

106104

R e f e r a t

av

Advokat J. B. Hjorts foredrag i Ingeniørsalen torsdag den 15. februar 1934.

KOMMUNALPOLITIKK

Vår kommunalforvaltning er idag av forskjellige grunne brutt sammen og krever en fornyelse med det mål å gjenreise en vederheftig kommunalt selvstyre og en effektiv forvaltning. Den nuværende uorden i kommunalforvaltningen og den derav følgende overbeskatning er en fare for den enkeltes virksomhet og for statens finanser og administrasjon av landet.

Med denne nødvendige gjenreisning for øiet er det riktig å slå fast kommunalforvaltningens rettsgrunnlag som er, at selvstyret er gitt kommunene i 1837 i statens, i det hele samfunds interesse, dels som et ledd i folkets politiske selvopdragelse, og dels som et middel til å decentralisere statsforvaltningen. Altså: Selvstyret er blitt gitt kommunene i tillid til at selvstyret vilde lede til selvdisiplin og en effektiv forvaltning. Kommunene utøver derfor overført statsforvaltning og har intet mål i sig selv. Det kommunale selvstyre er derfor ikke i vårt land som f.eks. i Belgien et område hvor staten har garantert vedkommende distrikt frihet for statsinngrep.

Kommunalforvaltningen er m.h.t. organene blitt gjennomført ved at staten har organisert to arter av kommuner, nemlig dels byer og herreder (primærkommuner) og dels fylker. Det er en kjent erfaring at offentlige forvaltningsoppgaver har en tendens til å rykke opover i forvaltningsetatens grader, veivesenet er f.eks. gått over fra å være sognesak til herredssak, videre til fylkessak for i stor utstrekning å ende som statssak. Denne opadstigende tendens øker med kommunikasjonenes utvikling og økningen av befolkningens bevegelighet. Med dette for øiet er våre fylker for svakt organisert, hvad erfaring fullt har godtgjort. Som motsetning kan nevnes den sterke stilling som de svenske fylker (län) har, hvorved både primærkommunene og statens departementer avlastes for

2.

godtgjort. Som motsetning kan nevnes den sterke stilling som de svenske fylker (län) har, hvorved både primær-kommunene og statens departementer avlastes for meget arbeide.

M.h.t. opgavene er kommunalforvaltningen blitt gjennomført ved at staten har overlatt til kommunenes frie skjøn hvilke saker de vilde ta op og hvorledes de vilde løse dem (selvstyre-saker f.eks. alderstrygd) og dels ved at staten i sine love har pålagt dem å løse visse opgaver og bestemt hvorledes de skulde løses (delegerte saker f.eks. folkeskolen).

Til dekning av kommunenes utgifter har staten anvist kommunene avgifter og skatter og yder dessuten visse lovbestemte bidrag til delvis betaling av de delegerte sakers kostende. Herved er de såkaldte "bundne utgifter" oppstått. Disse utgifter har staten og kommunene gjensidig forpliktet sig til med den følge at ingen av den er herre over sine budgetter. For kommunene medfører de bundne utgifter, som er prioriterte, at kommunenes evne til å løse selvstyre-sakene tilsvarende forringes, og i siste instans at kommunen blir et ekspedisjonskontor for statsviljen, uten eget ansvar. Der skapes også ved statens påbud en unødig uniformering av forvaltningen (f.eks. skoleordningen) ut over landet, uten hensyntagen til de lokale behov. For staten leder de av den selv skapte bundne utgifter til at staten automatisk forpliktes til utgifter som følge av kommunale beslutninger, slik at også her ansvaret pulveriseres. De bundne utgifter er derfor, når systemet drives så vidt som skjedd hos oss, i sin konsekvens både en ophevelse av det kommunale selvstyre og en fare for statsfinansene.

Under den rolige og tradisjonsbundne utvikling fra 1837 til verdenskrigens utbrudd i 1914 bestod vår kommunalforvaltning stort sett prøven. Ledelsen var økonomisk sett nogenlunde forsiktig og politisk sett for det meste saklig. Ingen norsk kommune var insolvent før krigen og kommunalforvaltningen blev ingensteds benyttet til ensidig partipolitiske formål.

