SOU 1994:2
BILAGEDEL



Kommunerna, Landstingen och Europa

EG/EU-KONSEKVENSUTREDNINGARNA:
KOMMUNER OCH LANDSTING

RefKB Occ SOU

Statens offentliga utredningar
1994:2
Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa

Bilagedel

Bilagedel till betänkandet av EG/EU-konsekvens-utredningarna: Kommuner och landsting
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13511-6
ISSN 0375-250X

Förord

EG/EU-konsekvensutredningarna: Kommuner och landsting (C 1993:02) tillsattes under våren 1993 för att analysera konsekvenserna för kommuner och landsting vid olika former av medverkan i den västeuropeiska integrationen.

Inom ramen för kommittéarbetet har sex särskilda expertrapporter utarbetats. Dessa redovisas i denna bilagedel till betänkandet, Kommunerna, Landstingen och Europa (SOU 1994:2). Författarna svarar själva för innehållet i rapporterna.

Stockholm den 12 januari 1994

Sören Häggroth

/Meta Boêthius
Eila Atilius

Innehållsförteckning

Bilaga 2 Kommunsystem i Europa
Anders Lidström och
Christin Johansson 7

Bilaga 3 Subsidiaritetsprincipen och den
kommunala självstyrelsen
Magnus Jerneck 123

Bilaga 4 EG:s rättsordning och den svenska
kommunala självstyrelsen
Lena Marcusson med biträde
av Olle Lundin 173

Bilaga 5 Regionalt utvecklingsarbete i EG
Lena Ramfelt och Karin Eckerdal 219

Bilaga 6 Hur påverkar EG kommunernas och lands-
tingens ekonomi?
Komrev AB genom Göran Andersson
och Per Dahlgren 261

Bilaga 7 EG-konsekvenser för danska kommuner
Kurt Klaudi Klausen 297

Bilaga 2

Kommunsystem i Europa

Anders Lidström
Christin Johansson
Umeå Universitet

Förord

Utarbetandet av denna rapport har skett på uppdrag av Civildepartementet och EG/EU-konsekvensutredningen (C 1993:02): Kommuner och landsting. Arbetet har bedrivits i anslutning till det av Humanistisk-Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet finansierade forskningsprojektet Demokrati i förändring.

Inom ramen för uppgiften har Christin Johansson självständigt ansvarat för avsnitten om de östeuropeiska och post-sovjetiska systemen. Anders Lidström har utfört översikterna beträffande övriga system och svarar också för övergripande analyser.

Många har bidragit med upplysningar och synpunkter under arbetets gång, för vilket vi är tacksamma. För kommentarer till en preliminär version av rapporten vill vi särskilt tacka professor Gunnel Gustafsson och docent Jan-Åke Dellenbrant, Umeå universitet, docent Björn Beckman, Lunds universitet samt docent Evert Vedung, Uppsala universitet. Ett tack även till fil dr Kerstin Kolam vid Umeå universitet som välvilligt ställt sitt material om kommunsystem i Norden till vårt förfogande.

Umeå den 11 november 1993

Anders Lidström
fil dr

Christin Johansson
doktorand

Innehåll

Förord

Innehåll

1. Inledning

Introduktion
Kategorier av kommunsystem

2. Nordeuropeiska system

Sverige
Norge
Danmark
Finland
Island

3. Brittiska system

Storbritannien
Irländska republiken

4. Mellaneuropeiska system

Tyskland
Österrike
Schweiz

5. Napoleanska system

Frankrike
Nederländerna
Belgien
Luxemburg
Spanien
Portugal
Italien
Grekland

6. Östeuropeiska system

Polen
Tjeckiska republiken
Slovakien
Ungern
Rumänien
Bulgarien
Albanien

7. Post-sovjetiska system

Ryssland
Vitryssland
Ukraina
Estland
Lettland
Litauen

8. Kommunsystemens variationer

Kommunsystemens skillnader och likheter
Idealtypiska kommunsystem

9. Källor

1 Inledning

Introduktion

De lokala och regionala nivåerna för medborgerligt självstyre har under de senaste åren tilldragit sig allt mer uppmärksamhet. Detta hänger inte bara samman med att de i de flesta västeuropeiska stater svarar för en avsevärd del av de offentliga finanserna och utgör förverkligare av nationella välfärdssystem. Det har också att göra med deras ställning som företrädare för den lokala folkviljan i en föränderlig tid för de europeiska politiska systemen.

Europa av idag präglas av en ekonomisk och politisk integrationsprocess, i vilken förväntningar riktas mot regioner och kommuner att i högre grad utgöra bas i det europeiska samarbetet. Samtidigt pågår också ett sorts sönderfall, i och med att starka krav på etniskt självbestämmande leder till att tidigare stabila nationalstatsstrukturer luckras upp. Även i denna process spelar kommuner och regioner en viktig roll genom att ofta utgöra de institutioner som kanaliserar självstyret.

Parallellt med detta genomgår de östeuropeiska staterna genomgripande förändringar. Efter de kommunistiska systemens fall har ett uppbygge av en ny struktur för politik och förvaltning inletts. En viktig komponent i detta utgörs av etablerandet av ett lokalt självstyre. Detta är förstås inte problemfritt, men det finns en tydlig ambition hos de som utformar de nya staternas styrelseskick att skapa utrymme för demokratiskt förankrade kommuner och regioner att utöva självstyre.

Den europeiska kommunkartan är alltså i högsta grad i omdaning. Samtidigt har den, genom omvandlingen i Östeuropa, kommit att vidgas. Lokalt självstyre med demokratisk förankring utövas i dag i fler stater än någonsin tidigare i Europa. Men trots pågående förändringar finns ett starkt element av kontinuitet och tradition i Europas kommunsystem. I många länder kom kommuner till före staten. De förvaltningssystem som infördes under tidigt 1800-tal har fortfarande återverkningar på kommunsystemens utformning på många håll. Östeuropeiska kommunsystem byggs upp inte bara under inspiration av västeuropeiska kommuners ställning utan också på basis av egna traditioner.

Behovet av en översiktlig bild av de europeiska kommunsystemen, deras karaktäristika och variationer, är därmed tydligt. Någon aktuell svenskspråkig genomgång existerar inte, annat än som inslag i mer övergripande framställningar. Den engelskspråkiga litteraturen har dessutom hittills i stort sett varit inriktad på analyser av kommunsystem i Västeuropa.

Ambitionen med denna skrift är att svara för en sådan översikt. Två frågeställningar står därvid i fokus:

- Vad kännetecknar de olika europeiska staternas kommunsystem?

- Vilka skillnader och likheter råder mellan systemen och hur ser variationsbredden ut?

Det måste på en gång understrykas att en rad begränsningar fått införas för att göra uppgiften hanterlig. Studien är av översiktlig karaktär, vilket medför att analysen sker på bredden snarare än djupet. Antalet stater som behandlas har också fått begränsas. Totalt finns idag 45 stater i Europa som förklarat sig självständiga. Vår studie omfattar 31 av dessa. De som exkluderats utgörs av ett antal småstater, såsom San Marino, Vatikanstaten och Malta, vidare Moldavien, Turkiet och Cypern samt de stater som utgör f.d. Jugoslavien. Avsaknad av en kommunal nivå, brist på information eller på annat sätt allmänt oklara förhållanden är de kriterier som varit vägledande vid denna avgränsning. De fjorton stater som exkluderats har emellertid bara 5 % av Europas befolkning, varför studien ändå kan anses vara heltäckande.

Studien behandlar kommunsystem i Europa. För att en företeelse skall anses vara en kommunal enhet bör följande kriterier vara uppfyllda: den verkar inom ett avgränsat geografiskt område inom en stat eller inom en delstat i en federativ statsbildning; den åtnjuter en viss grad av autonomi eller självstyrelse; den har vissa auktoritativa befogenheter gentemot sina medborgare och den har beslutsfattare som utses genom direkta och demokratiska val. Denna definition exkluderar delstater i federala stater, men innefattar regionala organ. Den regionala nivån i Spanien och Belgien, som har en delstatsliknande ställning, betraktas emellertid inte som kommuner i denna översikt.

I denna framställning uppfattas kommunsystem som en företeelse som karaktäriserar staten. Vi utgår således ifrån att man i de studerade staterna kan identifiera 31 kommunsystem. I praktiken kan dock de inomnationella variationerna vara nog så stora, inte minst i federala stater. Detta betyder t.ex. att de skillnader som råder i fråga om de schweiziska kommunernas ställning i olika kantoner visserligen uppmärksammas, men inte i särskilt hög grad, utan fokus riktas på de förutsättningar för den kommunala självstyrelsen som är gemensamma.

I anslutning till varje kommunsystem belyses följande aspekter: Inledningsvis behandlas statens och kommunsystemets **grundläggande struktur**. Detta innefattar generella kännetecken hos staten, antalet nivåer hos kommunsystemet och kommunernas storlek. Därefter nämns något om **självstyrelsens reglering**, vilket gäller förekomst av konstitutionella och andra regler samt statlig kontroll av kommunernas verksamhet. Här diskuteras också stat-kommunala relationer. Efter detta följer en översikt av **kommunernas organisation och uppgifter**. De viktigaste beslutsfattande och verkställande organen samt ålagda och fri-

villiga uppgifter redovisas. Kommunernas **finansiella förhållanden** uppmärksammas därefter, bl.a. vad gäller verksamhetens ekonomiska omfattning och olika former för finansiering av kommunal verksamhet. Ett avsnitt behandlar **den lokala självstyrelsens demokratiska förankring** och berör valsystem, valperioder, förekomst av folkomröstningar, m.m. Slutligen nämns något om **kommunala utvecklingstendenser**, bl.a. i fråga om pågående reformarbete och regionaliseringstendenser.

I framställningen har kommunsystemen grupperats i sex kategorier. Indelningen presenteras och motiveras utförligare på de följande sidorna. Fyra av kategorierna gäller västeuropeiska kommunsystem; nordeuropeiska, brittiska, mellaneuropeiska och napoleanska. Till detta har fogats ytterligare två kategorier; östeuropeiska och post-sovjetiska. Kommunsystemen beskrivs i kapitel 2-7. Kapitel 8 ägnas åt en analys av kommunsystemens variationer, varvid olika kommunsystem och kategorier av kommunsystem jämförs med varandra. Kapitlet avslutas med en diskussion om ett idealtypiskt angreppssätt vid jämförande studier av kommunsystem. Kapitel 9 innehåller en redogörelse för studiens viktigaste källor.

Något bör slutligen nämnas om metod och språkproblem. Översikten bygger huvudsakligen på en bearbetning och analys av engelskspråkig litteratur men även på information från personer med insikter i olika staters kommunsystem. Där så varit möjligt har uppgifter kontrollerats i flera källor. Ibland har det varit svårt att finna lämpliga termer på svenska som ger läsaren avsedda associationer. I många fall återfinns därför även orginalspråkets beteckningar. Läsaren kommer också att notera att behandlingen av förhållandena i de tidigare kommuniststyrda staterna i öst är kortfattad. Detta gäller i synnerhet de stater som tidigare ingick i Sovjetunionen. Anledningen är dels att befintlig information är knapphändig eller svårtillgänglig, dels att omfattande förändringar just nu pågår och det därför inte alltid är lätt att veta hur systemen kommer att se ut. Inte minst är det svårt att skilja det som angivits formellt från det som kan komma att ske reellt.

Kategorier av kommunsystem

Att kategorisera kommunsystem är, om inte annat, nödvändigt för att kunna sortera och hantera all den information som ryms i en översikt av detta slag. Kraven blir särskilt viktiga när översikten har ambitionen att vara heltäckande. Men en kategorisering har också betydelse för att kunna förstå hur system kommit till och utvecklats. De säger något om

vad som under årens lopp varit viktiga influenser och varifrån man lånat sina förebilder.

Inte minst av det senare skälet har frågan om hur kommunsystem kan grupperas varit ett återkommande tema i den internationella jämförande forskningen kring kommuner och kommunsystem. De framväxande kommunsystemen i Östeuropa är alltför nya för att ännu ha underkastats analys av forskarna. Bland västeuropeiska kommuner har man emellertid normalt gjort en indelning i tre eller fyra kategorier. Så skiljer exempelvis Hesse (1991), i anslutning till en omfattande genomgång av 20 kommunsystem, mellan tre grupper; en fransk, en engelsk och en nord- och mellaneuropeisk variant. I hans indelning har således de nordiska staterna lagts samman med de mellaneuropeiska federationerna.

Även i denna framställning har det varit en viktig uppgift att försöka identifiera olika huvuddrag bland kommunsystemen. Eftersom vårt urval av kommuner omfattar i det närmaste hela Europa, och därmed även rymmer de nya demokratierna i öst, är uppgiften särskilt utmanande. Såsom redan tidigare nämnts har därvid en indelning i sex kategorier använts. Till skillnad från Hesse, men i likhet med Alan Norton i Batley & Stoker (1991), skiljer vi mellan fyra typer av västeuropeiska kommunsystem; nordeuropeiska, brittiska, mellaneuropeiska och napoleanska system. Även om det finns likheter mellan de nordeuropeiska och mellaneuropeiska systemen är en avgörande skillnad att de senare befinner sig i en federala kontext. Vi gör till sist också en distinktion mellan östeuropeiska och post-sovjetiska system i de tidigare kommuniststyrda staterna i öst. I det följande summeras några viktiga kännetecken hos dessa kategorier.

I **Nordeuropeiska system**, som omfattar Sverige, Norge, Danmark, Finland och Island, har kommunerna en framträdande position, vilket bl.a. kommer till uttryck i att de svarar för en avsevärd andel av den offentliga verksamheten. Förverkligandet av välfärdspolitiken sker i hög grad genom kommunernas försorg. De har vidare långtgående egna befogenheter och kan utöva ett stort mått av självstyre, vilket delvis hänger samman med att deras verksamhet i hög grad finansieras av lokal inkomstskatt. Med undantag för Island, med sina speciella förhållanden, är kommunerna förhållandevis stora, till följd av att genomgripande sammanläggningsreformer genomförts. Beslutsfattandet i kommunerna sker genomgående i kollektiva former.

En andra kategori utgörs av **Brittiska system**, som innefattar Storbritannien och Irländska republiken. Eftersom Irland först år 1922 blev självständigt har de båda staterna en gemensam historia, vilket satt spår i Irlands system för politik och förvaltning. I denna kategori är kommunerna genomgående stora. Befolkningsmässigt är de i genomsnitt de största i Europa, men de saknar den finansiella tyngd som de nord-

europeiska kommunerna har. I Storbritannien, men inte i Irland, fyller kommunerna betydelsefulla uppgifter i välfärdspolitiken, trots att viktiga områden, framför allt hälso- och sjukvården, men även andra delar av socialtjänsten, ligger utanför deras ansvarsområde.

Den kommunala självstyrelsen i Storbritannien och Irland anses vara starkt kringskuren. Den saknar konstitutionellt skydd och den grundläggande kompetensregeln, ultra vires, innebär att kommunerna bara har rätt att bedriva verksamhet som de fått uttryckligt tillstånd till av parlamentet. I båda staterna har dessutom staten successivt urholkat kommunernas ställning under det senaste decenniet. Storbritannien betraktas allmänt som det avvikande fallet i förhållande till den decentraliseringstrend som kännetecknat förvaltningssystemen på kontinenten. Det är kanske betecknande att såväl Storbritannien som Irland vägrat underteckna Europarådets konvention om lokalt självstyre. Vår tredje kategori är **Mellaneuropeiska system**, vilket utgör gemensam beteckning på kommunsystemen i Tyskland, Österrike och Schweiz. Dessa kännetecknas alla av att de ingår i en federal struktur, vilket medför att statsmakten är delad mellan en federal och en delstatlig nivå. Delstaterna har bl.a. rätt att i egna kommunallagar närmare reglera villkoren för kommunerna inom sitt område. I en stat som Schweiz medför detta att man snarare bör tala om 26 olika kommunsystem, dvs en för varje kanton, än om ett enhetligt schweiziskt. Även i andra avseenden skiljer sig Schweiz från de övriga två staterna i kategorin. Dess styrelseskick, med en inbyggd balans mellan de politiska beslutsfattarna och medborgarna och med starka direktdemokratiska inslag, är unikt i Europa.

Den sista av de kategorier som gäller de västeuropeiska kommunsystemen har betecknats **Napoleanska system**. Denna kategori omfattar ett stort antal stater i Väst- och Sydeuropa, nämligen Frankrike, Nederländerna, Belgien, Luxemburg, Spanien, Portugal, Italien och Grekland. Beteckningen betingas av deras gemensamma förvaltningspolitiska historia. Staternas förvaltningssystem har ursprungligen byggts upp under napoleansk överhöghet eller, som i Grekland, under inspiration av detta system. De kännetecknades då av en stark centralmakt och detaljerad statlig kontroll av kommunernas verksamhet. Denna utövades bl.a. av statliga regionala tjänstemän, prefekter, men också genom att den viktigaste lokala företrädaren, borgmästaren, utsågs av och tjänade staten.

De napoleanska systemen har under de senaste decennierna förändrats på ett genomgripande sätt genom omfattande åtgärder för att decentralisera ansvar och befogenheter. Kommunerna har dock, utom i Belgien och Nederländerna, motstått försök till sammanslagningar, vilket bl.a. hänger samman med att de är uttryck för en mycket stark lokal identitet. Detta innebär också att kommunerna i genomsnitt är

mycket små. Vanligt är vidare att det under staten finns tre självstyrande nivåer, en kommunnivå, en mellannivå (departement, provinser) samt en regional nivå. Etablerandet av en regional nivå, vilket är en sentida skapelse, har framför allt i Spanien och Belgien kommit att utvecklas till ett mycket långtgående regionalt självstyre.

Bland de napoleanska systemens alltjämt framträdande kännetecken märks också den viktiga roll som borgmästaren spelar på lokal nivå. Han är inte bara den viktigaste lokala företrädaren i kommunen med ansvar för att bereda och verkställa de kommunala besluten. Han svarar också för en rad uppgifter åt staten, bl.a. i frågor som gäller lokalt befolkningsregister och ordning.

Trots att dessa kommunsystem sammanförts i en kategori finns det stora variationer mellan dem. Portugal och Grekland har ännu inte infört regioner men planerar att göra detta. Belgiska och i synnerhet nederländska kommuner har lånat många drag från mellan- och nordeuropeiska system. Bl.a. gäller detta det omfattande ansvaret för välfärdsuppgifter och en något mer kollektivt präglad beslutsstruktur.

Bland de tidigare kommuniststyrda staterna har två kategorier av kommunsystem identifierats. Det första av dessa, **Östeuropeiska system**, omfattar Polen, Tjeckiska republiken, Slovakien, Ungern, Rumänien, Bulgarien och Albanien. Dessa präglas av att de inlett arbetet med att reformera kommunstrukturen, om än i olika takt, och att de därvid ofta har tidigare traditioner att falla tillbaka på. I samtliga östeuropeiska system har fria och hemliga val till kommunerna genomförts under perioden 1990-92.

Den sista kategorin, **Post-sovjetiska system**, omfattar Ryssland, Vitryssland, Ukraina, Estland, Lettland och Litauen. Dessa skiljer sig från de föregående genom att de ingick i Sovjetunionen och därmed starkare präglats av det sovjetiska systemet. I dessa stater påbörjades frigörelseprocessen senare än i Östeuropa och de förefaller ha det svårare i den omstöpningsprocess som inletts. De präglas av en stark institutionell tröghet genom att gamla strukturer fortfarande verkar parallellt med att nya system för lokalt självstyre byggs upp. I synnerhet Ryssland, men även Vitryssland och Ukraina, befinner sig ännu i ett mycket inledande skede i demokratiseringsprocessen och därmed också i uppbygget av den lokala demokratin. I dessa stater sker också ett påtagligt inre sönderfall. Däremot har de baltiska staterna hunnit längre i utvecklingen. Med undantag för i Estland har emellertid fria lokalval i västeuropeisk mening ännu ej genomförts i de post-sovjetiska systemen.

