en landskommun framkallar en livligare bebyggelse behov av en mera »stadsmässig» förvaltning. Detta behov har närmast framkallat lagstiftningen om municipalsamhällen, som för vissa administrativa uppgifter ger dessa samhällen en egen förvaltning, medan de i övriga avseenden alltjämt tillhöra landskommunen. Härigenom uppstår en splittring i landskommunens förvaltning och samhällets egen blir ofta nog tungrodd och besvärlig. Ätminstone i vissa fall blir begränsningen av den särskilda förvaltningen också till olägenhet. Att ett municipalsamhälle t. ex. för främjandet av en badortsrörelse, av vilken det har sin existens, eller av inflyttningen till en villastadsbebyggelse icke får lämna idrotten det stöd, som en stad under samma förhållanden torde kunna lämna, kan knappast anses rimligt. I avseende å undervisningsanstalter har det för kommunala mellanskolans del redan i administrativ ordning satts andra gränser för samhällens uppgifter än kommunallagarna angivit. Riksdagen har nyligen gått vidare på denna väg även vad den högre folkskolan angår. Med särskild styrka framträda svårigheterna vid en anhopning av flera större samhällen inom landskommuner, främst kring de största städerna, där inom samma landskommun flera nämnder av samma slag bliva verksamma vid sidan av varandra. Utskiftningen av statsbidrag till polisväsendet har här lett till planer på en sådan av lagstiftarna säkerligen aldrig avsedd samhällstyp som ett municipalsamhälle bildat av *hel* landskommun. Å andra sidan skulle måhända en municipalförvaltning i något andra former kunna tillfredsställa differentieringsbehov inom samma landskommun. I och för sig föga önskvärda kommunala indelningar, som skapa mindre i stället för större distrikt, skulle därigenom kunna undvikas.

Tillvaron av stadssamhällen omedelbart gränsande till varandra torde också innebära problem, värda en undersökning i detta sammanhang.

Styrelsen har här i korthet pekat på några av de problem, som synas böra framför allt undersökas vid ett bifall till motionärernas förslag. Styrelsen vill emellertid starkt understryka vikten av, att utredningen begränsas till frågor av mera grundläggande art. Detta synes vara så mycket viktigare, som pågående utredningar alltid visat sig hava en förmåga att skjuta

undan behandlingen av uppkommande reformförslag, som kunna ställas i något samband med utredningen i fråga. Framför allt synes utskiftningen mellan olika organ av de skilda arbetsuppgifterna kräva uppmärksamhet. Men i den mån övriga här berörda problem kunna i detta sammanhang komma under debatt, skulle utredningen säkerligen få ett större värde.

Styrelsen vill däremot ifrågasätta, om vissa specialfrågor i avseende å valbarhet m. m., som beröras å sid. 9 i motionen nr 174 kunna anses vara av den allmänna vikt och betydelse för den kommunala självstyrelsens stärkande, att de i *detta sammanhang* böra komma under övervägande. Frågor åter om enhetlighet i det sociala understödsväsendet, kommunal fondbildning etc. äro visserligen betydelsefulla nog, men deras upptagande i föreliggande sammanhang torde vara så mycket mindre påkallat, som en reglerande lagstiftning åtminstone i vissa avseenden torde få formen av inskränkningar i kommunernas nuvarande frihet att organisera förvaltningen.

Till de spørsmål, som kunna utelämnas, torde också höra den å sid. 12 berörda frågan om ett statligt administrationsförfarande efter norsk förebild. Trots de bördor, arbetslöshet och andra den ekonomiska krisens följder åsamkat kommunerna i vårt land under de senaste åren, har dock ingen av dem stått inför nödvärigheten att inställa sina betalningar. Att i de fall, motionärerna angiva, särskilda kraftåtgärder vidtagas från statens sida för hjälp åt en kommun är önskvärt och att statens kontroll över hjälpens användande då kan vara befogad, torde ingen vilja bestrida. Men att vid ett dylikt tillfälle koppla av de lokala myndigheterna med deras ingående erfarenheter om kommunens läge och möjligheter torde vara en föga idealisk lösning. Att från huvudstaden administrera en kommun i nödläge synes icke tilltalande. Det vore väl också ett egendomligt medel till stärkande av den kommunala självstyrelsen att införa ett administrationsförfarande med fullständigt upphörande, låt vara tillfälligtvis, av denna självstyrelse. Att en kommun liksom en enskild kan få avträda sina tillgångar till en utomstående förvaltning för tillgodoseende av samtliga fordringsägares intressen är en fråga, som knappast har mera direkt med den kommunala självstyrelsen att skaffa.

Vill man — som motionärerna betyga vara deras avsikt — undvika en »mammututredning», måste en bestämd begränsning krävas. Annars är det fara värt, att nya problem hunnit torna upp sig eller att problemställningen blivit en annan, när betänkanudet föreligger.

Mot igångsättandet av den begärda utredningen kan naturligen med visst fog göras gällande, att utredningar verkställda och pågå, berörande åtskilliga av motionens önskemål. Särskilt skatteutjämningsberedningens och den nu arbetande kommunala skatteberedningens uppdrag torde därvid komma i betraktande. Det må emellertid erinras, att vid ifrågavarande problems bedömande icke enbart skattesynpunkterna böra vara avgörande. En rationell förvaltningsorganisation bör också eftersträvas.

Stockholm den 7 mars 1936.

För Svenska stadsförbundets styrelse:

A. BORGSTRÖM.

Dess ordförande.

Henning Karlsson.