Alt dette som så meget annet brøt krigen og etterkrigstiden ned. Den finansielle ledelse i kommunene og statens kontroll med dem brøt stort sett sammen, likesom kommunene i stor utstrekning av de marxistiske partier planmes-

3.

sig blev benyttet som celler for deres revolusjonære politikk.

Resultatet er idag at av landets ca. 740 kommuner er ialt 31 under offentlig administrasjon, 207 får direkte nødsbidrag av staten for å dekke sine løpende utgifter (eksklusive gjelsutgifter som misligholdes), 74 fylker, kommune og interkommunale kraftlag har fått mere eller mindre vidtgående gjeldsordninger mens 600 anvender skatteprocenter som overstiger skattelovens ordinære maksimumssats (12 %).

Det kan derfor trygt hevdes at det kommunale selvstyre i saklig forstand i et stort antall av våre kommuner de facto er ophevet, idet de er under tilsyn av departement, kreditorer eller administrasjonsstyrer. Da ingen ny fast forvaltningsordning er innført i stedet er vår lokalforvaltning idag i oppløsning, hvilket er en fare for riksenheten i landets styre og en trussel mot statens autoritet. Landet går op i limingen. Det er en uorden som er en ulykke for de enkelte og en fare for samfundet, også fordi den letter arbeidet for de marxistiske omveltningsbestrebelse. Da kommunalforvaltningen jo som nevnt er innført som et middel til folkets selvopdragelse blir følgen av denne uorden en opdragelse til det onde. Fra kommunene brer der sig til folket en manglende respekt for orden, for inngåtte avtaler og for ansvarlighet. Det blir da en utglidning som innebærer en trussel mot hele vår samfundsordning.

En omlegning av vår kommunalforvaltning er derfor nødvendig, en omlegning som tar sikte på å gjeninnføre et nytt ansvarlig og hederlig selvstyre. For å gjennomføre dette er det i første rekke nødvendig å utbygge fylkenes organisasjon meget sterkere.

For det første er det da nødvendig å bryte ned den praksis at fylkesmannembedene brukes som belønninger for fortjente partipolitikere. Hertil er disse embeder alt for viktige administrative stillinger. Fylkesmannens avgjørelsesmyndighet må også styrkes. Dernest må selve fylkeskontorene utbygges sterkere, idet mest mulig av departementenes arbeide med lokale spørsmål overføres til fylkeskontorene. Spesielt gjelder det endel av kontrollen med kommunene. Revisor og kasserere i kommunene bør autoriseres av fylket som dets tjenestemenn,

likesom fylkets kontroll med skatteligningen i kommunens skjerpes, eventuelt ved at ligningen går over til fylket. Det siste utelukker ikke at der er en ligningsnevnd i hver kommune som dog da blir ansvarlig overfor fylket. Videre må fylkene til løsning av sine oppgaver få sine egne inntekter. Som sådanne foreslås rederiskatt, samt skatt av banker, forsikringsselskaper samt av bankinnskudd og obligasjoner. Den nuværende utligning av fylkesutgiftene på herredene er nemlig høist utilfredsstillende for begge parter. Hvis skatteligningen går helt over til fylket kan kommunene utskrive tilleggsskatter.

Av kommunenes bundne utgifter bør endel overføres helt til fylkesadministrasjon, således alt kommunikasjonsvesen, medicinalvesen (også kontroll med kommunale sykehus) og fattigvesen. Videre valg av domsmenn, Eventuelt høiere skoler. Kommunale utvalg kan bistå fylket, men som dettes representanter

Fylkesrepresentasjonen (fylkestyret) som nu består av samtlige herreders ordførere, må omdannes. Det bør i Norge som i Sverige og Danmark holdes særskilte valg til fylkestyrene. Disses kompetanse begrenses. Den omfatter selvsagt ikke fylkenes kontroll med kommunestyrene.

Byene, som nu står utenfor fylkene, bør som naturlige sentrer i dem gå inn i fylkene, muligens undtatt de største byer.

Fylkesmannen bistås av et fylkesutvalg som han selv utpeker (fylkesregjering). Hans titel bør være fylkeshøvding.