Distinktionen mellan östeuropeiska och post-sovjetiska system måste uppfattas som preliminär. Dessa skulle lika gärna kunna ses som två varianter av system som befinner sig i ett post-kommunistiskt utvecklingsskede. När staterna och kommunsystemen funnit sina former blir

det aktuellt att ånyo överväga klassificeringen och då i större utsträckning ta hänsyn till det som blev resultatet av förändringsprocessen.

De följande kapitlen ägnas åt en närmare beskrivning av de kommunsystem som ingår i var och en av den nu redovisade kategorierna.

2 Nordeuropeiska system

Till nordeuropeiska system räknas i denna framställning Sverige, Norge, Danmark, Finland och Island. Några grundläggande karaktäristika hos dessa stater summeras i tabell 1.

Tabell 1 **Stater med nordeuropeiska kommunsystem**

	Befolkning milj(1990)	Areal 1000 km2	inv/km2 (1990)
Sverige	8,6	450	19
Norge	4,2	324	13
Danmark	5,1	43	120
Finland	5,0	338	15
Island	0,3	103	3

Sverige

Grundläggande struktur

I denna framställning inkluderas Sverige framför allt för att underlätta läsarens jämförelser mellan dess och andra staters kommunsystem. Sverige är en enhetsstat som fortfarande är socialt och etniskt relativt homogent. Välståndet är i termer av BNP per capita är bland de högsta i världen och dessutom förhållandevis jämnt fördelat. Det svenska offentliga välfärdssystemet har åtminstone tidigare av många ansetts utgöra en modell för omvärlden, men detta befinner sig nu i omdaning. Ekonomisk stagnation har tillsammans med bl.a. tilltagande sociala klyftor och etniska spänningar lett till att Sverige nu i allt mindre grad anses avvika från det allmänna kontinentala mönstret.

Det svenska kommunsystemet består av två nivåer. Det finns 23 landsting, som huvudsakligen svarar för hälso- och sjukvård samt 286 kommuner, som har ett mer brett spektrum av uppgifter. Landstingen har i genomsnitt 346 000 invånare. Gotlands, Göteborgs och Malmö kommuner ingår inte i något landsting, utan svarar själva för landstingsuppgifterna.

De svenska kommunerna, som vid sin tillkomst år 1862 var ca 2 500 st, minskades i antal genom två sammanläggningsreformer, först till ca 1 050 st (1952), därefter till 277 st (1977). Några kommundelningar

under senare år har dock medfört att antalet ökat något. Idag är den genomsnittliga kommunstorleken 29 800 invånare, men antalet varierar från Bjurholms 2 900 invånare till Stockholms 685 000 invånare.

De svenska kommunerna har sitt ursprung i den medeltida sockenstrukturen. Denna var ett uttryck för fria bönders rätt att bestämma om gemensamma angelägenheter, främst av kyrklig art. Efterhand tog man emellertid på sig ansvar för även t.ex. fattigvård och skola. År 1862 skildes de kyrkliga frågorna från de världsliga, varvid dagens kommuner uppstod. Även landstingen bildades vid denna tidpunkt.

Självstyrelsens reglering

Kommunernas rätt till självstyrelse i Sverige har skrivits in i grundlag. I regeringsformens första paragraf anges att folkstyrelsen förverkligas genom den kommunala självstyrelsen, tillsammans med ett representativt och parlamentariskt styrelseskick. Regeringsformen anger vidare att kommuner och landsting har beskattningsrätt och att besluten skall fattas av valda representanter.

De närmare bestämmelserna om kommuners och landstings organisation och verksamhet anges därefter i kommunallagen. De ges i denna en allmän kompetens, som emellertid i huvudsak bygger på rättspraxis. Det finns också ett antal speciallagar som reglerar de verksamheter som kommunerna anses utföra på uppdrag åt staten.

Den statliga kontrollen av kommunernas verksamhet utövas i hög grad genom att medborgare överklagar beslut som de är missnöjda med. Beslut inom ramen för kommunernas allmänna kompetens prövas i fråga om laglighet och de som fattas på basis av speciallagar också när det gäller lämplighet. Förvaltningsdomstol eller i lag angiven central eller regional myndighet utför bedömningen. För att prövning skall ske av beslut inom den allmänna kompetensen krävs dock att någon kommunmedlem överklagar beslutet i fråga. När det gäller den speciallagsreglerade kompetensen är det endast den som berörs av beslutet som kan överklaga. Inom det senare kompetensområdet svarar också statliga centrala och regionala organ för övervakning.

Kommunernas organisation och uppgifter

De svenska kommunernas högsta beslutande organ utgörs av ett direktvalt kommunfullmäktige. Hos landstingen kallas detta landstingsfullmäktige. Fullmäktige består av minst 31 och högst 149 ledamöter (Stockholms läns landsting). Dess sammanträden är offentliga.

Beredande och verkställande organ utgörs av styrelser och nämnder. Dessa utses av fullmäktige för tre år i taget och är i princip sammansatta i proportion till partiernas representation i fullmäktige. En nyckel-

roll intas därvid av kommun- resp landstingsstyrelsen. I princip skall alla ärenden som behandlas i fullmäktige beredas av styrelsen. Styrelsen har också ett övergripande ansvar att verkställa besluten och för kommunens löpande verksamhet. Styrelsens ordförande är kommunens främste politiske företrädare och är heltidsengagerad. Även andra ledande politiker kan ha sina uppdrag på heltid.

Utöver styrelsen utser kommuner och landsting också nämnder som sköter beredning och verkställighet, antingen inom en viss sektor eller inom en kommundel. Man har numera stor frihet att själva avgöra nämndorganisationens utformning.

Kommunerna svarar för ett stort antal varierande uppgifter, men tyngdpunkten ligger på välfärdssystemen inom grund- och gymnasieskola samt socialtjänst inklusive barn- och äldreomsorg. Kommunerna har också hand om fysisk planering, miljö- och hälsoskydd samt brandskydd. Dessa utgör de viktigaste av de speciallagsreglerade uppgifter, som formellt utförs på uppdrag åt staten. Övriga verksamheter, som faller inom den allmänna kompetensen, gäller bl.a. fritids- och kulturverksamhet, näringslivsstöd samt industriell och teknisk verksamhet.

Huvuddelen av landstingens verksamhet är speciallagsreglerad. Det gäller t.ex. ansvaret för hälso- och sjukvård, tandvård och omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, vilket svarar för ca 85 % av deras utgifter. Landstingen har också vissa lagreglerade utbildningsuppgifter. Bland de fakultativa uppgifterna märks ansvar för regional kultur och kollektivtrafik.

Kommunerna kan samarbeta i kommunalförbund, vilket dock efter kommunsammanläggningarna blivit ovanligt. För närvarande finns endast ca 25 sådana.

Finansiella förhållanden

Kommuner och landsting i Sverige svarar tillsammans för 39 % av de offentliga utgifterna (1990). De spelar därmed en framträdande roll, vilket inte minst hänger samman med deras ställning i de offentliga välfärdssystemen. Kommunernas viktigaste inkomstkällor (1990) utgörs av skatt (48 %), statsbidrag (26 %) och avgifter (16 %). Landstingen är i högre grad beroende av skatteinkomster (68 %) och får även medel från bl.a. statsbidrag (19 %) och avgifter (16 %).

Skatteinkomsterna härrör i huvudsak från en proportionell kommunal inkomstskatt. I princip har kommuner och landsting själva rätt att avgöra skattesatsens storlek, men i praktiken har denna varit starkt kringskuren under senare år. Under 1980-talet träffades flera överenskommelser mellan staten och kommunförbunden om frivilliga skattestopp. Under senare år har ett lagstiftat skattestopp varit i kraft. Detta hävs från och med 1994, men ersätts av en ekonomisk stimulans

till de kommuner som avstår ifrån skattehöjningar. Av den beskattningsbara inkomsten betalade svenskarna i genomsnitt 19 % i kommunal inkomstskatt och 12 % i landstingsskatt år 1991.

Av statsbidragen är de kommunala till 84 % och de landstingskommunala till 31 % specialdestinerade. Av de generella statsbidragen utgörs huvuddelen av ett skatteutjämningsbidrag, som bl.a. syftar till att utjämna förutsättningarna för kommunal verksamhet i olika delar av landet. Även de speciella statsbidragen har emellertid under senare år kommit att bli allt mer generella till sin karaktär.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Ledamöterna i kommunernas och landstingens fullmäktige utses i allmänna val och har en mandatperiod om tre år. Valen sker vid samma tillfälle som riksdagsvalen. Valdeltagandet vid de lokala valen uppgår till ca 85 %, vilket är ungefär samma som i riksdagsvalen. Ett proportionellt valsystem tillämpas. I princip är samma partier som på nationell nivå verksamma i kommunalpolitiken, men ett ökat inslag av lokala partier har kunnat märkas under det senaste decenniet. Kvinnornas andel uppgår till 32 % i kommunfullmäktige och 37 % i landstingsfullmäktige.

Kommunala folkomröstningar av rådgivande karaktär har kunnat anordnas sedan 1977. Folkomröstningar har varit vanligast i fråga om förslag till kommundelningar. Deltagandet har i allmänhet varit något lägre än i kommunalvalen.

Kommunala utvecklingstendenser

Bland annat till följd av allmänna samhällsekonomiska problem har den offentliga sektorns expansion bromsats upp. Kommuner och landsting har därvid ställts inför nya krav att ompröva och effektivisera verksamheter. Nya styrsystem och föreställningar om hur kommuner skall skötas har lånats från den privata sektorn. I någon mån har verksamheter privatiserats.

Parallellt med detta pågår även försök med att fördjupa demokratin. Detta har bl.a. skett genom inrättandet av kommundelsnämnder och genom försök att förändra politikerrollen. Vissa kommuner har dessutom på prov fått status av frikommuner, vilket inneburit att de befriats från vissa statliga regleringar.

Landstingens framtida existens är ifrågasatt. Kommunernas företrädare menar att de borde få ta över huvuddelen av landstingens verksamhet. Men samtidigt finns strömningar som förespråkar en ny regionindelning med större geografiska enheter än de nuvarande landstingen.

Norge

Grundläggande struktur

Norge är en ung stat men ett gammalt land. Språkligt och kulturellt har det djupa rötter men fick sin självständighet först i och med att unionen med Sverige upplöstes år 1905. Före 1814 utgjorde Norge en del av Danmark, vilket tydligt återspeglas i dess förvaltningspolitiska traditioner. Till skillnad från Sverige och Finland, men i likhet med Danmark, kan de norska ministrarna ingripa även vid verkställandet av enskilda ärenden.

Den kommunala självstyrelsen i Norge har djupa rötter och grundar sig på det traditionella självbestämmandet i byn. Norges långsträckta och bergiga karaktär har inneburit att staten haft svårt att kontrollera de lokala enklaverna. Det har också sedan länge funnits en traditionell motsättning mellan centrum och periferi i Norge.

Det norska kommunsystemet består av två nivåer. Kommunerna, som för närvarande är 439 st, har genom sammanläggningar minskat från 744 st år 1950. Kommunerna har en genomsnittlig befolkning om 9 000 invånare, som dock varierar från 230 till 460 000 invånare. Den andra nivån består av 19 fylkeskommuner. Dessa etablerades så sent som 1976 på basis av ett då existerande kommunalförbundsliknande samarbete mellan kommuner. Från och med detta år fick fylkeskommunerna direktvalda beslutsfattare samt något senare också rätt att utta skatter. Oslo utgör både kommun och fylkeskommun.

Självstyrelsens reglering

Den kommunala självstyrelsen i Norge saknar skydd i grundlagen.

Den första kommunallagen fastställdes år 1837. Den nu gällande antogs år 1992 och ersätter separata lagar för kommuner och fylkeskommuner. Denna gemensamma lag reglerar huvuddragen i fråga om organisation, procedurer och beslutsfattande, finansiering samt statens styrning. Ytterligare reglering av kommunernas uppgifter sker i speciallagar.

Den statliga företrädaren på regional nivå, fylkesmannen, har bl.a. till uppgift att tillse att kommunerna håller sig inom ramen för den allmänna kompetensen och inte bryter mot lagar. Men för att granskning av ett beslut skall komma till stånd måste först minst tre fullmäktigeledamöter anmäla detta för prövning. Medborgarna kan dessutom få lagligheten i kommunala beslut prövad genom att vända sig till det ansvariga departementet på central nivå. Myndigheten avgör dock

om sådan prövning skall ske. I fråga om speciallagsreglerade uppgifter förekommer dock fortfarande omfattande kontroll på statligt initiativ.

Kommunernas organisation och uppgifter

Högsta beslutsfattande organ i såväl kommuner som fylkeskommuner utgörs av ett fullmäktige, som i kommunerna kallas kommune- eller bystyre och i fylkeskommunerna fylkesting. Ledamöterna är valda på fyra år. Hos detta organ ligger all beslutsfattande makt, men delar av den kan delegeras till en styrelse, ett formannskap (fylkesutvalg i fylkeskommunerna), och till andra styrelser och nämnder. Kommuner och fylkeskommuner har stora möjligheter att själva besluta om sin organisation, men styrelser för hälso- och sociala frågor resp byggnadsfrågor är obligatoriska. Såväl fullmäktiges som styrelser och nämnders möten är offentliga.

Sedan 1987 har Oslo tillämpat ett parlamentariskt system och i den nya kommunallagen ges alla kommuner och fylkeskommuner som så vill, möjlighet att införa ett sådant. För ett beslut i denna riktning krävs dock 2/3 majoritet i bystyret. I ett parlamentariskt system utses en kommunstyrelse av bystyrets majoritet, vilket innebär att den inte behöver vara proportionellt sammansatt. Om bystyret röstar emot dess förslag måste dock styrelsen avgå. I detta system har också kommunstyrelsen en starkare ställning gentemot de anställda förvaltningstjänstemännen än i övriga kommuner.

De norska kommunerna har en allmän kompetens, som emellertid inte finns inskriven i någon lagstiftning. Principen är att kommuner och fylkeskommuner har rätt att bedriva all verksamhet som inte enligt lag tillkommer annan institution. Fylkesmannen avgör om kommunala beslut ligger inom ramen för den allmänna kompetensen.

Bland kommunernas uppgifter märks ansvar för grundskolor, primärvård, social omsorg, stadsplanering, miljöskydd samt kultur- och fritidsverksamhet. Fylkeskommunernas viktigaste uppgifter utgörs av byggnad och drift av sjukhus samt av tandvård, specialistvård, ansvar för gymnasieskola och vuxenutbildning. Fylkeskommunerna sköter också regional planering och näringspolitiskt stöd samt har ett övergripande ansvar för kommunikationer.

Finansiella förhållanden

Kommuner och fylkeskommuner svarar tillsammans för 38 % av de offentliga utgifterna (1986). Tyngdpunkten ligger på kommunerna, vars andel är ungefär dubbelt så stor som fylkeskommunernas. De viktigaste inkomstkällorna utgörs av en skatt (46 %), generella statsbidrag (29 %), specifika statsbidrag (12 %) och avgifter (11 %).

Skatten utgörs huvudsakligen av en kommunal inkomstskatt. Kommuner och fylkeskommuner har emellertid begränsade möjligheter att själva påverka storleken på denna eftersom Stortinget varje år fastställer dess maximi- och miniminivåer, angivet i förhållande till den beskattningsbara inkomsten. Maximinivån för kommunerna är för närvarande 7,5 % och för fylkeskommunerna 13,5 %. Alla kommuner och fylkeskommuner utnyttjar det maximalt tillåtna utrymmet.

Statsbidragen är huvudsakligen generella till sin karaktär. Dessa ger de kommunala nivåerna ett allmänt resurstillskott men syftar också till att utjämna skillnader mellan olika landsdelar. År 1992 fanns det 110 olika specialdestinerade statsbidrag till kommuner och fylkeskommuner. Staten avgör mer i detalj vad dessa skall användas till.

För att kommuner och fylkeskommuner skall få uppta lån krävs tillstånd. Fylkesmannen prövar kommuners önskemål, medan regeringen tar ställning till fylkeskommunernas. Bedömningen gäller endast huruvida man har de ekonomiska förutsättningarna att betala framtida räntor och amorteringar. Fylkesmannen har också till uppgift att granska att kommunerna följer kommunallagens regler i fråga om budget. Varje år ogiltigförklaras ett antal budgetar som av dessa skäl ansetts strida mot kommunallagens regler.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Ledamöterna i kommunernas och fylkeskommunernas fullmäktige väljs i allmänna val och har en mandatperiod om fyra år. Utländska medborgare har rösträtt om de varit bosatta i landet i minst tre år, för nordiska medborgare räcker det dock med två år. Ett proportionellt valsystem i flermansvalkretsar tillämpas. Väljaren gör ett val mellan partier. Det finns dessutom, till skillnad från i Sverige, vissa möjligheter att påverka vilka personer som skall väljas. Valdeltagandet i de lokala valen år 1991 var 63 %, vilket är ungefär 20 %-enheter lägre än i de senaste stortingsvalen. Av ledamöterna i kommunernas fullmäktige är 31 % kvinnor. Motsvarande andel i fylkeskommunerna uppgår till 41 %.

Det finns ingen reglering i fråga om kommunala folkomröstningar, men kommuner anses ändå ha möjlighet att genomföra sådana. Dessa kan emellertid endast vara rådgivande. Folkomröstningar hålls vanligen om förslag om att lägga samman kommuner, men har också förekommit i andra frågor, t.ex. vid avgöranden om vilket skriftspråk som skall användas i grundskolan.

Kommunala utvecklingstendenser

De försök med frikommuner som bedrivits även i Norge har permanentats i en särskild lag om experiment i offentlig verksamhet. Numera kan bl.a. kommuner och fylkeskommuner ansöka om att befrias från reglering. Avsikten är att finna bättre organisationsformer och effektivare resursanvändning.

Erfarenheterna från det parlamentariska beslutssystemet i Oslo har i allmänhet varit positiva och man kan nu förvänta sig att även andra större kommuner och fylkeskommuner kommer att följa detta exempel, när den nya kommunallagen nu gör detta möjligt.

Danmark

Grundläggande struktur

I likhet med Norden i övrigt har Danmark hög välståndsnivå och en levnadsstandard som är förhållandevis jämnt fördelad. Det är språkligt och etniskt homogent, men präglas av en viss politisk instabilitet. Ett stort antal partier, ett strikt proportionellt valsystem och koalitionsregeringar i minoritet har bidragit till detta.

Det danska kommunsystemet består av två nivåer - kommuner och amtskommuner. Kommunerna uppgår f.n. till 273 st, vilket är en kraftig reducering i förhållande till 1960-talet, då deras antal var 1 390 st. Kommunernas genomsnittsstorlek är 18 800 invånare, vilket dock varierar från 2 400 till 463 000 invånare. Det finns 14 amtskommuner, med en genomsnittlig befolkning om 329 000 invånare. Även deras antal minskades i samband med sammanläggningarna under 1960-talet. Köpenhamn och Frederiksberg är specialfall genom att de utgör både kommuner och amtskommuner.

I denna framställning behandlas inte de självstyrande områdena Färöarna och Grönland. Dessa har egna beslutsorgan för självstyret, men har också en kommunal nivå. Färöarna är indelad i 50 kommuner och Grönland i 18.

En viktig skillnad mellan Danmark och övriga nordiska länder utgörs av de starka inslagen av brukardeltagande på lokal nivå. Företrädare för olika berörda grupper deltar i den lokala förvaltningen av en verksamhet. Mest framträdande är detta inom skolsektorn. Varje skola leds av ett råd, i vilken föräldrar, elever, lärare och skolledare är representerade.

De danska städerna har en lång tradition av självstyre. Redan på 1200-talet fick de första städerna sina privilegier, även om deras ställ-

ning försvagades under tider av envälde under 1600- och 1700-talen. Den självstyrande organiseringen på landsbygden är av senare datum. I dessa områden var lokal förvaltning länge en uppgift för feodalherrarna och först i början av 1800-talet lades där grunderna till kommunalt självstyre.

Självstyrelsens reglering

De kommunala nivåernas självstyre är inskrivet i den danska grundlagen. Dessa ges där rätt att oberoende, men under statligt överinseende, sköta sina egna angelägenheter i enlighet med vad som anges i lag. Närmare reglering av kommuners och amtskommuners verksamhet sker i en kommunallag, senast ändrad 1992. Det finns också en speciell lag för kommunstyret i Köpenhamn. I dessa lagar regleras bl.a. kommunernas organisation, hur budgeten skall utformas och hur den kommunala verksamheten övervakas.

Såväl kommuner som amtskommuner har både en allmän och en speciallagsreglerad kompetens. Den allmänna kompetensen är emellertid inte lagfäst i kommunallagen. Speciallagarna skiljer sig åt i fråga om det handlingsutrymme dessa ger kommunerna.

Kontrollen av kommunernas verksamhet utövas i huvudsak av ett tillsynsråd på amtsnivå. Detta består av landshövdingen (statsamtsmanden) samt fyra personer som amtskommunen utser bland sina ledamöter. Tillsynsrådet har rätt att upphäva kommunala beslut som strider mot gällande lag. Detta kan ske antingen på eget initiativ eller efter anmälan av medborgare eller en minoritet i kommunens fullmäktige. Utöver detta finns också särskilda kontrollsystem inom speciallagsreglerade områden.

Kommunernas organisation och uppgifter

Kommunernas och amtskommunernas högsta beslutande organ utgörs av ett fullmäktige. I kommunerna kallas denna kommunalbestyrelse, utom i större städer, där den betecknas byråd. Ledamöterna har fyraåriga mandatperioder. I allmänhet är dessa organ mindre än sina svenska motsvarigheter och har mellan 5 och 55 ledamöter beroende på befolkningsunderlag.

En skillnad i förhållande till övriga nordiska kommunsystem är att borgmesteren har en framträdande roll som ansvarig för beredning, verkställighet och löpande verksamhet i kommunen. Denne, som är heltidsengagerad, utses av kommunalbestyrelsen. Borgmesteren är vidare ordförande i finanskommittén, som svarar för utarbetande av förslag till budget, upprättande av ekonomisk och fysisk planering samt ansvar för förvaltningspersonalen. Utöver finanskommitté kan det också

finnas en eller flera s.k. stående udvalg. Alla dessa organ är sammansatta i proportion till partiernas ställning i kommunalbestyrelsen och dess ledamöter måste samtidigt ingå i denna.

I de fyra största kommunerna - Köpenhamn, Århus, Aalborg och Odense - tillämpas ett annat system. Kommunens löpande verksamhet leds av en styrelse, som består av borgmesteren och 5-7 övriga ledamöter. Tillsammans avspeglar dessa kommunalbestyrelsens partisammansättning. Styrelseledamöterna har ansvar för var sin sektor av den kommunala verksamheten.

Kommunernas tyngsta uppgifter gäller ett brett spektrum av sociala verksamheter, hälso- och sjukvård utanför sjukhusen samt grundskola och vuxenutbildning. Kommunerna svarar också för bl.a. kultur och fritidsverksamhet, väghållning, vatten och avlopp samt energiverk. Amtskommunernas uppgifter avser framför allt ett övergripande ansvar för hälso- och sjukvård, inklusive drift av sjukhusen, gymnasial utbildning och regional planering. Före 1970 hade dessa mer begränsade uppgifter.

Finansiella förhållanden

De danska kommunerna och amtskommunerna svarar tillsammans för 65 % av de totala offentliga utgifterna. Kommunerna har emellertid en roll som förmedlare av bl.a. pensioner. För att erhålla ett värde som är jämförbart med andra staters kommunsystem, bör dessa därför exkluderas, varvid andelen blir 47 %.

Av inkomsterna är de viktigaste skatter (53 %), generella statsbidrag (14 %) och specifika statsbidrag (9 %). Skatterna utgörs i huvudsak av lokala inkomstskatter. Kommuner och amtskommuner har formellt själva rätt att avgöra storleken på dessa. I praktiken har dock kostnadsutvecklingen bromsats upp genom överenskommelser mellan kommunförbunden och regeringen. Kommuner som brutit mot dessa har kunnat bestraffas. De specifika statsbidragen utgår uteslutande till kommunerna medan de generella ges till såväl kommuner som amtskommuner. Generella statsbidrag fyller delvis ett utjämnande syfte.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Valen till de kommunala och amtskommunala fullmäktigeförsamlingarna sker vart fjärde år. Utländska medborgare, som bott i Danmark under minst tre år, har också rösträtt i de lokala valen. Ett proportionellt valsystem tillämpas. Väljaren har möjlighet att rösta antingen på parti eller på en speciell kandidat. Valdeltagandet i de lokala valen uppgår till ca 70 %, vilket är ca 15 %-enheter lägre än i folketingsvalen. Det är vanligare att väljarna röstar på speciella kandidater lokalt än nationellt.

Av kommunernas fullmäktigeledamöter är 26 % kvinnor medan deras andel i fylkeskommunernas fullmäktige uppgår till 29 %.

Det finns inga regler i fråga om kommunala folkomröstningar, men kommunerna anses ha rätt att anordna sådana så länge de är rådgivande till sin karaktär.

Kommunala utvecklingstendenser

De danska reformsträvandena inom det kommunala området har innehållit påtagliga inslag av brukardeltagande inom många områden. Ett system av brukarinflytande tillämpas redan för skolor men diskuteras även inom andra verksamhetsområden.

Det har vidare pågått en debatt om amtskommunernas existensberättigande. Från vissa håll har det ansetts att Danmark är tillräckligt litet och homogent för att klara sig utan en mellankommunal nivå. Förslagen har emellertid ännu inte lett till några beslut om att dessa skall avskaffas.

Finland

Grundläggande struktur

Finland blev år 1917 en självständig stat, efter fem sekler av svenskt och drygt ett sekel av ryskt inflytande. Inte minst har den svenska tiden avsatt spår i det finländska förvaltningssystemet. Indelningen i 12 län och en statlig länsförvaltning härrör från denna tid. Den förvaltningspolitiska principen om självständiga ämbetsverk är också gemensam för Sverige och Finland.

Den kommunala självstyrelsen har en mer obruten tradition i Finland och Sverige än i t.ex. Norge och Danmark. I stor utsträckning bygger den på samma sockensjälvstyre som de svenska kommunerna räknar som sitt ursprung.

Det finns endast en kommunal nivå i Finland. Kommunerna (kunta) uppgår till 455 st och har en genomsnittlig befolkning om 10 900 invånare. En viss sammanslagning av kommuner har skett sedan 1950-talet, men den planerade reformen genomfördes aldrig fullt ut, vilket medfört att konsekvenserna inte blivit lika genomgripande som i t.ex. Sverige och Danmark. Den minsta kommunen har 113 invånare och den största 492 000 invånare.

Åland har på grund av sin språkliga, kulturella och geopolitiska särart givits en särställning i Finland. Ön utövar betydande självstyre

inom områden som hälso- och sjukvård, undervisning och kultur och styrs av ett direktvalt lagting. Åland är vidare indelat i 16 kommuner.

Finland saknar mellankommunal nivå, men i stället har ett omfattande samarbete i form av samkommuner (tidigare kommunalförbund) etablerats. Samkommuner, som införts fr.o.m. 1993, har något friare arbetsformer än de tidigare kommunalförbunden. Samkommunerna saknar beskattningsrätt och finansieras av sina medlemskommuner. Vissa av dem är lagstadgade medan andra är frivilliga. Det finns lagstadgade samkommuner för bl.a. större sjukhus och mentalsjukvård. I Helsingsforsområdet finns en särskild samarbetsdelegation för de fyra huvudstadskommunerna som svarar för trafik-, miljö- och avfallshanteringsfrågor. Frivilliga samkommuner handhar bl.a. mindre sjukhus och yrkesutbildning. Antalet samkommuner uppgår till ca 370 st.

Självstyrelsens reglering

I den finländska grundlagen konstateras att Finland har kommuner som är grundade på medborgerlig självstyrelse. Den kommunala självstyrelsen har därmed en konstitutionell garanti. I övrigt hänvisas till vanliga lagar för den närmare regleringen.

Den nu gällande finländska kommunallagen är från 1976, men en ny lag är under utarbetande. En delreform genomfördes vid årsskiftet 1992/93 och en helt ny kommunallag beräknas träda i kraft 1995 eller 1997. Grundläggande villkor för den kommunala självstyrelsen anges också i de särskilda lagarna om det åländska självstyret samt om styret av huvudstadsområdet. Kommunallagen reglerar bl.a. huvuddragen i kommunernas inre organisation.

På samma sätt som i Sverige kan kommunala beslut överklagas. Kommunalbesvär, som avser beslut fattade inom ramen för den allmänna kompetensen, prövas på länsnivå, men endast i fråga om beslutens laglighet. Förvaltningsbesvär tillämpas på beslut inom det speciallagsreglerade området, och prövning sker då också beträffande beslutets lämplighet. Länsstyrelsen har tidigare haft ett generellt ansvar för att övervaka beslutsfattandet i kommunerna, men detta har begränsats under senare år. Länsstyrelsen har dock fortfarande kvar rätten att utdöma viten mot kommunala organ eller individuella beslutsfattare som fattar olagliga beslut.

Kommunernas organisation och uppgifter

Högsta beslutande organ i de finländska kommunerna utgörs av kommun- eller stadsfullmäktige som består av 13-85 ledamöter. I princip ligger all beslutsmakt hos fullmäktige, men i praktiken har

många beslut delegerats till andra organ. Fullmäktige utser ett verkställande organ, en kommunstyrelse, bestående av minst sju ledamöter. Till skillnad från kommunfullmäktige, som har fyraåriga mandatperioder, väljs kommunstyrelsen endast för två år i taget. Utöver kommunstyrelse finns också styrelser och nämnder, av vilka vissa är frivilliga och andra obligatoriska.

Kommunerna har såväl en allmän som en speciallagsreglerad kompetens. Bland de speciallagsreglerade uppgifterna är de viktigaste utbildning samt hälso- och sjukvård. Inom ramen för den allmänna kompetensen bedrivs bl.a kultur- och fritidsverksamhet.

Finansiella förhållanden

Kommunernas andel av de totala offentliga utgifterna uppgår till 43 % (1985). De viktigaste inkomstkällorna utgjordes 1992 av skatter (36 %), statsbidrag (24 %), avgifter (14 %) och lån (6 %).

Den kommunala skatten utgörs i huvudsak av en inkomstskatt. Kommunerna avgör själva skattesatsens storlek, vilken för närvarande i genomsnitt uppgår till 17 % av den beskattningsbara inkomsten. Statsbidragen, som till 63 % är generella, svarar framför allt för finansieringen av hälso- och sjukvård samt utbildning. Utjämning av skillnader mellan kommuner sker både genom specifika och generella statsbidrag.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Ledamöterna i kommun- och stadsfullmäktige utses i allmänna val för en mandatperiod om fyra år. Utländska medborgare har rätt att delta i valen. Medborgare från övriga nordiska länder måste dock ha bott i Finland i minst två år och utomnordiska medborgare i minst tre år. I Finland röstar man på enskilda kandidater, som dock nomineras av partier eller andra organisationer. Det krävs minst 10 personer för att en nominering skall vara giltig. Ett proportionellt valsystem tillämpas. I de lokala valen deltar ca 75 % av de röstberättigade, vilket är ungefär samma andel som i riksdagsvalen. 27 % av fullmäktigeledamöterna i Finland är kvinnor.

Kommunallagen ger kommunerna rätt att genomföra rådgivande lokala folkomröstningar, men endast i frågor som ligger inom ramen för kommunernas allmänna kompetens.

Ett speciellt drag i finländsk lokal demokrati utgörs av medborgarinitiativ, vilket ger medborgarna möjlighet att hos de kommunala beslutsfattarna initiera förslag om åtgärder man anser bör vidtas. Kommunen måste årligen redovisa hur man ställt sig till initiativen och vad man gjort med anledning av dem.

Kommunala utvecklingstendenser

Arbetet med att utforma en ny kommunallag pågår. Avsikten är därvid att minska regleringen av kommunerna och öka deras möjligheter till flexibilitet. Förhoppningen är att såväl effektivitet som demokrati därmed skall förbättras. En annan tanke är att kommunerna i högre grad skall ansvara för lokala verksamheter, men inte nödvändigtvis själva bedriva dem.

Frågan om inrättandet av en mellankommunal nivå har ständigt varit på den finländska politiska dagordningen. Införandet av landsting har varit aktuellt men motståndarna har hävdat att Finlands storlek inte motiverar något sådant. Etablerandet av samkommuner samt en ny förvaltningsnivå i form av landskap, i vilka kommunerna skall ha ett visst inflytande, pågår i stället. Landskapen skall överta vissa uppgifter från länsstyrelserna, bl.a. regional utvecklingsplanering.

Island

Grundläggande struktur

Island är inte bara den befolkningsmässigt minsta av de nordiska staterna, utan även den yngsta. Slutlig självständighet uppnåddes först år 1944, sedan den union som år 1918 ingåtts med Danmark upplösts. Island kännetecknas av en osedvanligt lång tradition av lokalt självstyre. Det isländska tinget förekom som forum för lokalt beslutsfattande redan under andra halvan av 900-talet. En annan skillnad mellan Island och övriga Norden är att den offentliga sektorn har en förhållandevis liten omfattning.

Island är indelat i 196 kommuner. Man skiljer mellan städer (baer eller kaupstadur) och landsbygdskommuner (hreppur). För att räknas som stad måste man ha minst 1 000 invånare, vilket år 1990 gällde för 33 av kommunerna. Städer har ett något vidare kompetensområde än landsbygdskommuner.

Kommunernas genomsnittliga storlek uppgår till 1 300 invånare, vilket gör dem till de minsta i hela Europa. Undantas huvudstaden Reykjavik, som med sina 100 000 invånare svarar för 2/5 av statens befolkning, är den genomsnittliga storleken för de återstående endast 770 invånare. Den minsta kommunen har bara sju invånare. Alltinget beslöt år 1970 om en kommunsammanläggningsreform och i kommunallagen stadgas att kommuner skall ha minst 50 invånare. Om detta ej uppfylls skall staten ta initiativ till att lägga samman denna kommun med en angränsande. Vissa sammanläggningar har skett, men mot-

ståndet från kommunerna har varit starkt. I många av de minsta tillhör invånarna samma släkt och sammanläggningar av kommuner har därför uppfattats som en sammanslagning av släkter. I jämförelse med övriga Norden spelar kommunerna på Island en begränsad roll och har även mindre vittomfattande uppgifter.

Kommunerna samarbetar i stor utsträckning med varandra i kommunalförbund för att lösa gemensamma angelägenheter. Detta är vanligt i fråga om äldreomsorg, kultur och idrottsaktiviteter, avfallshantering samt drift av grund- och musikskolor.

Självstyrelsens reglering

Den kommunala självstyrelsen är inskriven i den isländska grundlagen. I denna anges att kommunerna har rätt att sköta sina egna angelägenheter, under regeringens överinseende och inom lagens gränser.

Kommunallagen, som i sin nuvarande version gäller från år 1986, svarar därefter för den närmare regleringen. Av denna framgår att Island är indelat i kommuner och att dessa är självstyrande. Kommunallagen reglerar också bl.a. grunddragen i den interna organisationen, förfarande vid kommunsammanläggningar och kommunpolitikernas arbetsvillkor. I någon mån gäller olika regler för kommuner av olika storlek.

Kontroll utövas i huvudsak genom att de som anser sig förfördelade av ett kommunalt beslut överklagar till kommundepartementet eller till ett angivet organ eller domstol.

Kommunernas organisation och uppgifter

Högsta beslutande organ utgörs av ett kommunfullmäktige, som i städerna kallas baejarstjórn och i landsbygdskommunerna hreppsnefnd. Antalet ledamöter varierar från 3 till 27. Om fullmäktige har fler än fem ledamöter kan det utse en kommunstyrelse som svarar för de beredande och verkställande uppgifterna. Denna skall bestå av fullmäktigeledamöter och väljs för ett år i taget.

De isländska kommunerna har generellt mer begränsade uppgifter än sina motsvarigheter i övriga nordiska stater. Många uppgifter handhas dessutom lokalt av stat och kommun gemensamt, eller av flera kommuner i kommunalförbund. En orsak är förstås den ringa kommunstorleken som innebär att kommunerna är alltför små för att kunna utgöra underlag för det moderna välfärdssamhällets alla uppgifter. Under de senaste årtiondena har dessutom statens makt och inflytande ökat på kommunernas bekostnad. Städer har dock en något vidare kompetens än landsbygdskommunerna.

Bland de kommunala uppgifterna, som alltså i varierande mån utförs på egen hand eller i samarbete med andra, märks utbildning, social välfärd, fysiskt planering, vatten och avlopp, parker, fritidsanläggningar och turism.

Finansiella förhållanden

Kommunerna på Island svarar tillsammans för 23 % av de offentliga utgifterna. 58 % av inkomsterna kommer från skatter, framför allt från en lokal inkomstskatt och en omsättningsskatt. Staten anger gränser för kommunernas skattesatser. Många kommuner, framför allt de allra minsta, får också en stor del av sina resurser från en särskild statlig utjämningsfond.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Val till kommunernas fullmäktige sker i allmänna val året före parlamentsvalen. Mandatperioden uppgår till fyra år. Medborgare från övriga Norden, som varit bosatta i Island under minst tre år har rösträtt i de kommunala valen. I kommuner med fler än 300 invånare tillämpas ett proportionellt valsystem. Valet sker där mellan partiers kandidatlistor. I mindre kommuner finns inga i förväg nominerade kandidater, utan alla valbara medborgare, utom de som uttryckligen avsagt sig, står till förfogande och kan väljas. Om 20 väljare eller 10 % av valmanskåren så begär skall emellertid även en mindre kommun tillämpa ett valsystem med listor. Valdeltagandet var i 1986 års lokalval 82 %, vilket är obetydligt lägre än i alltingsvalen.

Kommunallagen ger kommunerna rätt att hålla rådgivande lokala folkomröstningar. Beslutande folkomröstningar måste dock hållas i kommunindelningsfrågor. Förslag om sammanläggningar med annan kommun och andra ändringar av kommunens gränser skall underställas de berörda kommuninvånarna för avgörande. Vid sammanläggningar av kommuner med färre än 50 invånare krävs dock inga folkomröstningar.

En traditionell form av kommunalt beslutsfattande utgörs av det allmänna mötet. Inte minst i landsbygdskommuner är sådana vanliga. Dessa är endast rådgivande, men i de flesta fall följer fullmäktige mötets råd, om det finns grund för att dess mening är representativ för alla kommunmedborgares uppfattning.

Kommunala utvecklingstendenser

En ständigt aktuell fråga på Island har varit reformeringen av den kommunala strukturen. Trots ambitioner att lägga samman kommuner har detta skett i endast begränsad omfattning. Den pågående inflytt-

ningen till städerna har gjort frågan ännu mer brännande genom att de små kommunernas befolkningstal ytterligare urholkats. Ett beslut har nyligen fattats om att inleda en omfattande reformering av det isländska kommunsystemet, varvid de mindre skulle slås samman till större och uppgifter överflyttas från staten till kommunerna. Ett medgivande från befolkningen i folkomröstningar är dock en förutsättning för att den nya indelningen skall kunna genomföras. Dessa folkomröstningar genomförs hösten 1993.

Under de senaste decennierna har ansvar och befogenheter flyttats från kommunal till statlig nivå och Island utgör därför, tillsammans med Storbritannien, ett undantag från den i övrigt generella västeuropeiska decentraliseringstrenden. Den rikliga förekomsten av små kommuner utgör även i detta avseende en förklaring.

3 Brittiska system

De brittiska kommunsystemen begränsar sig till två, nämligen Storbritannien och Irländska republiken. Tabell 2 anger några grundläggande karaktäristika för dessa stater.