På grunn av fattigvesenets dominerende innflytelse i kommunalforvaltningen krever dette særskilt omtale. Fattigvesenet er i vårt land i motsetning til flere andre land, organisert som et helt kommunalt anliggende ved lov av 1900. Systemet er at hvert menneske har sin hjemstavnskommune som er endelig ansvarlig for hans underhold og derfor har plikt til å refundere opholdskommunen de utgifter som påløper til støtte av hjemstavnskommunenes fattige som oppholder sig i opholdskommunen. Dette går såvidt at opholdskommunen kan hjemsende og hjemstavnskommunen kreve hjemsendt fattigunderstøttede personer. Da kommunene selv arrangerer sitt fattigvesen og sin understøttelsespolitikk som de finner for godt og har råd til, er der likeså mange systemer for fattigpleie

5.

som der er kommuner. De velstående kommuner f.eks. Oslo, kan yde fattigunderstøttelse som er rundeligere enn hvad de i en vanskeligstillet kommune betales for ordinært arbeide. På den annen side kan en vanskeligstillet kommune med mange fattige (f.eks. en fjellbygd hvor der finnes en nu nedlagt anleggsvirksomhet) helt mangle evnen til å yde selv en beskjeden hjelp.

Dette er et urettferdig system, fordi arbeidsløshetens byrde blir høist ujevnt fordelt på befolkningen. Det er tillike et system som tenderer mot å gjøre understøttelser permanent, fordi det hindrer sirkulasjonen i befolkningen. De understøttede blir hengende i sin hjemstavnskommune, særlig hvis den er velstillet, de drar ikke ut for å søke arbeide. Der skapes faktisk et hjemstavnsbånd. For å lempe på dette må der skapes større fattigdistrikter med ensartede regler for understøttelsen, som må være ugunstigere enn hvad der i distriktet kan opnås ved det minst innbringende ordinære arbeide. Systemet med hjemstavnsrett må avskaffes.

Fattigloven praktiseres dessuten gjennomgående uriktig. For det første understøttes selvforskyldt arbeidsløshet, idet underhold av streikende eller lockoutede arbeidere eller ialfall av deres familier gis av fattigvesenet, med den følge at krigsomkostningene i arbeidskampene bæres av det samfund som rammes av disse kampe. Videre overholdes ikke forutsetningen om at der skal arbeides mest mulig for understøttelsen. Med større fattigdistrikter vil det bli lettere å finne sådant arbeide. Endelig ydes der understøttelse i kontanter i for stor grad, mens naturalforpleining burde være det normale.

Fattigvesenets revisjon er derfor et av de viktigste krav. Revisjonen bør bygge på følgende krav:

- a) Større fattigdistrikter, helst fylker,
- b) Ingen understøttelse i arbeidskonflikter til dem som berøres av konflikten.
- c) Understøttelser i naturalier av norsk produksjon.
- d) Rett og plikt til å oparbeide understøttelsen, i hvilket tilfelle hjelpen ikke skal anses som "understøttelse".

Enkelte kommunale oppgaver bør overtas av staten. Det gjelder i første rekke politiet, som bør organiseres under én ledelse for det hele land. Likeledes kirkevesen og geistlighet som bør gis en samlet ledelse. Statens og kommunenes samdrift m.h.t. folkeskolene bør utskiftes slik at staten bærer lærerlønningene (personalutgifter) men kommunene alle utgifter til skolehus, materiale m.v. (materialutgifter).

De oppgaver som staten delegerer til løsning av kommuner og fylker må disse ha det fulle ansvar for. Statens forskrifter om løsningen (f.eks. i skoleloven) må være opsatt som minimumskrav med sterkt spillerum for lokal differensiering. Statens eventuelle bidrag til løsning av delegerte oppgaver skjer etter en fast sats for samtlige f.eks. 50 %.