Tabell 2 **Stater med brittiska kommunsystem**

	Befolkning milj (1990)	Areal 1000 km2	inv/km2 (1990)
Storbritannien	57,4	242	234
Irländska republiken	3,5	70	50

Storbritannien

Grundläggande struktur

Storbritannien är en enhetsstat bestående av fyra delar - England, Wales, Skottland och Nordirland. De olika delarna utövar inget självstyre och statsmakten är därmed inte delad. Nordirland har emellertid varit en självständig del inom det brittiska riket, bl.a. med eget parlament (1921), men denna status upphörde år 1972 när, på grund av de politiska oroligheterna, direktstyre från London infördes.

I Storbritannien finns parallellt fem olika kommunsystem, som vart och ett gäller inom olika geografiska områden. Dessa system skiljer sig åt i fråga om struktur, men också beträffande kommunernas funktioner.

1. I Londonområdet sköts samtliga kommunala angelägenheter av 32 london boroughs. Någon övergripande kommunal nivå för hela London finns inte sedan 1986, då the Greater London County Council (GLC) avskaffades.

2. Ett liknande system existerar i sex storstadsområden i andra delar av England. Det gäller West Midlands, Greater Manchester, Merseyside, West Yorkshire, South Yorkshire och Tyne and Wear. Även här finns bara en kommunal nivå, men med beteckningen metropolitan district och dess funktioner skiljer sig i några smärre avseenden från de som tillkommer london boroughs. Totalt finns 36 metropolitan districts.

3. I övriga England och i Wales är de kommunala uppgifterna delade mellan två organ, county och district. Counties (47 st) täcker ett större geografiskt område och har ett mer omfattande ansvarsområde än districts (333 st).

4. Kommunsystemet i Skottland har en motsvarande uppbyggnad med två nivåer av kommunala organ, men med beteckningarna region resp district. Skottland rymmer 11 regions (inklusive tre ögrupper) och 53 districts.

5. I Nordirland finns endast en nivå med 26 districts. Deras funktioner är mer begränsade eftersom många tidigare kommunala uppgifter år 1972 överfördes till den brittiska centralregeringen.

De brittiska kommunerna är genomgående avsevärt mycket större än sina motsvarigheter i andra europeiska stater. I England och Wales har districts (inklusive london boroughs) i genomsnitt 128 000 invånare och counties (exklusive storstadsområdena) 690 000 invånare (1989). Men de största variationerna råder i Skottland. Den minsta brittiska kommunen är Nairn, ett skotskt district med 10 200 invånare och den största Strathclyde, en skotsk region med 2,4 miljoner invånare (1987).

Det brittiska kommunsystemets rötter kan spåras ända till medeltida former av relativt självstyre, i t.ex. städerna. Med industrialismen ställdes emellertid nya krav på fungerande lokala enheter som kunde tillhandahålla infrastruktur och andra kollektiva nyttigheter.

Självstyrelsens reglering

Storbritannien saknar skriven konstitution och därmed konstitutionella regler för den kommunala självstyrelsen. Kommunerna regleras i stället uteslutande av lagar som fastställs av parlamentet, vilket anses ge kommunerna en svagare rättslig ställning än i kommunsystem på kontinenten. I fråga om de brittiska kommunernas kompetens gäller principen om ultra vires. Denna innebär att kommunerna endast får företa sig sådant som uttrycklingen är tillåtet enligt lag. Något friområde, i stil med den allmänna kompetens som de svenska kommunerna åtnjuter, existerar inte.

För att kontrollera efterlevnaden av parlamentets lagstiftning har centralregeringen tillgång till en rad redskap, bl.a. administrativa kontroller och granskningar av kommunernas resursanvändning. Någon regional kontrollstruktur, motsvarande t.ex. prefekterna i Frankrike, finns emellertid inte.

Traditionellt har kommunernas ställning gentemot centralmakten varit svag, särskilt jämfört med länder som Sverige. Det senaste

decenniet med konservativa regeringar har emellertid varit remarkabelt. Relationerna mellan stat och kommuner har varit mycket spända och konfliktfyllda. Regeringen har anklagat kommunerna för ineffektivitet och slöseri och för att överträda sina befogenheter. En lång rad reformer har genomförts som successivt urholkat kommunernas ställning.

Kommunernas organisation och uppgifter

Enligt lag är det högsta beslutande organet i kommunerna dess fullmäktige (the council). Detta fattar de principiella och övergripande besluten för kommunen. The council utser ett antal nämnder som var och en svarar för beslutsfattandet inom ett funktionellt avgränsat område. Vissa av dessa skall finnas enligt lag, andra är frivilliga. De flesta kommuner har inrättat en särskild nämnd, med övergripande ansvar för policyfrågor (Policy Committee).

Nämnderna är normalt sammansatta i proportion till partiernas styrka i fullmäktige, och kan endast bestå av ledamöter som redan sitter i fullmäktige. Ordföranden i policy committee utgör i de flesta fall fullmäktigemajoritetens främste företrädare.

De brittiska kommunernas uppgifter spänner över ett vitt fält av olika lokala åtaganden. I ekonomiska termer är ansvaret för skola och utbildning det viktigaste, följt av bostadsbyggande och ett ansvar för den lokala miljön i vid bemärkelse. Social service, polis och persontransportsystem ingår också i kommunernas uppgifter. Uppgiftsfördelningen mellan olika kommunala nivåer varierar mellan olika delar av Storbritannien. Det bör återigen understrykas att kommunerna endast får åta sig uppgifter som man i lag givits uttryckligt tillstånd att ägna sig åt.

Finansiella förhållanden

Kommunerna svarar för ca 28 % av de totala offentliga utgifterna i Storbritannien (1990). Deras inkomster utgörs (1988) av statsbidrag (41 %), skatter (32 %), avgifter, m.m. (15 %) och lån (13 %).

Den ena halvan av statsbidragen består av generella bidrag medan den andra utgår för specifika ändamål. Vid beräkningen av de generella statsbidragen utgår man från ett stort antal demografiska och ekonomiska karaktäristika hos kommunen. Avsikten är att kommuner med större sociala problem och svagare resursbas i någon mån skall erhålla kompensation för detta. De specifika statsbidragen tillför resurser för avgränsade verksamheter såsom polis, bidrag till högskolestuderande och utveckling av statskärnorna.

Frågan om kommunalskattens utformning har varit föremål för ständiga kontroverser under det senaste decenniet. År 1988 ersatte Thatcherregeringen den lokala fastighetsskatten (rates), med en inkomstskatt (community charge, vanligtvis kallad poll tax). Denna var inte inkomstrelaterad, utan betalades med ett visst belopp av varje medborgare över 18 år. Efter starkt missnöje, som f.ö. bidrog till Margaret Thatchers fall som premiärminister, avskaffades denna skatt år 1991. Den kommunalskatt som nu gäller (council tax) innebär en återgång till tidigare principer eftersom den bygger på fastighetsinnehavets värde. Denna har dock till effekt att kommunernas skatteinkomster har minskat.

Utöver denna kommunalskatt finns en lokal företagsskatt. Sedan 1989 hanteras denna av regeringen, även om resurserna senare överförs till kommunerna. Trots att ca 32 % av kommunernas inkomster utgörs av skatter har man numera inte längre kontroll över mer än ca 14 %.

År 1984 infördes en lag som gav den brittiska regeringen möjlighet att sätta ett tak för kommunalskattens storlek. Detta var framför allt ett uttryck för den konservativa regeringens ambition att reducera de kommunala utgifterna, framför allt de labour-kontrollerade kommunernas. Kommunerna svarar själva för skatteuppbörden men de som tar ut mer skatt än den angivna gränsen straffas av regeringen genom att deras statsbidrag reduceras och genom att skadestånd utkrävs av de kommunfullmäktigeledamöter som deltagit i beslutet. Kommunerna kan visserligen fortfarande påverka storleken av sina inkomster, men bara om man håller sig under det av regeringen angivna skattetaket.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Kommunernas fullmäktigeförsamlingar består av ledamöter, som väljs genom majoritetsval i enmansvalkretsar. Mandatperioden är fyra år. Vissa districts i England och Wales tillämpar en successiv förnyelse av fullmäktige, varvid val sker till 1/3 av dess platser under tre på varandra följande år. I övriga kommuner väljs samtliga ledamöter vid ett och samma tillfälle. I Nordirland används ett proportionellt valsystem i de lokala valen.

Valdeltagandet är i allmänhet lågt. I brittiska parlamentsval deltar 70-80 % av valmanskåren medan i genomsnitt endast 40-50 % röstar i kommunalvalen. De stora nationella partierna dominerar även på lokal nivå. Bland de valda ledamöterna i engelska county councils uppgår kvinnornas andel till 21 % medan andelen i district councils är 19 %.

Lokala folkomröstningar av rådgivande karaktär kan anordnas, men är ovanliga i de brittiska kommunerna. Omröstningar som har genomförts har bl.a. gällt kommungränser och pubarnas öppethållandetider.

Kommunala utvecklingstendenser

I den internationella litteraturen pekar man ofta på de brittiska kommunerna som "det avvikande fallet". Medan starka decentraliseringstendenser präglade de kontinentala kommunsystemen under 1980-talet, fick de brittiska kommunerna se sin autonomi beskuren, sina uppgifter reducerade och sin position försvagad. Thatcherregeringens avoga inställning till framför allt de labour-dominerade kommunerna ledde bl.a. till hårdare finansiell reglering och att kategorier av kommuner helt enkelt avskaffades. Vissa uppgifter kom i detta sammanhang att överföras till administrativa enheter som saknade lokal demokratisk förankring. Storbritannien är tillsammans med Irland de enda EG-länder som ej ställt sig bakom Europarådets konvention om den kommunala självstyrelsen.

För närvarande diskuteras en omfattande reformering av hela den brittiska kommunstrukturen. En process pågår som antagligen kommer att leda till att districts slås samman till större enheter och att countynivån även utanför storstäderna avskaffas. En enhetlig ennivåstruktur skulle därmed upprättas, varvid Europas genomsnittligt största kommuner skulle bli ännu större. Vissa tecken tyder dock på att den nuvarande tvånivåstrukturen bibehålls på några håll.

I Storbritannien finns också en tendens att förskjuta kommunernas funktion till att i större utsträckning bli vad man kallar för "enabling". Detta innebär att kommunerna skall tillhandahålla ramar och resurser, men att verksamheten fullgörs av privata företag eller andra uppdragstagare på entreprenad.

Irländska republiken

Grundläggande struktur

Irländska republiken blev en självständig stat år 1922, även om det skulle dröja ända till 1948 innan republiken formellt konstituerades. Irland är EG:s minsta och glesast befolkade medlem. Katolicismen utgör en viktig komponent i den irländska identiteten och omfattar ca 95 % av befolkningen. Trots ambitioner att markera den irländska särarten, präglas samhällslivet, och inte minst politik och förvaltning, fortfarande i hög grad av den historia irländarna har gemensam med Storbritannien.

Detta gäller också landets kommunstruktur. Fram till 1922 var systemet i stort sett likadant som det brittiska, men sedan har den irländska utvecklingen gått sin egen väg. Detta kommer bl.a. till uttryck

i den starka ställning som kommunens ledande tjänsteman har och i det proportionella valsystemet.

Det irländska kommunsystemet består av två nivåer i städerna och en nivå på landsbygden. Irland är indelat i counties, som antingen är en county borough council (5 st) eller en county council (29 st). County boroughs omfattar de fem största städerna med omnejd; Dublin, Cork, Galway, Limerick och Waterford, medan county councils täcker återstoden av Irland. Den genomsnittliga befolkningsstorleken bland counties uppgår till 103 000 invånare. På denna nivå handhas de viktigaste kommunala funktionerna, vilka omfattar 90 % av de totala kommunala utgifterna.

Inom städerna finns dessutom en andra nivå bestående av någon av borough corporations (7 st), urban district councils (49 st) eller town commissions (30 st). De två första handhar samma uppgifter county councils, men för en specifik stad. Town commissions har dock mer begränsade uppgifter.

Självstyrelsens reglering

Till skillnad från Storbritannien har Irland en skriven konstitution, men den innehåller ingen reglering av kommunernas ställning. Villkoren för den kommunala verksamheten anges i stället i lag. I likhet med de brittiska kommunerna gäller principen om ultra vires, dvs kommunerna får endast befatta sig med uppgifter som de fått tillstånd till i lag.

Det irländska kommunerna anses i allmänhet vara starkt kringskurna och kontrollerade av staten. Något friområde utöver ultra vires existerar inte. Kommunerna kan inte heller på egen hand besluta om investeringar utan är beroende av medgivande från ett statligt låneorgan. Dessutom har kommunerna under de senaste decennierna blivit av med uppgifter som flyttats över till andra organ.

Kommunernas organisation och uppgifter

Kommunens ledande tjänsteman (city eller county manager) innehar en stark ställning i de irländska kommunerna. I lagstiftningen görs en distinktion mellan reserverade och verkställande uppgifter. De reserverade faller inom de lokala politikernas beslutsområde och gäller i huvudsak övergripande policyfrågor, såsom beslut om budget, förändringar i kommunens egendomsinnehav och val av kommunala representanter i olika organ. Alla uppgifter som inte reserverats för politikerna anses vara verkställande och tillkommer den ledande tjänstemannen. Detta ger chefstjänstemannen en viktig position, i praktiken även vid utformningen av policies. I hög grad fungerar denne också som statens förlängda arm. Detta understryks inte minst av tillsättnings-

förfarandet. Det är en kommission med statlig anknytning, och inte kommunen, som utser tjänstens innehavare. Den ledande tjänstemannen kan heller inte avsättas av den egna kommunen. Med en lyhörd chefstjänsteman kan dock politikerna ha möjlighet att påverka även verksamhetens detaljer.

Förutom att fatta beslut i fullmäktige ingår politikerna också i nämnder med olika ansvarsområden. Deras roll i dessa är emellertid i huvudsak begränsad till att lämna råd till chefstjänstemannen och andra tjänstemän. Fullmäktigeledamöterna utgör dock kontaktlänk mellan enskilda medborgare och kommunen.

Kommunernas uppgifter är mer begränsade på Irland än i de flesta andra västeuropeiska stater. Välfärdspolitikens förverkligande på lokal nivå är i Irland i ytterst liten utsträckning en uppgift för kommunerna. Skolväsende, hälso- och sjukvård och socialtjänst handhas av statliga organ. I stället är de viktigaste kommunala uppgifterna byggande och tillhandahållande av bostäder, vägförvaltning och trafiksäkerhet samt ansvar för vatten- och avloppssystem.

Finansiella förhållanden

År 1986 svarade de irländska kommunerna för 16 % av de totala offentliga utgifterna. Deras andel har emellertid halverats från 1960, vilket bl.a. beror på att de blivit av med väsentliga uppgifter, såsom ansvaret för hälso- och sjukvården.

Huvuddelen av de kommunala inkomsterna utgörs (1984) av statsbidrag (64 %). Denna andel har ökat medan skatternas del (12 %) minskat till följd av att en kommunal fastighetsskatt avskaffats. Återstoden (24 %) består bl.a. av olika avgifter. Statsbidragen utgörs huvudsakligen av riktade bidrag, som betalas för att kommunerna skall utföra vissa ålagda uppgifter. Generella statsbidrag spelar en mer undanskymd roll. Den kommunalskatt som återstår är en fastighetskatt som betalas av ägare till industrifastigheter. Staten sätter emellertid ett tak för hur hög denna kan vara. Kommunerna har dock möjlighet att själva avgöra storleken på sina avgifter.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Fullmäktigeledamöterna i de irländska kommunerna väljs i proportionella val vart femte år. De lokala valen kan emellertid i vissa lägen uppskjutas av parlamentet. 1965 års kommunalval senarelades till 1967 för att inte kollidera med parlamentsvalen 1965 och presidentvalet 1966. Det uppfattas alltså som en nackdel om flera val skulle hållas samtidigt (eller ens under samma år). Valen år 1991 skulle ha hållits året före, men uppsköts på grund av att man då avsåg att reformera kommunernas

ställning. Valdeltagandet uppgår till mellan 55 och 60 %, att jämföra med ett deltagande om ca 70 % i de nationella valen. De politiska partierna på nationell nivå dominerar även i den kommunala politiken. Utländska medborgare har rätt att rösta i lokala val.

De irländska kommunerna saknar rätt att genomföra lokala folkomröstningar.

Kommunala utvecklingstendenser

Irland och Storbritannien är de enda av EG:s medlemsländer som inte undertecknat Europarådets konvention om lokalt självstyre. En grundläggande fråga kring det irländska kommunsystemet är ifall det finns några utsikter att kommunernas funktioner och självständighet kan komma att öka under de närmaste åren. Hittills har statsmakterna tenderat att lyfta ut uppgifter som man inte ansett kommunerna förmögna att hantera, i stället för att reformera kommunsystemet så att det blir bättre anpassat till de krav moderna välfärdssystem ställer.

En expertutredning föreslog emellertid år 1990 en reformering av den irländska kommunstrukturen, varvid ett enhetligt trenivåsystem, bestående av 8 regioner, 34 counties och 151 districts skulle införas. I samband med detta skulle även uppgifter överföras från staten till dessa organ och klarare ansvarsgränser etableras mellan stat och kommun. En ny kommunallag antogs år 1991, som emellertid endast marginellt förändrat det nuvarande systemet. En indirekt vald regional nivå har dock införts och avsikten är att denna så småningom skall direktväljas. Regionernas uppgifter skall vara att samordna offentlig verksamhet och att fungera som mottagare av utvecklingsstöd från EG.

4 Mellaneuropeiska system

Tre staters kommunsystem har hänförts till de mellaneuropeiska, nämligen federationerna Tyskland, Österrike och Schweiz. I tabell 3 redovisas några grundläggande uppgifter om dessa stater.

Tabell 3 Stater med mellaneuropeiska kommunsystem

	Befolkning milj (1990)	Areal 1000 km2	inv/km2 (1990)
Tyskland	79,8	357	224
Österrike	7,7	83	93
Schweiz	6,8	41	164

Tyskland

Grundläggande struktur

Förbundsrepubliken Tyskland är sedan återföreningen i oktober 1990 den befolkningsmässigt största staten i EG. Vid detta tillfälle påbörjades ett införande av huvuddragen av den västtyska strukturen för ekonomi, politik och förvaltning i de tidigare östtyska delarna.

Tyskland är en federativ stat, med statsmakten delad mellan förbundsnivån (bund) och 16 delstater (länder). Av dessa ingick fem i f.d. Östtyskland och av de återstående utgör tre städer, nämligen Berlin, Bremen och Hamburg. Den tyska grundlagen (grundgesetz) reglerar bl.a. ansvarsfördelningen mellan de bägge nivåerna. På förbundsnivå stiftas lagar som gäller t.ex. försvar, utrikespolitik, finanspolitik och annat av övergripande nationellt intresse. I princip har delstaterna rätt att stifta lagar om allt annat, så länge man håller sig inom de ramar som dragits upp på förbundsnivå. En viktig grundsats i den tyska federativa statsbildningen, som dock inte är grundlagsfäst, är principen om subsidiaritet. Problem skall lösas på lägsta möjliga nivå. Endast om de inte kan hanteras lokalt skall en högre nivå ta över ansvaret.

Det tyska kommunsystemet uppvisar stora variationer i de flesta avseenden mellan olika delstater. Den grundläggande strukturen och kommunernas allmänna kompetens är emellertid densamma, men i övrigt avgör delstaterna själva systemets utformning. I hela förbundsrepubliken gäller dock att den lägsta nivån utgörs av gemeinde. I det

återförenade Tyskland finns totalt ca 16 000 gemeinde med i genomsnitt 5 000 invånare. Vissa av dem utgörs av storstäder, men många är väldigt små; de minsta har bara en handfull invånare. Ett omfattande mellankommunalt samarbete har därför utvecklats. Mellan 1965 och 1977 reformerades gemeinde i f.d. Västtyskland genom att mindre enheter slogs samman till större. Ett sådant arbete pågår för närvarande i östra Tyskland.

Nästa kommunala nivå kallas kreis, av vilka det finns nära 300. Dessa har dels uppgiften att övervaka gemeinde inom sitt område, dels handha andra, specificerade uppgifter. Ca 100 större städer ingår inte i kreis-strukturen utan har status av kreisfreie städte. Dessa är befriade från den övervakning kreis svarar för men har i övrigt samma funktioner som dessa.

Utöver dessa grunder har kommunsystemen utformats på olika sätt i de olika delstaterna. I några av de större städerna finns t.ex. ytterligare en indelning i bezirke. Kommunernas uppgifter varierar också starkt mellan delstaterna till följd av att dessa valt att delegera uppgifter i olika utsträckning. Ett speciellt förhållande är vidare att Bremen, Hamburg och Berlin både är delstater och gemeinde.

Det kommunala självstyret i Tyskland har djupa rötter. Småstaten, som visserligen var en feodal enhet, dominerade under hundratals år den tyska politiska geografin. Efter Napoleonkrigen i början på 1800-talet befästes den lokala självstyrelsens roll. Ockupationsmakterna efter andra världskriget har också bidragit med influenser till den nuvarande utformningen av systemBet.

Självstyrelsens reglering

I den tyska konstitutionen regleras de grundläggande villkoren för den kommunala självstyrelsen. Här anges t.ex. att kommunerna skall styras demokratiskt och att de har en allmän kompetens. I princip ger kompetensregeln gemeinde rätt att fatta beslut inom alla områden som inte uttrycklingen reserverats för förbunds- eller delstatsnivåerna. Kreis, däremot, har endast rätt att handa uppgifter de uttryckligen tilldelats i lag. Inom ramen för dessa grunder har därefter varje delstat i sina konstitutioner specificerat villkoren för de egna kommunernas verksamhet.

Delstaterna följer på olika sätt upp hur kommunerna sköter sina uppgifter. Detta sker i hög grad genom kreis, som har detta som en viktig uppgift. I de sex största delstaterna finns dessutom en särskild statlig administrativ organisation, regierungsbezirke, med övervakande uppgifter. Övervakningen gäller i huvudsak kommunernas lagefterlevnad.

Kommunernas organisation och uppgifter

I alla tyska kommuner utgörs det högsta beslutande organet av ett direktvalt fullmäktige. I gemeinde kallas detta gemeinderat och i kreis kreistag. I de flesta gemeinde utgörs den politiska ledningen av en bürgermeister eller en oberbürgermeister. Även om variationsrikedomen är ansenlig, kan en grov distinktion göras mellan kommunerna i norr och i söder. I nordtyska kommuner väljs borgmästaren av gemeinderat och denne har uppgifter som är separerade från ansvaret för den löpande administrativa verksamheten, vilket i stället ligger hos en förvaltningschef. I södra Tyskland, däremot, görs inte samma distinktion. Borgmästaren, som här är direktvald för en sex-årsperiod, svarar för ledningen av både den politiska och administrativa verksamheten. Motsvarande distinktion mellan norr och söder i fråga om borgmästarens valsätt och uppgifter gäller också för kreis, men i dessa har borgmästaren beteckningen landrat. De nya delstaterna i östra Tyskland har i huvudsak anammat den sydtyska borgmästarmodellen.

Kommunernas uppgifter varierar mellan delstaterna. De viktigaste utgörs dock av social välfärd, utbildning, hälso- och sjukvård och fritidsverksamhet. Till grund för gemeindes ansvarsområde ligger, som tidigare nämnts, en grundlagsskyddad allmän kompetens. Utöver detta utför de uppgifter som delegerats från förbundsstatsnivå eller från delstaten. Kommuner som är alltför små måste samarbeta med andra i kommunalförbund för att driva verksamheter. Vissa uppgifter kräver emellertid ett ännu större befolkningsunderlag, vilket medfört att delstaterna flyttat över ansvar från gemeinde till kreis. Denna tyngdpunktsförskjutning har varit framträdande under det senaste decenniet.

Det är ovanligt att en nivå har ett renodlat ansvar för en sektor. I stället delar man ofta på uppgifterna, vilket exempelvis kan innebära att gemeinde tillhandahåller skollokaler och utrustning medan delstaten svarar för skolpersonalen.

Finansiella förhållanden

Av de offentliga utgifterna i Västtyskland svarade kommunerna år 1988 för ca 25 % (1988). De viktigaste inkomstkällorna i det återförenade Tysklands kommuner utgjordes år 1991 av skatter (22 %), statsbidrag (45 %) och avgifter (16 %). Stora skillnader i inkomststruktur råder emellertid mellan östra Tyskland och det tidigare Västtyskland. Det svagare skatteunderlaget i öst kompenseras med en större andel statsbidrag, som år 1991 uppgick till 73 %.

Gemeinde har en grundlagsskyddad rätt att uppbära skatt. Den viktigaste beskattningen sker av företags tillgångar och vinster, viss egendom samt av lokal konsumtion. Man avgör själva skattesatsens

storlek, men i exceptionella fall kan delstaten påverka dessa genom sin rätt att lägga in veto mot den kommunala budgeten. En del av dessa skatteinkomster överförs till federal och delstatsnivå. I gengäld får gemeinde del av den inkomstskatt som dess medborgare betalar till delstaten. Denna skatt används också för att utjämna skillnader mellan kommuner genom att kompensera de som har svagt skatteunderlag och höga kostnader.

Det finns en tydlig tendens att förbundsnivåns och delstaternas kontroll av gemeindes finanser ökar. Sedan år 1967 har såväl förbundsregeringen som delstaterna möjlighet att lägga in veto mot större projekt som gemeinde önskar genomföra.

Statsbidragen utgår formellt från delstaten. Grundlagen anger mycket strikta villkor för direkta finansiella transaktioner mellan förbundsnivån och kommunerna och dessa bidrag måste därför förmedlas av delstaterna. Statsbidragen består av både en generell del och av specifika bidrag för olika verksamheter. Deras utformning varierar mellan delstaterna. Statsbidragen fyller delvis en utjämnande funktion.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

I den tyska grundlagen anges att kommunerna i riket skall styras av ett fullmäktige som består av ledamöter, utsedda i fria val. Som tidigare nämnts väljs borgmästaren direkt i de sydtyska kommunerna. Valsystemens utformning skiljer sig åt mellan de olika delstaterna men de har alla inslag av proportionalitet. Exempelvis har väljarna i Bayern och i de nya länderna i östra Tyskland tre röster var att fördela bland föreslagna kandidater. Mandatperiodernas längd varierar mellan fyra och sex år. De första fria lokalvalen i östra Tyskland efter återföreningen hölls i maj 1990 med ett valdeltagande om 75 %, att jämföra med de 93 % som två månader tidigare deltog i de första riksdagsvalen.

Åtta delstater ger kommunerna möjligheter att hålla beslutande lokala folkomröstningar (bürgerentschied) i viktigare frågor. Initiativ kan tas av antingen gemeindenrat eller en viss andel av befolkningen. För att gälla som beslut måste en bestämd del av de röstberättigade medborgarna rösta för det. Denna andel varierar mellan olika delstater.

Kommunala utvecklingstendenser

En aktuell uppgift i det tyska kommunsystemet utgörs av en omstrukturering av kommunerna i östra Tyskland. Detta arbete, som för närvarande pågår, innebär bl.a. att mindre enheter läggs samman till större.

Det finns en tydlig tendens att gemeindes position urholkas. Dels har funktioner överflyttats antingen till mellankommunala organ eller till

kreis, dels har den finansiella kontrollen av gemeinde ökat. Det stora beroendet av statsbidrag anses också reducera gemeindes självständighet.

De tyska kommunernas framtida roll är också beroende av utgången av den debatt om gränserna för det offentliga åtagandet, som även pågår i Tyskland. Skall kommunerna begränsa sig till att tillhandahålla de uppgifter som marknaden inte själv klarar eller skall de även ägna sig åt att styra och omfördela?

Österrike

Grundläggande struktur

Österrike uppstod i sin nuvarande form efter första världskriget och den Habsburgska dubbelmonarkins fall. Efter 10 år av ockupation i anslutning till andra världskriget återfick det sin självständighet år 1955. Österrike är en förbundsstat och statsmakten är delad mellan förbundsnivån (bund) och nio delstater (länder). Varje land styrs av en enkammarrepresentation, som också väljer en guvernör (landeshauptmann) och en delstatsregering. Grundlagen reglerar ansvarsfördelningen mellan bund och land. I princip gäller att delstaterna kan fatta beslut i alla frågor som inte uttrycklingen reserverats för den federala nivån eller för kommunerna. De österrikiska delstaterna anses dock ha en mindre självständig ställning än sina motsvarigheter i Tyskland.

Varje land är dessutom indelat i en statlig undernivå, bezirk, som leds av en bezirkshauptmann. Detta organ sköter delegerade statliga uppgifter, men ansvarar också för att övervaka kommunernas verksamhet.

Det österrikiska kommunsystemet har sitt ursprung i den flodvåg av liberala strömningar som i mitten på 1800-talet drog över Europa. I det Habsburgska enväldet förde detta med sig ett första etablerande av kommunal självstyrelse. Den kommunala nivån i Österrike utgörs av gemeinde. Wien är den största gemeinde med 1,5 milj invånare, och är samtidigt delstat, men i allmänhet är kommunerna små. De 2 301 gemeinde har i genomsnitt 3 200 invånare. Den minsta har 50 invånare och endast 66 av kommunerna har mer än 10 000 invånare (1992). En gemeinde med minst 20 000 invånare kan ansöka om att bli statutärstadt. Om detta beviljas av såväl förbundsregeringen som delstaten får kommunen ta över delegerade statliga uppgifter från bezirk.

Gemeinde kan sluta sig samman i kommunalförbund, gemeindeverbände, under förutsättning att bezirk ger sitt medgivande. Dessa

kommunalförbund får emellertid endast svara för en uppgift, varvid de vanligaste är avfallshantering, avloppssystem och skolbyggnader.

Självstyrelsens reglering

Gemeindes status i den österrikiska samhällsstrukturen och dess rätt till kommunalt självstyre finns inskrivet i den österrikiska grundlagen. Denna ger kommunerna bl.a. vissa beslutsbefogenheter och rätt att själva fastställa sin budget och ta ut skatter.

Kontrollen av kommunernas verksamhet sker i huvudsak genom bezirks försorg. I kommuner som är statutärstadt är det delstaten som har denna uppgift. Kontrollen avser kommunernas lagefterlevnad och att enskilda medborgares rätt ej kränks. Bezirk har i sådana fall möjlighet att upphäva det kommunala beslutet.

Kommunernas relationer med den federala och den delstatliga nivån präglas i hög grad av integration. Många uppgifter löses gemensamt, varvid olika nivåer bidrar till finansieringen. I praktiken tycks detta dock ha skett på de andra nivåernas villkor, varför kommunernas självständighet reducerats och deras beroende av de andra ökat. Under 80-talet har dessutom relationerna kommit att bli mer spända till följd av krympande resurser.

Kommunernas organisation och uppgifter

Alla gemeinden leds av ett direktvalt fullmäktige, gemeinderat, som består av 11 till 60 ledamöter, beroende på kommunens storlek. Fullmäktige utser inom sig nämnder med ansvar att förbereda beslut som skall fattas i gemeinderat. Dessutom utses en kommunstyrelse (gemeindevorstand, i större städer stadtsenat) med rätt att fatta beslut i mindre frågor. Kommunstyrelse och nämnder är sammansatta i proportion till partiernas ställning i fullmäktige. Ansvarsfördelningen inom kommunen mellan dess olika organ varierar dock mellan delstater.

Det politiska ledarskapet i gemeinde utövas av en bürgermeister. I vissa delstater utses denne av fullmäktige, i andra genom allmänna val. Borgmästaren har en rad viktiga funktioner; han representerar kommunen utåt, han fattar beslut i mindre frågor men framför allt svarar han för den del av kommunens verksamhet som den utför på uppdrag åt bund eller land. Det gäller t.ex. organisering av allmänna val och folkomröstningar, ansvar för folkbokföringsregister samt vissa naturskydds- och smittskyddsfrågor.

Gemeinde har dels ett eget kompetensområde, dels uppgifter som de utför på uppdrag åt bund eller land. Det egna kompetensområdet kan ses som en kombination av ultra vires och en allmän kompetens i svensk mening. Bund och land har i lagstiftning pekat ut de områden

som ingår i kommunernas egna kompetens. Det gäller t.ex. hälsoinspektion, trafikpolis och lokal planering. Kommunerna har därefter stor självständighet att utföra dessa uppgifter utan inblandning från statliga organ. De uppgifter som utförs på uppdrag av delstaten varierar mellan kommunerna. Dessa kan innefatta hälso- och sjukvård, skolor, kulturinstitutioner och fritidsverksamhet. Generellt har kommunernas uppgifter i frågor om social välfärd ökat, medan polis- och inspektionsuppgifter minskat.

Finansiella förhållanden

Gemeindes andel av de offentliga utgifterna i Österrike uppgår till 37 % (1986). Av inkomsterna utgör 22 % lokala skatter, 29 % statsbidrag i form av andelar av nationella skatter, 20 % avgifter och 15 % statsbidrag till investeringar (1988, Wien exkluderat).

Det österrikiska skattesystemet består av ett stort antal olika former av skatter. Vissa av dessa går oavkortat till en viss nivå, andra delas mellan flera nivåer. Den närmare utformningen och fördelningen av resurserna är ett resultat av förhandlingar i vilka federala, delstatliga och kommunala intressen medverkar. Den överenskommelse som träffas ligger till grund för en federal lag som fastställs att gälla under en period om fyra till sex år.

Vissa skatter, företrädesvis konsumtionsskatter och en arbetsgivaravgift, reserveras enligt dessa principer för kommunerna. Eftersom skattenivåerna fastställs i förhandlingarna, och kommunerna inte har rätt att ta ut några andra skatter än de överenskomna, har de enskilda kommunerna inte några möjlighet att påverka storleken av sina inkomster.

Kommunerna får också del av andra skatter. En del av dessa överförs direkt till kommunen, annat fördelas genom beslut av delstaten. Hänsyn tas därvid till skillnader i behovsstruktur och resursbas mellan kommuner. Delstaten kan också använda medlen för bidrag till speciella lokala projekt. Kommuner måste ha tillstånd av det statliga övervakningsorganet, bezirk, för att få uppta lån.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Fullmäktigeledamöterna väljs genom proportionella val. Valperiodens längd regleras av delstaten och uppgår till fem eller sex år. I vissa delstater väljs också borgmästaren i allmänna val.

I de flesta delstater har kommunerna rätt att anordna folkomröstningar. Dessa kan initieras av gemeinderat eller en viss andel röstberättigade medborgare.

Kommunala utvecklingstendenser

Österrikes ansökan om medlemskap i EG har aktualiserat frågan om delstaternas ställning i ett europaperspektiv. De österrikiska delstaterna vill ha lagändringar genomförda som gör det möjligt för dem att delta i ett eventuellt framtida skapande av en europeisk union. Detta skulle ytterligare förstärka delstaternas självständighet.

Schweiz

Grundläggande struktur

Schweiz har av historiska och topografiska skäl en djupt decentraliserad samhällsstruktur. Styrelseskicket har ända sedan edsförbundets tillkomst år 1291 vilat på lokala enheter med stark egen identitet. Staten utgör en federation av 26 kantoner som var och en utövar ett långtgående självstyre. Kantonernas självständighet bottnar också i de språkliga, kulturella och religiösa skillnader som råder i Schweiz. Befolkningen är i huvudsak fördelad på tre språkgrupper, nämligen de som talar tyska (65 %), franska (18 %) och italienska (10 %) (1990). Schweiz bekänner sig till en strikt neutralitet, vilket bl.a. innebär att man inte anser sig kunna vara medlem av varken FN eller EG.

Det schweiziska styrelseskicket är i många avseenden ett exceptionellt undantag från det generella europeiska mönstret. Någon parlamentarism tillämpas inte utan staten styrs i stället av en ständig samregering i vilken alla större partier är representerade. De sju regeringsmedlemmarna innehar posten som förbundspresident ett år i taget. Regeringsmaktens starka ställning och i praktiken frånvaron av elektoral konkurrens balanseras i stället av medborgarnas direkta medverkan i beslutsprocessen, framför allt genom de mycket ofta återkommande folkomröstningarna.

Inom vissa av förbundsnivån angivna ramar reglerar kantonerna själva den kommunala nivåns struktur. Kommunernas organisation och uppgifter varierar därför starkt mellan de olika kantonerna. Det är därför rimligare att tala om 26 olika kommunsystem, än om ett enda schweiziskt.

I Schweiz finns totalt ca 3 000 kommuner (gemeinde/commun). De varierar i storlek från ett 20-tal invånare till Zürichs 360 000. I genomsnitt har de 2 300 invånare, vilket innebär att de schweiziska kommunerna hör till de mindre i Europa. De har undgått den sammanläggningsvåg som berörde kommunerna i Nordeuropa under 1960- och

70-talen. Det är vanligt att framför allt mindre kommuner samarbetar i kommunalförbund.

Självstyrelsens reglering

I en vanlig federal lag anges de grundläggande förutsättningarna för de schweiziska kommunerna. Enligt denna skall det finnas kommuner och dessa har själva rätt att utforma sin struktur inom ramen för de regler som anges av kantonen. Vidare har kommunerna beskattningsrätt och en allmän kompetens inom alla områden som inte tillkommer kantonen eller federationen.

Kontrollen av kommunernas verksamhet är olika omfattande i de olika kantonerna. I exempelvis kantonen Genève måste alla beslut i kommunens fullmäktige underkastas kantonen för godkännande. I andra kantoner utövas en mer begränsad kontroll.

Kommunernas relationerna med federation och kanton har tidigare kännetecknats av en strikt funktionsuppdelning men i allt större utsträckning har dessa nivåer kommit att vävas samman i ett komplext system av samarbete.

Kommunernas organisation och uppgifter

Som tidigare nämnts anger kantonen ramarna för de schweiziska kommunernas organisation och uppgifter, vilket medför variationer mellan kantonerna. Kommunerna leds emellertid ofta av ett direktvalt fullmäktige, även om den närmare utformningen av den politiska organisationen skiljer sig åt. Verkställande organ utgörs vanligtvis av en styrelse, med en ordförande som i vissa kommuner utses i direkta val.

Mätt i verksamhetens ekonomiska omfattning utgörs de schweiziska kommunernas viktigaste uppgifter av ansvar för skolväsende, hälso- och sjukvård, social välfärd, kulturverksamhet och miljöskydd. Kommunalförbund, som sköter uppgifter gemensamt för flera kommuner, har framför allt inrättats för att svara för utbildning, vatten och energi, miljöskydd och fysisk planering.

Finansiella förhållanden

Den kommunala andelen av de totala offentliga utgifterna i Schweiz uppgår till 35 % (1984). Av inkomsterna utgör 51 % skatter, 25 % avgifter och 15 % bidrag från förbund och kanton.

I federal lag har kommunerna givits rätt att uppta skatter för att finansiera sin verksamhet. Kantonerna beslutar om närmare regler och avgör i vad mån kommunerna själva kan bestämma skatteuttagets storlek. Kommunalskatterna utgörs i huvudsak av skatt på inkomst. Stats-

bidragens utformning varierar också mellan kantonerna. Det finns ett utjämningssystem som ger viss kompensation till kommuner med svag resursbas, vilket framför allt kommer de i alpområdet till del.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Det som mer än annat kännetecknar schweizisk demokrati är det starka inslagen av direkt demokrati. På federal och kantonal nivå kommer detta framför allt till uttryck i folkomröstningar och medborgarinitiativ, men i några av de minsta kantonerna och i mindre kommuner också genom att de röstberättigade samlas till stormöten.