Selve kommunalforvaltningen må revideres med sikte på å gi kommunene en ansvarlig ledelse. Også i kommunene leder parlamentarismen til slett styre, til uansvarlighet, partibegunstigelse og korrupsjon. De skiftende flertall gjør alt saklig og planmessig styre umulig, og følgene blir alvorlige på grunn av den maktfullkommenhet som kommunestyrene har fått. Jo mere de vekslende partier strides om kommunekassen, desto sletttere er som regel vedkommende kommunes økonomiske stilling. De kommuner som derimot har hatt et langvarig styre av en bestemt gruppe, under en erfaren, myndig ordfører er som regel bedre stillet.

Målet må derfor være å skaffe et fast, ansvarlig styre, samtidig som den folkevalgte representasjon tildeles visse bestemt avgrensede oppgaver.

Det foreslås da at staten i hver kommune utpeker én mann som fungerer som ordfører og borgermester for to valgperioder, 6 år. (Titel herredshøvding, i byene: den gamle norske titel gjaldker). Han har plikt til å bosette seg i kommunen. Han kan fjernes når som helst av staten. Han velger selv sitt råd som er utøvende organ og tillike har den finansielle kontroll med utsettende veto i så henseende. Ved siden herav et herredsstyre (bystyre) som har bevilgningsrett i runde summer for hver etat og beskatningsrett.

Den av loven fastsatte maksimale skatteprocent må ikke fravikes. Kommuneskatter må ialfall delvis, særlig på landet kunne betales i naturalier av

7.

visse slag, særlig matvarer og brensel samt ved arbeidsprestasjoner, særlig veiarbeide. Ved avregningen må prisene for leveransene settes minst 10 % lavere enn tilsvarende markedspriser for å undgå tap for kommunen og for å opná at det blir overskuddsproduksjonen som på denne måte realiseres. Kommunen kan så anvende naturaliene til underhold av understøttede, eventuelt, hvis fylket overtar dette, som bidrag til fylkets underhold. Herved skapes lokale markeder og ialt et utvidet konsum.

Kommunal stemmerett begrenses prinsipielt til effektive skatteydere. Null-skatteydere, om rike eller fattige, har ingen stemmerett. Herfra undtas dog studerende og de som yder et rimelig arbeide som verlag for sin understøttelse. Stemmeretten for de siste bør bevares som en opmuntring, fordi den uforskyldte arbeidsløshet er så stor.

Kommunene bør sikres en større frihet til selv å fastsette størrelsen av sine utgifter. Derfor bør statens forskrifter f.eks. angående skolenes innretning være minimumskrav, mens de idag i betydelig grad er maksimumskrav. De kommuner som ønsker og har råd til å legge an en høiere standard får adgang til det. Den nuværende uniformering er særlig uheldig for landsbygden.

Gjeldskrisen for kommunene bør løses. Med det for øie gis kommunalbanken en klarere stilling. Dens stilling idag er slik at Finansdepartementet forlanger at banken ikke må lide tap, men da burde den overhodet ikke vært oprettet. På den annen side krever de andre departementer gjeldsordninger som i og for sig må medføre tapsrisiko. Banken bør selvsagt søke å limitere sine tap mest mulig og la kreditorene få kun hva deres fordringer antas å være verd, men frykten for tap må ikke avholde banken fra handling.

Det er utilfredsstillende at insolvente kommuner idag skaffes gjeldsordninger, hvorefter de får gå over i fri virksomhet igjen, med anledning til å gjøre feilene om igjen, og enn videre at man ikke i departementene vil lære av de insolvente kommuners skjebne for å hindre at de enn solente blir nødlidende. Det nuværende politiske system lider av skrekk for å oppfylde den plikt til kontroll med kommunene som lovgivningen pålegger staten. Netop gjeldskrisen

8.

i kommunene viser at vårt kommunalforvaltningssystem er for svakt. For kreditorer vilde det selvsagt være mere sympatisk å akseptere selv vidtgående gjeldsordninger hvis de derved ialfald opnådde at kommunenes forhold blev varig ordnet. Derfor henger kravet om gjeldsordning for kommunene nødvendigvis sammen med kravet om en generell kommunalreform.

En flerhet av kommuner er idag så slett stillet at de ikke kan by sine kreditorer nogensomhelst ordning. Disse bør forbys å opta lån av nogensomhelst art, og deres gjeld innløses, eventuelt eksproprieres av staten for en lav erstatning. Ingen interesser er tjent med at forholdene i den slags "rotten boroughs" ikke ordnes.