Kommunala folkomröstningar hålls bl.a. om en viss angiven del av befolkningen är missnöjd med ett beslut som fattats i kommunens fullmäktige. I sådana fall överlåter man det slutliga avgörandet till medborgarna. Medborgarinitiativ innebär att en minoritet av befolkningen har rätt att kräva att ett förslag de ställer behandlas av kommunens fullmäktige. I många fall leder även detta i slutändan till folkomröstning. I genomsnitt har den schweiziske medborgaren möjlighet att i folkomröstningar ta ställning till ett trettiotal federala, kantonala eller kommunala frågor varje år. I praktiken deltar dock endast ca 30-40 % av de röstberättigade.

Den tredje formen av direktdemokrati, kommunalstämma, tillämpas i åtskilliga av de mindre kommunerna. Alla röstberättigade invånare samlas för att gemensamt välja representanter och fatta beslut i viktigare kommunala frågor. Utöver dessa former för direkt demokrati, väljer kommunmedborgarna också representanter till kommunala beslutande församlingar. Hur detta närmare är utformat varierar dock mellan kantonerna. Det vanliga är emellertid att ett proportionellt valsystem tillämpas.

Kommunala utvecklingstendenser

Det har funnits en ambition under 70-talet att skapa ett system av regioner med utgångspunkt från städerna och deras omgivande kommuner. Något förverkligande av dessa ambitioner har emellertid ännu inte kommit till stånd.

5 Napoleanska system

De napoleanska kommunsystemen är en gemensam beteckning på åtta system längs atlant- och medelhavskusterna. De omfattar Frankrike, Nederländerna, Belgien, Luxemburg, Spanien, Portugal, Italien och Grekland. Tabell 4 anger några grundläggande karaktäristika för dessa stater.

Tabell 4 **Stater med napoleanska kommunsystem**

	Befolkning milj (1990)	Areal 1000 km2	inv/km2 (1990)
Frankrike	56,7	544	105
Nederländerna	15,0	34	444
Belgien	10,0	31	328
Luxemburg	0,4	3	149
Spanien	39,3	505	77
Portugal	9,9	92	106
Italien	57,7	301	192
Grekland	10,0	132	78

Frankrike

Grundläggande struktur

Frankrike har ett förvaltningssystem som fortfarande är starkt präglat av den centralistiska struktur som sedan många århundraden kännetecknat det franska samhällssystemet, men som med Napoleon Bonaparte i början av 1800-talet fick en enhetlig utformning. Trots att Frankrike alltså betraktas som något av en prototyp för ett västerländskt centraliserat samhälle finns emellertid ett tydligt utrymme för lokalt självstyre. Decentraliseringsreformer, framför allt den som genomfördes år 1982, har dessutom medfört att tyngdpunkten förskjutits nedåt i den franska samhällsstrukturen.

I det franska kommunsystemet räknar man normalt med tre nivåer; region, departement och kommun (commune). Regionerna tillkom 1964 som en statlig förvaltningsnivå med ansvar för i huvudsak nationell ekonomisk planering. Sedan 1986 har dessa emellertid fått en lokal förankring i och med att dess beslutsfattare utses i allmänna val, sam-

tidigt som de givits ytterligare uppgifter. Frankrike är indelat i 22 regioner och dessutom har fyra områden på andra kontinenter (Guadelope, Martinique, Franska Guayana och Reunion) status av region. Det egentliga Frankrikes regioner varierar i storlek från 250 000 invånare (Korsika) till 10,6 miljoner invånare (Ile-de-France).

Departementen tillkom efter franska revolutionen med uppgift att svara för statlig förvaltning inom ett mindre geografiskt område. Staten utsåg dess ledande befattningshavare, prefekten, som hade långtgående maktbefogenheter, inte minst när det gällde kontrollen av kommunernas verksamhet. 1982 års decentraliseringsreform förändrade dock departementens roll. Ett valt fullmäktige fick större befogenheter, medan prefektens ställning försvagades. Frankrike har idag 96 departement med befolkningstal varierande från 73 000 till 2,5 miljoner invånare.

Till skillnad från regioner och departement var kommunerna inte från början någon skapelse av statsmakten. De bygger på en många-hundraårig församlingsstruktur men fick sin formella status som kommuner efter revolutionen. Det finns för närvarande drygt 36 000 kommuner, av vilka några är stora men de allra flesta mycket små. Genomsnittligt omfattar de 1 600 invånare (1990), vilket innebär att de franska kommunerna, tillsammans med de isländska, är de minsta i Västeuropa. Trots att ca 1 000 kommuner har färre än 50 invånare har lokalt motstånd förhindrat alla planer på omfattande sammanläggningar.

På grund av den rikliga förekomsten av små kommuner, men också med syftet att lösa gemensamma problem i storstadsområdena, är det vanligt med interkommunalt samarbete i Frankrike. Det finns för närvarande drygt 18 000 kommunalförbund av olika slag. Nästan alla har inrättats på frivillig basis och utgörs av enfunktionsförbund, men det finns också sådana som sköter flera verksamheter.

Självstyrelsens reglering

Den konstitutionella regleringen av de franska kommunerna är mycket sparsam. Grundlagen anger att det skall finnas kommuner och att dessa skall styra sig själva genom valda församlingar. Det sägs också att den närmare regleringen skall specificeras i lag. De viktigaste av dessa lagar utgörs av kommunallagen och dess motsvarighet för departement och regioner. Kommunallagen anger att kommunerna har rätt att sköta alla uppgifter av lokalt intresse. De har därmed i princip en allmän kompetens, även om denna inskränks av stadganden om att staten måste godkänna vissa typer av beslut.

Prefekten på departementsnivå svarade tidigare för en närgången kontroll av kommunernas verksamhet. Bl.a. krävdes förhandsgodkännande av honom innan kommunala beslut kunde vinna laga kraft (tutelle). Sedan 1982 är emellertid hans roll begränsad till att i efterhand

granska lagligheten av besluten. Om han finner ett beslut olagligt hänförs frågan till en förvaltningsdomstol för avgörande. Han bör dock dessförinnan ha tagit kontakt med den berörda kommunen för att få denna att ändra beslutet.

I en traditionellt centraliserad politisk struktur som den franska har kommunernas relationer med staten i hög grad varit en fråga om att vinna tillträde till regeringskorridorerna i Paris. Det är därför viktigt för lokala beslutsfattare att ha goda kontakter på central nivå. Inte minst av detta skäl är det mycket vanligt att framträdande politiker samtidigt har uppdrag på flera nivåer (cumul des mandats). Sedan 1985 regleras emellertid detta i lag, vilket medfört att man nu bara får ha två uppgifter samtidigt, eller tre om den tredje utövas i en kommun med färre än 20 000 invånare. I stället förväntas partierna få en starkare ställning som kanal mellan stat och kommuner.

Kommunernas organisation och uppgifter

Högsta beslutande organ på regional nivå är regionens fullmäktige (conseil régional). I denna fattas övergripande beslut av policykaraktär. Fullmäktige utser en regionpresident, som svarar för den verkställande makten. Tidigare låg denna hos en statlig tjänsteman, en regionprefekt. Regionernas uppgifter avser regional planering, ekonomisk utveckling, vuxenutbildning samt viss kultur- och fritidsverksamhet.

Departementen är organiserade på ett likartat sätt med ett fullmäktige (conseil générale) och en president. De ansvarar för socialtjänst, vissa sociala förmåner, vissa skolor, skolskjutsar på landsbygden samt planering och viss infrastruktur. Prefekten har numera en koordinerande uppgift, men kvarstår också som statens förlängda arm, med bl.a. övervakande uppgifter.

Även i kommunerna är ett fullmäktige (conseil municipal) högsta beslutande organ. Detta utser en borgmästare (maire), som svarar för beredning och verkställighet och även vissa av fullmäktige delegerade uppgifter. Borgmästaren innehar en tydlig nyckelroll i kommunen och i dess relationer med andra nivåer. En borgmästare i en stor stad kan t.ex. samtidigt spela en framträdande roll i nationell politik. Till skillnad från regionernas och departementens presidenter utför borgmästaren dessutom en rad uppgifter åt staten. Det innefattar ansvar för lokal polis och befolkningsregister samt organiserandet av allmänna val.

Kommunernas kompetens innefattar såväl obligatoriska som fakultativa uppgifter. De obligatoriska utgörs av ansvar för skolbyggnader, mindre vägar, polis, brandförsvar, fysisk planering och beviljande av byggnadstillstånd. De fakultativa uppgifterna avser bl.a. kultur, turism och kommunikationer. Kommunerna har således en allmän kompetens, men deras möjligheter att utöva den är i hög grad avhängigt av deras

storlek. I anslutning till 1980-talets decentraliseringsreformer fick kommunerna, departementen och regionerna ytterligare uppgifter.

Det bör understrykas att uppgiftsfördelningen mellan de olika nivåerna inte är helt entydig. Ansvaret för att bedriva en verksamhet är normalt delad mellan flera nivåer och dessutom avgör kommunens storlek vilken uppsättning verksamheter man kan svara för. I praktiken är det endast inom ett fåtal områden som kommunerna har ett eget och självständigt ansvar.

Finansiella förhållanden

Regioner, departement och kommuner står för ungefär 19 % av de kommunala utgifterna (1988). Tyngdpunkten ligger därvid på kommunerna, medan regioner i finansiellt hänseende spelar en undanskymd roll. Av inkomsterna kommer 44 % från skatter, 26 % från statsbidrag och återstoden från lån och avgifter (1985).

Regioner, departement och kommuner har länge varit kraftigt kringskurna i finansiellt hänseende. Detta kvarstår fortfarande i hög grad, trots vissa lättnader under 1980-talet. Möjligheterna att själva påverka skatteinkomsternas storlek har ökat, vilket dock förutsätter en komplicerad process som i praktiken endast är öppen för de större kommunerna. Budgetprocessen på de olika kommunala nivåerna är också underkastad statlig granskning, varvid man bl.a. kontrollerar att kommunerna sköter sina obligatoriska uppgifter.

De främsta skatteinkomsterna kommer från beskattning av fastigheter och företag. Statsbidragen är i huvudsak generella och kan i hög grad användas av kommuner, departement och regioner efter eget gottfinnande, så länge man utför de obligatoriska uppgifterna. Statsbidragen är till en del utformade för att kompensera kommuner med svagt skatteunderlag.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Valen till regionerna sker med ett proportionellt valsystem. En femprocentspärr utestänger de minsta partierna från representation. Departementens fullmäktige väljs i enmansvalkretsar (kantoner) i två omgångar. För att bli vald i första omgången krävs dels absolut majoritet i valet, dels att man har stöd av minst en fjärdedel av de röstberättigade. I andra omgången gäller enkel majoritet. I kommunerna tillämpas olika valsystem i stora och i små kommuner. De med färre än 3 500 invånare använder samma system som i departementsvalen, medan man i de större tillämpar en kombination av majoritetsval och proportionella val i två omgångar. För att bli representerad krävs dock minst 5 % av rösterna.

På alla nivåer är mandatperioden sex år. I departementen väljs halva fullmäktige vart tredje år, medan regionernas och kommunernas beslutande församlingar förnyas helt vart sjätte år. Valdeltagandet brukar uppgå till mellan 65 och 80 %, vilket är ungefär samma som i val på nationell nivå. Andelen kvinnor i de beslutande församlingarna är i regionerna 10 %, departementen 5 % och kommunerna 17 %.

År 1992 öppnades möjligheter för kommunerna att rådgöra med sina väljare vilket innebär att man nu kan genomföra konsultativa kommunala folkomröstningar.

Kommunala utvecklingstendenser

Decentraliseringsreformerna och tillskapandet av en regional nivå har på avgörande sätt förändrat det franska kommunsystemet. Bland utvecklingstendenser märks dels en tilltagande lokal variation mellan olika kommuner, dels en förstärkning av regionernas ställning i ett EG/EU-perspektiv.

Nederländerna

Grundläggande struktur

Nederländerna, som är en enhetsstat, är inte bara en av Europas utan även en av världens mest tätbebyggda stater. Den urbaniserade kärnan utgörs av Randstad-området, som innefattar Rotterdam, Haag, Amsterdam och Utrecht.

Det nederländska kommunsystemet har en enhetlig struktur över hela landet. Det ingick i ett av Napoleon etablerat centralistiskt styrelseskick men har också präglats starkt av återkommande decentraliseringsreformer. Systemet består av två nivåer, kommuner (gemeente) och provinser (provinces). Den ekonomiska och verksamhetsmässiga tyngdpunkten ligger hos de 647 kommunerna. Dessa varierar i storlek mellan 993 och 702 000 invånare med ett genomsnitt på 23 200 invånare (1991). De 12 provinserna har mer begränsade egna uppgifter, men fyller en viktig koordinerande funktion. Den minsta provinsen har 221 000 och den största 3,2 miljoner invånare. Genomsnittsstorleken uppgår till 1,2 miljoner invånare.

Till skillnad från de flesta andra kommunsystem med napoleanskt ursprung har de nederländska kommunerna lagts samman. De har successivt reducerats i antal från 1 200 i mitten på 1800-talet till dagens 647 st. Förslag om ytterligare sammanläggningar till ca 400 st har dock avvisats.

Självstyrelsens reglering

Den nederländska konstitutionen innehåller grundläggande regler om kommunsystemets struktur och kompetens. Kommunerna har en allmän kompetens och har därigenom i princip rätt att bedriva de verksamheter inom sitt territorium som staten inte uttryckligen reserverat för sig eller för provinserna. Konstitutionen anger också vilka poster som skall tillsättas i de lokala valen. Den viktigaste lagtexten utgörs av kommunallagen, som bl.a. reglerar kommunernas interna organisation. En ny kommunallag trädde i kraft år 1993. För provinserna finns en motsvarande provinslag.

En omfattande administrativ kontroll utövas över kommuner och provinser. Staten följer provinsernas verksamhet och tillsammans övervakar dessa kommunerna. Provinsguvernören har därvid en viktig roll att övervaka det kommunala beslutsfattandet. Granskningen avser beslutens laglighet. Medborgare kan överklaga kommuners och provinsers beslut, i vissa fall till ett statligt organ, i andra fall till särskilda domstolar. Kommunens ledande företrädare, borgmästaren, har också rätt att vägra verkställa kommunala beslut som han anser strider mot lag eller "det allmänna intresset". Har därefter inte regeringen inom 30 dagar upphävt beslutet måste borgmästaren verkställa det.

Det hävdas ibland att kommunerna i Nederländerna är starkt styrda av staten. För detta talar bl.a. att kommunerna får nästan alla sina resurser från staten och att huvuddelen av dessa utgår i form av specifika statsbidrag. Borgmästarens beroende av staten och relativa oberoende av den egna kommunen understryker detta förhållande.

Kommunernas organisation och uppgifter

Både kommuner och provinser har en likartad ledningsstruktur. Högsta beslutande organ är ett fullmäktige, utsett i allmänna val. Beroende på befolkningsstorlek uppgår kommunernas fullmäktige till 9-45 ledamöter och provinsernas till 39-89 ledamöter. Beredande och verkställande organ utgörs av kommunens resp provinsens styrelse. Denna består av en borgmästare (Burgemeester) resp en provinsguvernör (Commisaris van de Koningin) samt ett antal politiker, 2-8 i kommuner och 3-9 i provinser. Borgmästaren och provinsguvernören spelar en nyckelroll i nederländsk lokal politik. Denne utses av regeringen efter samråd med berört fullmäktige och ges ett sexårigt förordnande, som emellertid kan förlängas flera perioder. Borgmästaren kan inte avsättas av fullmäktige. Politikerna i styrelsen utses av fullmäktige.

Borgmästarens och provinsguvernörens huvuduppgift är att övergripande ansvara för beredning, verkställighet och koordinering av kommunens resp provinsens verksamhet. I denna egenskap är han eller

hon ordförande i fullmäktige, dock utan rösträtt, och ordförande i styrelsen, med utslagsröst vid lika röstetal. Borgmästaren har också ett eget ansvarsområde, bl.a. som polischef.

Kommunerna har en brett spektrum av uppgifter, omfattande bl.a. utbildning, kultur, rekreation, social välfärd och bostäder. Huvuddelen av dessa handhas på uppdrag av staten, medan en mindre del ryms inom den allmänna kompetensen. Provinsernas ansvarsområde är mindre omfattande och gäller bl.a. fysisk och regional ekonomisk planering samt miljöskydd. Provinsernas viktigaste funktion är emellertid att samordna verksamheten inom sitt territorium, vilket inte bara innefattar deras egen och kommunernas verksamhet utan också sådan som bedrivs av lokala statliga organ och t.ex. avser arbetsmarknad och utbildning. I praktiken är nämligen många uppgifter delade mellan ett kommunalt, provinsiellt och statligt ansvar.

Interkommunalt samarbete är vanligt i fråga om brandförsvar, ambulanstransporter, avfallshantering och vuxenutbildning. I mitten av 1980-talet fanns det nära 2 000 interkommunala samarbetsorgan. Samarbetet är frivilligt och de ingående kommunerna väljer själva vilka verksamheter det skall omfatta. Staten reglerar dock formerna och sätter gränser för vilka som får samarbeta med varandra. Detta måste ske inom de 62 territoriella samarbetsområden som Nederländerna indelats i.

Finansiella förhållanden

De nederländska kommunerna och provinserna svarar tillsammans för ca 33 % (1985) av de offentliga utgifterna. Av detta står kommunerna för ca 90 %. Finansieringen av nederländska kommuner och provinser avviker på ett avgörande sätt ifrån det allmänna västeuropeiska mönstret: De är i osedvanligt hög grad beroende av statsbidrag. Endast 7 % av inkomsterna utgörs av skatter, medan generella statsbidrag svarar för 26 %, specifika statsbidrag för 62 % och avgifter för ca 5 % (1991). Under efterkrigstiden har de specifika statsbidragens andel ökat.

Bland lokala och regionala skatter är en lokal fastighetsskatt totalt dominerande. Staten reglerar vilka skatter som får uttas och har också satt ett tak på fastighetsskatten och flera av de övriga. De specifika statsbidragen dominerar som inkomstkälla. Det finns f.n. mer än 200 sådana, varav de viktigaste bidrar till kommunernas kostnader för polis, utbildning, äldrebostäder, skyddad sysselsättning, transportväsende och bostäder. De generella statsbidragen är utformade för att kompensera skillnader i behovsstruktur mellan kommunerna.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Val av ledamöterna till kommunernas och provinsernas fullmäktige sker vid fyraåriga intervall med ett proportionellt valsystem. I Nederländerna får även utländska medborgare rösta, om de bott i landet i mer än fem år och i övrigt uppfyller de rösträttsregler som gäller. De är då också valbara. Deltagandet i de senaste valen uppgick till 62 % i kommunalvalen (1990) och 52 % i provinsvalen (1991), att jämföra med 80 % i parlamentsvalen (1989). Av fullmäktigeledamöterna är 22 % kvinnor.

Kommuner och provinser har rätt att anordna rådgivande folkomröstningar.

Kommunala utvecklingstendenser

En strävan under senare år att fördjupa den lokala demokratin har bl.a. kommit till uttryck i att kommunerna blivit skyldiga att anta en stadga om medborgarinflytande. Denna skall innehålla bestämmelser om hur medborgarna skall få information om kommunala frågor, hur man kan framföra invändningar och protester och hur intressen och organisationer skall konsulteras under policyprocessen.

En process pågår för närvarande för att etablera nya regionala organ i de sju största urbaniserade områdena. Dessa börjar som obligatoriska kommunalförbund, varvid bl.a. ansvaret för fysisk planering, industripolitik, arbetsmarknad och kommunikationer flyttas över från de berörda kommunerna. Avsikten är att de nya regionerna så småningom skall kopplas loss från sina kommunala band och i stället bli regionala statliga organ. Kommunernas funktioner i dessa områden blir därmed mer begränsade än i övriga Nederländerna.

Belgien

Grundläggande struktur

Belgien är en mångkulturell stat, i princip uppdelad i två språk- och kulturområden, det flamländsktalande Flandern i norr och det franskspråkiga Vallonien i söder. I båda regionerna finns det andra språket representerat som en minoritet. Vallonien rymmer dessutom en tysktalande enklav. Huvudstaden Bryssel, som ligger inom Flandern, är tvåspråkigt, men med dominans av de fransktalande.

För att kunna hantera dessa förhållanden har man sedan 1970-talet successivt genomfört en federalisering av landet. Denna process, som ännu inte är avslutad, har bl.a. inneburit en förskjutning av tyngd-

punkten från en tidigare nationell dominans till ett regionalt inflytande. Statsmakten är nu delad mellan nationella organ och ett för Belgien specifikt sätt att samtidigt organisera en regional och en språkgruppsbaserad autonomi. På nationell nivå handhas gemensamma angelägenheter för hela nationen, såsom utrikespolitik, försvar, valutapolitik samt lag och ordning.

Belgien är indelat i tre regioner - Vallonien, Flandern och Brysselområdet. Dessutom finns tre språkliga gemenskaper (communautés) - en fransktalande, en flamländsktalande och en tysktalande. De språkliga gemenskaperna utövar självstyrelse i frågor om kultur, utbildning, hälsovård och social välfärd. Regionerna är däremot självstyrande i sociala och ekonomiska frågor, vilket bl.a. inkluderar planering, miljöskydd, ekonomisk politik och arbetsmarknadspolitik.

Såväl regionerna som de språkliga gemenskaperna styrs av församlingar bestående av de ledamöter i det nationella parlamentet som valts från respektive region och språkgrupp. Ofta sammanfaller region och språk, vilket t.ex. gäller i Flandern, som alltså har ett gemensamt organ som svarar för såväl kultur- och utbildningsfrågor som sociala och ekonomiska frågor. I Vallonien, däremot, har den tyska språkgruppen självstyre i kulturfrågor, m.m., men lyder under Vallonien i avseende på regionernas ansvarsområde. Brysselregionen är en renodlad region utan kompetens i kulturfrågor.

I det federala Belgien som avses etableras är avsikten bl.a. att regionernas och språkgemenskapernas beslutsförsamlingar skall direktväljas. Dessutom skall dessa få direkt representation i parlamentet genom att utse företrädare i dess andra kammare. Vidare skall uppgiftsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå förändras. Enligt planerna skall ett federalt Belgien snarast förverkligas.

Trots den i det närmaste federala strukturen är det belgiska kommunsystemet enhetligt. Det består av två nivåer, provinser och kommuner (gemeente, commun). Det finns nio provinser, som varierar i storlek från 232 000 till 2,3 miljoner invånare (1991). Kommunerna uppgår till 589 st, med en genomsnittlig storlek om 17 000 invånare. De 19 kommunerna i Brysselområdet har sedan 1971 ingått i en sorts överkommun, styrt av ett direktvalt fullmäktige. Detta är emellertid under avveckling och dess funktioner håller på att överföras till det regionala organet, som täcker samma territorium.

Självstyrelsens reglering

Den belgiska konstitutionen anger de grundläggande reglerna för kommuner och provinser. I denna anges bl.a. att deras högsta beslutande organ skall utses i allmänna val och att de har rätt att fatta beslut i frågor av kommunalt resp provinsiellt intresse, så länge ingen

lag förbjuder dem, dvs man har en allmän kompetens. Kommuners och provinsers ställning regleras dessutom i särskilda kommunal- och provinslagar.

Kontrollen av verksamheten sker på många sätt. Regionen har huvudansvaret för övervakningen av provinsernas och kommunernas verksamhet. Granskningen av beslut avser såväl laglighet och överensstämmelse med "det allmänna intresset" som beslutens lämplighet. Lämplighetsbedömningen i fråga om provinsernas beslut gäller dock endast vissa typer av frågor. En del beslut skall underställas regionen eller det språkliga samfundet för godkännande.

Kommunernas organisation och uppgifter

Såväl provinser som kommuner har ett fullmäktige som högsta beslutande organ. De verkställande och beredande uppgifterna i provinsen fullgörs av en provinsguvernör, som utses av regeringen, samt av en styrelse (Députation permanente), bestående av sex personer som fullmäktige utser bland sig. Provinsguvernören behöver inte vara ledamot av provinsens fullmäktige. Även i kommunerna utses en styrelse (Collège des Echevins), bestående av en borgmästare och ett antal övriga ledamöter. Styrelsens ledamöter, normalt även borgmästaren, ingår i fullmäktige. Fullmäktige föreslår borgmästare, som dock formellt utses av regeringen, medan övriga ledamöter väljs direkt av fullmäktige.

Provinsguvernören och borgmästaren har ett tydligt dubbelt mandat, ett från nationen, regionen och språksamfundet och ett från de lokala medborgarna. Som företrädare för de överordnade nivåerna är deras uppgift att verkställa beslut av dessa organ som berör den egna provinsen eller kommunen. De har dessutom skyldighet att till staten anmäla om den egna provinsen resp kommunen fattat beslut som man inte har rätt till. Provinsguvernören och borgmästaren har vidare ansvar för upprätthållandet av lag och ordning inom sitt territorium. Men dessa personer har också ett lokalt mandat. Tillsammans med styrelsen, som de är ordförande för, har de ansvar för beredning, verkställighet och löpande verksamhet. De är också ordförande i fullmäktige.

Gränserna för kommunernas och provinsernas uppgifter anges av det mycket allmänt hållna konstitutionella stadgande som säger att de får handha uppgifter i frågor av kommunalt resp provinsiellt intresse, så länge inget förbud finns i lag. I praktiken har detta kommit att innebära att såväl provinser som kommuner har ett brett spektrum av åtaganden. Med utgångspunkt från verksamheternas ekonomiska omfattning är de viktigaste uppgifterna för provinserna utbildning över grundskolenivå, näringslivsstöd och vägar. Provinserna har dessutom ett generellt uppdrag att samordna kommunernas verksamhet inom sitt område.

Provinsernas betydelse har dock minskat under 1980-talet. Kommunernas viktigaste ansvarsområden är social välfärd och utbildning. De sociala frågorna handhas dock egentligen av ett organ (Centres Publics d'Aide Sociale) som har anknytning till kommunen, men åtnjuter viss autonomi. Gränsdragningen är emellertid oklar inom många områden, varför de båda nivåerna i många fall utför samma uppgifter.

Interkommunalt samarbete förekommer i olika former och regleras i en särskild lag. Det kan omfatta en eller flera verksamheter och kan etableras mellan kommuner, men också mellan kommuner och privata organ.

Finansiella förhållanden

Kommunernas och provinsernas verksamhet utgör 14 % (1984) av de totala offentliga utgifterna i Belgien. De belgiska kommunerna finansieras av skatter (34 %), generella statsbidrag (25 %) och specifika statsbidrag (13 %) och övrigt, t.ex. avgifter (28 %) (1989). Såväl provinser som kommuner bestämmer själva storleken på sina skatter. Man har också rätt att, inom vissa ramar, introducera nya skatter.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Ledamöterna i kommunernas och provinsernas fullmäktige utses i allmänna val med ett proportionellt valsystem. Ledamöterna i kommunernas fullmäktige väljs för sex år. Provinsledamöterna, däremot, väljs vid samma tidpunkt som parlamentsledamöterna och har samma mandatperiod som dessa. Denna kan uppgå till högst fyra år, men förkortas om parlamentet upplöses i förtid. Röstplikt råder i belgiska val, alltså även de provinsiella och kommunala. I provinsvalet år 1991 deltog 94 % och i kommunalvalet år 1988 93 % av de röstberättigade.

Kommuner eller provinser har ingen laglig rätt att anordna folkomröstningar.

Kommunala utvecklingstendenser

Den federalisering som Belgien genomgått har stärkt regionerna och språkgrupperna på bekostnad av den nationella nivån. Däremot har decentraliseringen knappast gått vidare till provinser och kommuner. Ett officiellt mål med den pågående regionaliseringsprocessen är att förändra Belgien till en federal stat med endast två självstyrande nivåer under den federala, nämligen regioner/språkgemenskaper och kommuner. Regionaliseringstendenserna är därmed mycket tydliga.

Dessa är emellertid inte i första hand ett uttryck för en anpassning till EG, utan bör ses som ett sätt att hantera de etniska och språkliga klyftor som kännetecknar det belgiska samhället. I det nya systemet skulle därmed provinserna bli överflödiga.

Luxemburg

Grundläggande struktur

Storhertigdömet Luxemburg är EG:s minsta medlemsstat. Det är en konstitutionell monarki med enkammarrepresentation och parlamentariskt förankrad regering.

Kommunsystemet i Luxemburg har en enhetligt struktur i hela landet. Det består av 118 kommuner (communes), som i allmänhet är mycket små. Den genomsnittliga storleken uppgår till 2 900 invånare och endast tre har fler än 10 000 invånare (1992).

Självstyrelsens reglering

Den luxemburgska konstitutionen anger villkoren för den kommunala självstyrelsen och huvuddragen i kommunernas organisation. Kommunerna har rätt att handha egna angelägenheter, men inom de ramar som anges av vanliga lagar. Även i fråga om organisationen anges de närmare detaljerna i vanlig lag.

Övervakningen av kommunernas verksamhet är till en del en uppgift för de tre statliga regioner som Luxemburg indelats i. Kontroll utförs även av organ på nationell nivå. Granskningen är begränsad till en bedömning av beslutens laglighet och deras överensstämmelse med "det allmänna intresset". Skulle inte något av detta vara uppfyllt kan besluten upphävas. Ändamålsenligheten i övrigt skall inte granskas av staten. Statliga organ utför också revision av kommunernas räkenskaper.

Kommunernas organisation och uppgifter

Kommunernas högsta beslutande organ utgörs av ett fullmäktige, som utses i allmänna val. Antalet ledamöter varierar mellan 7 i de befolkningsmässigt minsta och 27 i de största kommunerna. Beredande och verkställande organ utgörs av en styrelse, som består av en borgmästare och två eller flera ledamöter, beroende på kommunens storlek. Alla i styrelsen måste ingå i fullmäktige men de utses till sina poster av den nationella regeringen. Styrelsen har en tydlig dubbel funktion. Förutom att ansvara för den löpande kommunala verksamheten är den företrädare

för staten. Som sådan skall den verkställa vissa beslut som fattas av regeringen. Borgmästaren är ordförande i såväl fullmäktige som i styrelsen. Han har också speciella uppifter som har att göra med polis- och ordningsväsendet.

Kommunerna i Luxemburg har obligatoriskt ansvar för framför allt skolväsende, fysisk planering, avfallshantering och vattenförsörjning. Tillsammans med staten delar man dessutom på ansvaret för hälso- och sjukvård, socialtjänst, miljöskydd samt byggande och underhåll av vägar. Inom ramen för kommunernas frivilliga åtaganden bedrivs ofta kultur- och fritidsverksamhet.

Interkommunalt samarbete förekommer på frivillig basis i fråga om bl.a. vattenförsörjning, sjukhus och avfallshantering.

Finansiella förhållanden

Av de totala offentliga utgifterna svarar kommunerna för 34 % (1984). Kommunernas inkomster utgörs till ca en tredjedel av en beskattning av företags vinster och kapital; en tredjedel kommer från andra skatter och vissa riktade statsbidrag och en tredjedel från generella statsbidrag. Kommuner i tätbebyggda områden får en större andel av sina inkomster från företagsskatten, medan landsbygdskommuner i högre grad är beroende av statsbidrag.

Kommunerna får själva avgöra storleken på skatterna och också införa nya skatter, så länge statsmakterna inte anser detta strida mot "det allmänna intresset". Kommunerna har rätt att uppta lån, men om dessa är stora krävs tillstånd från inrikesministern.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Valen av ledamöter till kommunernas fullmäktige sker vart sjätte år. Olika valsystem tillämpas i olika kommuner. I de största väljs ledamöterna med ett proportionellt valsätt, medan majoritetsval används i de små kommunerna. Endast 8 % av fullmäktigeledamöterna är kvinnor.

Kommunerna får hålla rekommenderande folkomröstningar. Dessa kan initieras av antingen kommunfullmäktige eller en viss del av väljarkåren. I kommuner under 3 000 invånare uppgår denna andel till en fjärdedel, medan det räcker med en femtedel av väljarna i de större kommunerna.

Kommunala utvecklingstendenser

Den luxemburgska kommunallagen trädde i kraft 1989 och några revideringar är därför för närvarande inte aktuella.

Spanien

Grundläggande struktur

Spanien genomgick en genomgripande modernisering efter Francos död år 1975. Diktaturens samhällsstruktur hade varit starkt centraliserad. Centralmaktens kontroll av lokala förhållanden var omfattande. Viktiga kommunala beslutsfattare tillsattes och avsattes av staten och kommunerna hade endast begränsade handlingsmöjligheter. Någon självstyrande regional beslutsnivå existerade ej.

Den nya konstitution som antogs 1978 innebar etablerandet inte bara av en parlamentarisk demokrati utan även av ett starkt regionalt självstyre. Spanien har visserligen sedan nära trehundra år varit politiskt enat, men rymmer trots detta väsentliga skillnader mellan olika regioner. Dessa rör inte bara ekonomiska förhållanden. De språkliga och kulturella variationerna är påfallande mellan t.ex. Baskien, Katalonien och Galicien. Strävandena mot regional autonomi har framför allt i Baskien varit förknippat med omfattande oroligheter.

I det nya statsskick som etablerades efter Franco var ambitionen att försöka hantera dessa skillnader i regional identitet. Därför etablerades en ny nivå, bestående av 17 regioner (Communidades Autónomas). De styrs av regionala institutioner; president, parlament och regering. Regionerna har rätt att stifta lagar och besluta bl.a. i frågor som rör bostadspolitik, kommunikationer och social välfärd. Sju av regionerna har (1988) ett mer omfattande självstyre än de andra och svarar även för utbildning och hälso- och sjukvård, vilket i de övriga handhas av staten. Spanien är alltjämt en enhetsstat, men med ett långtgående regionalt självstyre. Av detta skäl hanteras regionerna i denna framställning som delstater och betraktas således ej som en kommunal nivå.

Det spanska kommunsystemet utgörs i princip av två nivåer; kommuner (municipio) och provinser (provincia). Kommunerna, som existerat långt före Spaniens enande, är sedan århundraden ett uttryck för varje bys ansvar för sina egna gemensamma angelägenheter. Som mest fanns drygt 9 200 kommuner i början på seklet, men efter vissa sammanläggningar uppgår antalet för närvarande till 8 056 (1989). De allra flesta är mycket små. Ungefär 60 % av dem har färre än 1 000 invånare och 85 % har under 5 000 invånare. Den genomsnittliga storleken uppgår till 4 700 invånare.

Provinserna tillkom i början av 1800-talet på statligt initiativ och med fransk administration som förebild. Det finns 50 provinser, men av dessa har sju samma territorium som en region och har därför uppgått i denna. Invånarantalet i provinserna varierar mellan 99 000 och 4,7 milj invånare. De har huvudsakligen komplementära och koordinerande

uppgifter i förhållande till kommunerna. Provinserna anses allmänt ingå i det spanska kommunsystemet trots att de i ett viktigt avseende inte uppfyller de kriterier som i denna översikt används för att avgränsa kommunbegreppet. Deras beslutande församling utses nämligen inte direkt av väljarna utan indirekt av kommunernas fullmäktige.

Utöver dessa principer finns det också regionala variationer i fråga om kommunsystemets utformning. Katalonien har infört en särskild nivå mellan kommuner och provinser, s.k. comarcas. I Barcelona har två överlappande storkommuner etablerats som svarar för vatten och avlopp respektive kommunikationer i storstadsområdet. I Valencia finns en storkommun som handhar flera uppgifter av urban karaktär. I några av de största kommunerna har kommundelsorgan inrättats. Kanarieöarna och Balearerna har ersatt sina provinser med självstyrande organ för varje större ö. Kommunerna har vidare möjlighet att på frivillig grund samarbeta i kommunalförbund, s.k. mancommunidades. År 1987 fanns emellertid endast 287 sådana.

Självstyrelsens reglering

Den spanska konstitutionen är förhållandevis utförlig när det gäller regionernas ställning, men behandlar kommunerna mer kortfattat. Den innehåller dock en garanti för kommunernas existens och autonomi. Vidare ges dessa möjlighet att samarbeta med varandra och har i princip rätt till resurser för sin verksamhet.

Som ett led i moderniseringsarbetet antogs en ny kommunallag år 1985. Denna preciserar i många avseenden de allmänna riktlinjer som anges av konstitutionen. Det gäller kommunens territorium, interna organisation och funktioner. Kommunallagen ger vidare kommunerna en allmän kompetens, dvs en generell rätt att engagera sig i uppgifter av lokalt intresse. Det överlåts därefter till regionerna att stifta lagar som närmare specificerar villkoren för dess kommuner.

Relationerna mellan stat och kommuner och den statliga kontrollen har i väsentliga avseenden förändrats sedan francotiden. Staten befrämjar nu samarbete och samordning mellan olika nivåer. Den statliga kontrollen av kommunernas verksamhet har minskat drastiskt och omfattar nu endast de kommunala beslutens laglighet.

Kommunernas organisation och uppgifter

I varje kommun utser väljarna ett fullmäktige (pleno del ayuntamiento), bestående av minst fem ledamöter. Ju större kommunerna är, desto fler ledamöter skall väljas. Dessa utser sedan en borgmästare (alcalade), som även ingår i fullmäktige. Fullmäktige är kommunens högsta beslutande organ. Borgmästaren har vissa egna beslutsbefogenheter men

ansvarar också för att fullmäktigebesluten verkställs samt utgör ledning för kommunens administration. I kommuner med fler än 5 000 invånare skall det dessutom finnas en styrelse, som utses av borgmästaren och assisterar honom i hans uppgifter. Samtliga ledamöter kan, om borgmästaren så önskar, hämtas från samma parti. I kommuner med färre än 100 invånare finns vissa inslag av direkt demokrati i form av kommunala beslutsmöten med deltagande av de röstberättigade i kommunen.

Provinserna har en beslutsorganisation uppbyggd efter samma principer som de större kommunerna, med ett fullmäktige och en styrelse, men med en president i stället för en borgmästare. Fullmäktige är dock indirekt valt av de kommunfullmäktige som finns inom provinsens territorium.

Kommunerna har skyldighet att utföra en rad uppgifter. Samtliga kommuner skall bl.a. tillhandahålla gatubelysning, begravningsplats, vatten och avlopp samt viss väghållning. I större kommuner tillkommer fler obligatoriska uppgifter: De som har fler än 5 000 invånare skall bl.a. ha park, bibliotek och avfallssystem; de som överstiger 20 000 invånare svarar för social välfärd och brandförsvar och om man har fler än 50 000 invånare tillkommer ansvar för kommunikationer och miljöskydd. Utöver dessa uppgifter får kommunerna, inom ramen för den allmänna kompetensen, också bedriva andra verksamheter som tillgodoser lokala behov och ta på sig uppgifter som delegeras från staten eller provinsen.

Provinsernas funktioner varierar mellan regionerna men en huvuduppgift är att samordna kommunernas verksamhet och stödja de små kommunerna inom sitt område genom att svara för verksamheter som dessa är för små för att själva bedriva.

Finansiella förhållanden

Decentraliseringsreformerna har inneburit att de spanska kommunernas och provinsernas andel av de totala offentliga utgifterna ökat, men uppgår trots detta endast till ca 14 % (provinser 3 %, kommuner 11 %) (1989). Regionernas andel är ca 21 %.

År 1989 utgjorde kommunernas viktigaste finansieringskällor skatt på bl.a. egendom och företag (32 %), avgifter (24 %), generella statsbidrag (25 %) och bidrag från bl.a. regionen (11 %). Kommunerna har möjlighet att inom vissa, av staten satta gränser, själva bestämma hur mycket skatt man vill ta ut. Provinserna finansieras huvudsakligen av statsbidrag, men till en del också av den kommunala företagsskatten.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Ledamöterna i kommunernas fullmäktige utses i allmänna val med ett proportionellt valsystem. Mandatperioden är fyra år och det första valet hölls i april 1979. I regel är det samma partier som deltar i de lokala som i de nationella valen. Konservativa partier har sina styrkefästen i de små glesbygdskommunerna medan socialisterna dominerar i de stora. Andelen kvinnor i de valda församlingarna uppgår till 7,3 %, vilket är lågt i en västeuropeisk jämförelse. Valdeltagandet i de spanska kommunalvalen uppgår till ca 70 %, vilket i stort sett är i nivå med de nationella valen.