Statens adgang til å gripe inn overfor kommuner hvis forvaltning er utilfredsstillende eller hvis forpliktelser ikke opfyldes er utilstrekkelig. Der hersker som regel en langvarig mellemtilstand mellom fri virksomhet og inngrep fra statens side. Når så administrasjon innføres, skjer det på en sådan måte at administrasjonsstyret har ansvaret, mens det gamle kommunestyre har all anledning til å gjøre vanskeligheter. Det bør derfor være en regel, hvis mål det er å opdra til ansvarlighet, at statens inngrep skjer raskt, at kommunestyrene da oppløses for minst 6 år (to valgperioder), og deres myndighet delegeres til et av staten opnevnt fåtallig administrasjonsstyre. Kommunalpolitikerne vil da i egen interesse søke å hindre at kommunen bringes i utføre, fordi de selv i så tilfelle glir ned i ubemerketheten.

Der bør også som i England bestå et strengt personlig ansvar for kommunepolitikere og tjenestemenn m.h.t. lovligheten av de beslutninger de fatter og gjennomfører. Det hender nu ikke så sjelden at penger bevilges til ulovlige formål og er forbrukt når departementets kritikk endelig kommer. Ansvaret for kommunen, dens politikere og tjenestemenn bør omfatte ikke bare ulovlighet, men også om beslutninger o.l. stemmer med god kommuneskikk (jfr. analogi fra lov om utilbørlig konkurranse).

Kontrollen i departementene bør omlegges. Det fulle ansvar bør legges i justisdepartementet. De andre departementer må ikke som nu kunne vanskeliggjøre

ansvaret for justisdepartementet som er den nærmest ansvarlige. Der bør derfor vedtas en kongelig resolusjon om at ingen beslutninger av betydning for kommunenes økonomi kan fattes uten justisdepartementets samtykke.

Innenfor justisdepartementets kommunalavdeling er der også plass for reformer. De enkelte sekretærers myndighet m.h.t. de kommuner hvis saker de behandler bør økes, mens byråchefer og ekspedisjonschef trekker op de generelle linjer. Ved den nu anvendte behandling i flere instanser (sekretær, byrå- i chef, ekspedisjonschef og statsråd) forsinkes arbeidet i utrolig grad og sekretærene læres op i uansvarlighet. Som dommerfullmektiger har selv yngre jurister en langt videregående myndighet m.h.t. avgjørelser av de saker de behandler.

Den foran skisserte kommunalreform tilsikter en ordning som lar en finne en ansvarlig mann på hvert punkt, samt ansvar for kommunene. De som ikke kan fylde ansvaret har intet krav på styre eller selvstyre, et vidtstrakt land som vårt må i stor utstrekning bygge på decentralisasjon i styret. Ved et decentralisert styre er imidlertid ansvar og tillit av avgjørende betydning. Et slikt styre kan kun oprettholdes, hvis handlinger og undlatelser har ubønhørlige konsekvenser for den besluttende, til gagn eller skade også for ham selv. Ennvidere hvis disse konsekvenser inntreffer, ikke bare sikkert men hurtig. Den kanskje største kreftskade i vår lokalforvaltning idag er dette som kan uttrykkes i de dessværre alment brukte ord: "det er ikke så farlig". Det leder til gale handlinger og store undlatelsessyndere. Det var ikke slik før. Norge kunde da styres friere enn noget annet land, med færre tjenestemenn, fordi befolkningen og særlig dens tillitsmenns innstilling var loyal, hederlig og ansvarsbevisst. Meget av dette har krigen og krisen, her som annetsteds, utryddet. Det er da nødvendig at staten, hvem det hele ansvar påhviler, kjører med stramme tåler en tid, inntil forholdene er bragt i orden. Målet må være en gjenreisning av et begrenset, men hederlig, effektivt og økonomisk selvstyre under ansvarlige menns ledelse. Det er et smukt mål å sette sig til hundreårsdagen for det kommunale selvstyres innførelse, den 14. januar 1937.