I de minsta kommunerna utövas demokratin i direkta former, varvid medborgarna vid möten fattar alla viktiga beslut och även utser borgmästare.

Kommunala utvecklingstendenser

Behovet att effektivisera Spaniens kommuner och önskemål att decentralisera ansvaret för fler uppgifter står ständigt på dagordningen och kan mycket väl leda till kommunsammanläggningar eller andra reformer i framtiden. Det finns emellertid påtagliga hinder på en sådan väg. Kommunerna är sprungna ur en djupt rotad lokal identitet. Den begränsade omfattningen av interkommunalt samarbete antyder dessutom att man inte ser större enheter som något nödvändigt.

De senaste åren har präglats av en mycket stark regionalisering av den politiska makten i Spanien. Huruvida ytterligare steg är aktuella återstår att se. En överflyttning av fler uppgifter från statlig till regional nivå skulle i förlängningen innebära ytterligare ett steg mot etablerandet av en federativ statsbildning.

Portugal

Grundläggande struktur

Portugal är EG:s fattigaste medlemsstat, med en BNP per capita som, efter justering för köpkraft, endast är ungefär hälften av Sveriges. Nära femtio år av diktatur upphörde i och med kuppen i april 1974, varvid grunderna lades för en parlamentarisk demokrati. I synnerhet under åren av diktatur, men även dessförinnan, hade landets styrelseskick präglats av kraftigt centralistiska drag. Bland annat reglerade staten i detalj kommunernas uppgifter och organisation. Den avgörande makten på lokal nivå låg hos en av centralmakten utsedd borgmästare.

Efter diktaturens fall har utvecklingen gått i riktning mot en decentralisering av ansvar och befogenheter i den portugisiska samhällsstrukturen. Kommunerna har givits större självständighet, vilket befästs i den nya konstitution som började gälla år 1976. Denna ger också utrymme för att tillskapa en regional nivå, även om någon sådan ännu ej etablerats. De båda ögrupperna Madeira och Azorerna åtnjuter dock regionalt självstyre och har bl.a. egna parlament och verkställande organ.

Det portugisiska kommunsystemet består av två nivåer, kommuner (municípios) och församlingar (freguesias). Den kommunala nivån kan spåra sitt ursprung ända till den portugisiska statens tillblivelse under medeltiden. Kommunerna uppgår för närvarande till 305 st med i genomsnitt 32 000 invånare. Församlingsnivån, som inrättades vid seklets början, har mer begränsade uppgifter. De 4 200 församlingarnas genomsnittstorlek är 2 300 invånare.

Självstyrelsens reglering

Den portugisiska konstitutionen har ett särskilt kapitel om den lokala självstyrelsen. Bland annat garanteras kommuners och församlingars existens samt deras finansiella autonomi. De ges vidare en allmän kompetens, vilket innebär att de får bedriva verksamheter av lokalt intresse så länge ingen annan nivå har uttryckligt ansvar för uppgiften. Konstitutionens regler har preciserats och vidareutvecklats i den kommunallag som antogs år 1977, vilken innehåller regler bl.a. om kommuners och församlingars uppgifter och organisation samt om relationer mellan olika nivåer.

Den statliga kontrollen av kommuner och församlingar är begränsad till frågor om beslutens laglighet. Staten tillhandahåller också stöd i form av bl.a. teknisk och ekonomisk expertis. Dessa är knutna till 50 kommunblock, som utgör stöd- och samordningsorgan för de ingående kommunerna.

Kommunernas organisation och uppgifter

Högsta beslutande organ i församlingarna är ett fullmäktige, direkt valt av de egna medborgarna. Fullmäktige utser en styrelse (junta), med verkställande uppgifter. Den fullmäktigeledamot som står först på den i valet populäraste listan utses automatiskt till ordförande. Församlingar med färre än 200 invånare har möjlighet att fatta beslut vid stormöten i stället för i ett fullmäktige.

I kommunerna består fullmäktige dels av ordföranden från de församlingar som verkar inom kommunen, dels av direktvalda fullmäktigeledamöter. De senare uppgår alltid till en fler än församlings-

ordförandena. Fullmäktige fattar beslut i övergripande frågor och om kommunens planer och budget. Kommunens styrelse (câmara municipal) ansvarar för beredning och verkställighet av fullmäktiges beslut. Även styrelsen utses i allmänna val. Detta medför inte sällan samarbetsproblem, eftersom både fullmäktige och verkställande organ har samma demokratiska legitimitet. Inte minst kan det bli svårigheter om de politisk majoritetsförhållandena skulle skilja sig åt mellan de bägge organen. Styrelseordförande blir den som toppar den lista som är mest framgångsrik i styrelsevalet. Om kommunen så vill kan den inrätta en särskild rådgivande kommitté, bestående av representanter för lokala organiserade ekonomiska, sociala, kulturella och professionella intressen.

Församlingarna har mycket begränsade uppgifter. De har visserligen en allmän kompetens, men små resurser för att bedriva verksamheter på eget initiativ. De svarar normalt för skötsel av marknadsplatser och kyrkogårdar samt turist- och fritidsverksamhet. Ytterligare uppgifter kan delegeras från kommunen.

Tyngdpunkten i det portugisiska kommunsystemet ligger hos kommunerna. Även dessa har en konstitutionellt skyddad allmän kompetens. De bedriver ett brett spektrum av verksamheter, innefattande ansvar för gator och vägar, brandförsvar, vatten och avlopp, gas och elektricitet, skolväsende och kulturinstitutioner, fritid och rekreation samt fysisk planering.

Kommuner kan på frivillig grund bilda kommunalförbund. Det är vanligt att dessa har ansvar för regional planering, vatten, elektricitet, avfall och avlopp. Flera av de kommunblock som nämndes ovan har ombildats till kommunalförbund.

Finansiella förhållanden

I Portugal svarar församlingar och kommuner för 8 % (1983) av den offentliga sektorns utgifter. Kommunerna finansieras till ca 12 % av skatter och 70 % av generella statsbidrag (1988). Skatt uttas på bl.a. egendom och fordon men kommunerna kan inte själva besluta vare sig om vad som skall beskattas eller skattens nivå. De är i detta avseende fortfarande starkt beroende av centralmakten. Statsbidragen förmedlas i huvudsak av en särskild statlig fond, varvid kommuner med svag resursbas ges särskild kompensation. Specifika statsbidrag spelar en marginell roll.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Val av ledamöterna till kommuners och församlingars fullmäktige samt till kommuners styrelse sker vid ett och samma tillfälle. Ett propor-

tionellt valsystem med listor tillämpas och mandatperioden är fyra år. De första lokala valen hölls i december 1976. Samma partier som verkar på nationell nivå dominerar de lokala valen. I församlingar med färre än 200 invånare kan fullmäktige ersättas med ett allmänt möte i vilket alla röstberättigade församlingsmedborgare får rösta.

Kommuner och församlingar saknar rätt att hålla folkomröstningar. Sådana är visserligen tillåtna enligt konstitutionen, men parlamentet har ännu inte stiftat den lag som måste finnas och som skall ange de närmare villkoren.

Kommunala utvecklingstendenser

Det som fascinerar betraktaren av det portugisiska kommunsystemet är det sätt som man på bara några få år byggt upp en demokratiskt förankrad institutionell struktur för lokalt självstyre som uppenbarligen fungerar tillfredsställande.

Trots att konstitutionen ger möjlighet till det, har ännu inte någon regional nivå inrättats. Avsaknaden av regional tradition och de komplexa regler som konstitutionen anger för att etablera regioner, har bidragit till att fördröja reformens genomförande. Bland annat måste alla regioner etableras samtidigt och inrättandet accepteras av en majoritet av kommunerna i varje regions territorium. Att det uppstått rivalitet mellan tilltänkta regionhuvudstäder har heller inte underlättat processen.

Italien

Grundläggande struktur

Italien är en stat som uppvisar mycket stora inre variationer. Kulturellt och ekonomiskt råder väsentliga skillnader mellan det industrialiserade och relativt rika norditalien och det fattiga, jordbruksdominerade Sicilien. Politiskt präglas staten av instabilitet och komplexitet. Valsystemet har frambringat bräckliga koalitionsregeringar, med en genomsnittlig livslängd om 10 månader. En författningsrevision pågår dock för närvarande, vilket bl.a. inkluderar förändringar i valsystemet, syftande till att öka den politiska stabiliteten.

Det italienska kommunsystemet består i princip av tre nivåer, regioner (regione), provinser (provincia) och kommuner (comune). Huruvida regionerna skall anses vara en kommunal nivå kan diskuteras. Det självstyrelse som utövas genom denna är dock inte av federal art, varför det får ingå i denna översikt.

De tjugo regioner som Italien är indelat i kom till först år 1970 och har bidragit till att modifiera bilden av Italien som en starkt centraliserad statsbildning. Fem av dem, tre i Alperna samt Sardinien och Sicilien, har emellertid, på grund av språkligt/kulturella eller geografiska skäl, ett något mer omfattande självstyre än de övriga. Visserligen utses regionernas beslutsfattande organ i allmänna val, men regionerna har ändå sin självständighet starkt kringskuren, bl.a. genom sitt starka finansiella beroende av staten.

Även provinserna är en sentida skapelse. De är f.n. 95 till antalet och tillkom efter Italiens enande år 1861. Provinserna varierar i storlek från Milanos 4 miljoner till Isernias 93 000 invånare. Provinserna utgör både enheter för lokalt självstyre och statliga administrativa organ. I den senare egenskapen svarar de bl.a. för övervakning av kommunernas verksamhet. Provinserna har mindre tyngd än kommunerna och har dessutom under senare år förlorat uppgifter till både regioner och kommuner.

Tyngdpunkten i det italienska kommunsystemet ligger på den lägsta nivån. Kommunernas rötter går tillbaka till 1300-talet och bygger på en stark lokal identitet. Visserligen har indelningarna ändrats, men några heltäckande sammanläggningsreformer har inte genomförts. För närvarande (1990) finns 8 066 kommuner, av vilka de allra flesta, särskilt i Norditalien, är små. Men variationen är samtidigt påtaglig. Mortarone, med bara 50 invånare, utgör den ena extremen, medan Rom, med en befolkning på nära tre miljoner utgör den andra. Genomsnittsstorleken uppgår till 7 200 invånare. Även ytmässigt råder stor variation. Den minsta kommunen täcker ett territorium om endast 0,1 km^2.

Utöver dessa tre nivåer finns det också andra typer av kommunala enheter. Sedan 1976 har större kommuner möjlighet att dela in sig i distrikt och kan även inrätta direktvalda distriktsfullmäktige (consigli di quartieri). Efter en lagändring år 1990 blev det vidare tillåtet att skapa storstadskommuner inom urbana områden.

Kommunerna samarbetar i kommunalförbund av vilka vissa är obligatoriska medan andra upprättas på frivillig basis. Bland annat inrättades år 1978 obligatoriska kommunalförbund för hälso- och sjukvården.

Vid sidan av den kommunala organisationen finns också en statlig förvaltning på lokal nivå. I många fall överlappar deras ansvarsområden de kommunala organens.

Självstyrelsens reglering

Den konstitution som antogs 1947 anger allmänt provinsernas och kommunernas roller i det italienska styrelseskicket och garanterar där-

vid deras autonomi. De tre nivåerna kan inte avskaffas och deras allmänna uppgifter kan inte förändras utan ändringar i konstitutionen.

Trots Italiens i många avseenden heterogena karaktär är det rättsliga systemet för kommunerna enhetligt. År 1990 antogs en ny kommunallag, som bl.a. givit kommunerna större frihet att besluta om den egna organisationen, men samtidigt klargjort uppgifterna för de organ som kan ingå. I kommunallagen anges dessutom att kommunerna har en allmän kompetens, även om denna är inskränkt av den statliga kontrollapparaten.

Ansvaret för statens kontroll av kommuner och provinser har under senare år i allt högre grad överflyttats till regionerna. I varje region finns en särskild kontrollkommitté som skall godkänna alla kommunala beslut innan de får verkställas. Detta avser inte bara beslutens laglighet utan även om de överensstämmer med "god administration". Även provinserna övervakar kommunernas verksamhet. Kommunerna har emellertid vissa möjligheter att utöva inflytande över statliga beslutsfattare, något som framför allt kanaliseras via partierna. De kommunala borgmästarnas partikontakter är därvid avgörande. Det finns dock ett uttryckligt förbud mot att samtidigt inneha vissa poster på flera nivåer. Man får t.ex. inte kombinera ett uppdrag som parlamentsledamot med att vara borgmästare i en kommun.

Kommunernas organisation och uppgifter

Regionerna leds av en vald församling. Denna utser ett verkställande organ som ansvarar för den regionala förvaltningen.

Kommuner och provinser har en likartad inre organisation. Högsta beslutande organ utgörs av ett fullmäktige (consiglio), som fattar beslut om policies, kommunala regler och budget. Dessutom utser det en styrelse (giunta), som ansvarar för beredningen av besluten. Styrelsens ledamöter (assessori) ansvarar för var sitt sakområde och behöver inte vara fullmäktigeledamöter. Styrelsen har tidigare tvingats avgå om den förlorat en omröstning i fullmäktige, vilket skapat instabilitet i det kommunala beslutsfattandet. Sedan 1990 krävs emellertid att en alternativ styrelse finns tillgänglig för att den sittande skall kunna fällas.

I kommunerna utser fullmäktige dessutom en borgmästare (sindaco), som har det övergripande ansvaret för löpande förvaltning och som leder styrelsens arbete. Borgmästaren har vidare en funktion som statlig befattningshavare genom att å centralmaktens vägnar svara för bl.a. lag och ordning, hygien och befolkningsregister. I praktiken tenderar borgmästaren att dominera det kommunala beslutsfattandet i små kommuner, medan fullmäktige har denna roll i de medelstora kommunerna och styrelsen i de största.

Uppgiftsfördelningen mellan regioner, provinser och kommuner är inte helt entydig. Överhuvud taget kännetecknas det italienska systemet för offentlig förvaltning av oklara gränsdragningar och komplexa institutionella lösningar. I många fall fullgör olika organ likartade uppgifter och ofta delas ansvaret mellan olika nivåer. Det är ovanligt att kommuner har ett renodlat eget ansvar för en verksamhet. I princip gäller att kommuner av större storlek har fler och mer omfattande funktioner än de mindre. Kommunerna har dock ett huvudansvar för befolkningsregister, lokal polis, hygien och visst miljöskydd och har tillsammans med staten ansvar för utbildning. Regionerna svarar ensamma för bl.a. kommunikationer, jordbruksstöd och vattenförsörjning. Vissa uppgifter delas mellan flera nivåer. Kommuner och regioner svarar för bl.a. fysisk planering och social välfärd medan alla tre nivåerna ansvarar för bl.a. vägar och civilförsvar. Provinserna har dessutom till uppgift att övervaka kommunernas verksamhet.

Finansiella förhållanden

År 1985 svarade de tre nivåerna tillsammans för 29 % av de offentliga utgifterna. Den finansiella tyngdpunkten ligger i första hand på kommunerna men även regionerna är betydelsefulla. Provinser svarar för en mindre andel. Centralmakten utövar en mycket omfattande kontroll av de italienska kommunernas finanser. Detta sker bl.a. genom att man anger ett tak för storleken på kommunernas utgifter.

Regionerna utgör i finansiellt hänseende genomströmningssystem. De får 98 % av sina inkomster från staten och 86 % av deras utgifter är transfereringar till andra (1989). Även provinser och kommuner är finansiellt beroende av staten, om än i mindre grad. De får 72 % av sina inkomster från staten och 9 % från lokala skatter medan återstoden bl.a. utgörs av avgifter (1985). Även de lokala skatterna kontrolleras emellertid sedan 1970-talets början av staten, bl.a. i fråga om deras storlek.

Statsbidragen utgår både i form av generella och specifika bidrag. De generella bidragen har inslag av utjämning mellan kommuner. I början av 1980-talet infördes en lag som gjorde det obligatoriskt för kommunerna att avgiftsbelägga en rad av sina tjänster. Tekniska verksamheter skall fullt ut finansieras av sina användare medan t.ex. nyttjare av sociala tjänster betalar en tredjedel.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

I kommuner med färre än 5 000 invånare sker valen med ett majoritetsvalsystem medan ett proportionellt valsystem tillämpas i de större kommunerna. I de mindre kommunerna får dock inget parti ha fler

kandidater än fyra femtedelar av platserna i fullmäktige. Därmed förhindras att fullmäktige endast består av ett parti. Mandatperioden i regioner, kommuner och provinser är fem år. Valdeltagandet i lokalvalen uppgår till ca 80-90 %, vilket är samma nivå som i nationella val. Kvinnor är starkt underrepresenterade i de italienska kommunerna. Bara 7 % av fullmäktigeledamöterna och 3 % av borgmästarna är kvinnor.

Sedan 1990 får provinser och kommuner genomföra rådgivande folkomröstningar.

Kommunala utvecklingstendenser

I Italien förs det en debatt om provinsernas roll och framtida existens, aktualiserad av dels regionerns tillkomst och utveckling, dels överflyttningen av uppgifter från provinser till regioner och kommuner.

Det är troligt att regionernas ställning kan komma att stärkas ytterligare, bl.a. genom att de tillförs mer resurser och att de ges representation i landets centrala styre. Från ett separatistiskt parti i Norditalien, Lega Nord, framförs vidare krav på att Italien skall delas i tre delar, som var och en skulle utöva långtgående självstyre.

Grekland

Grundläggande struktur

I den europeiska kontexten är Grekland ett fattigt land med en BNP/capita som är mindre än hälften av Sveriges (1990). Det är förstås i ett avseende urhemmet för den lokala demokratin. Även om den athenska demokratin för 2 500 år sedan var exklusivt reserverad för de fria männen, och därmed inte omfattade slavar och kvinnor, innebar detta styrelseskick etablerandet av demokratin både som idé och praktisk företeelse.

Efter den grekiska statens tillkomst under 1830-talet byggdes den offentliga förvaltningen i hög grad upp efter fransk, napoleansk, förebild. Detta kommer fortfarande till uttryck i bl.a. en stark roll för centralmakten, små kommuner och förekomsten av en prefekt på departementsnivå med uppgift att övervaka och kontrollera kommunernas verksamhet. Under senare år har emellertid denna struktur modifierats av strävanden mot decentralisering.

Det grekiska kommunsystemet består egentligen endast av en nivå, även om parlamentet fattat principbeslut om att inrätta en andra (se nedan). På den nu existerande nivån skiljer man mellan två typer av kommuner, som lämpligen kan betecknas småkommuner (koinotites)

och storkommuner (demoi). För att klassificeras som demoi krävs att något av tre kriterier är uppfyllt. Man skall ha fler än 10 000 invånare, den statliga prefekten (Nomarchis) skall ha sitt säte i kommunen, eller kommunen skall ha historiskt intresse. De som inte uppfyller något av dessa krav utgör koinotites. Det finns för närvarande 361 storkommuner och 5 561 småkommuner (1992). Den genomsnittliga storleken uppgår till 1 700 invånare, men 80 % av kommunerna har färre än 1 000 invånare. Ungefär en tredjedel av befolkningen bor i koinotites.

I Athen, Pireus och Thessaloniki har kommundelsorgan i form av direktvalda distriktsråd inrättats. För övriga demoi är detta frivilligt. Distriktsrådens funktioner och resurser är dock ytterligt begränsade. Kommunerna har möjlighet att samarbeta med varandra i kommunalförbund. Dessa kan ansvara för endast en eller för flera verksamheter.

Parallellt med den kommunala strukturen finns en statlig organisation för regional förvaltning i två nivåer, bestående av dels de nyligen inrättade regionerna (13 st), dels departement (nomoi) (51 st).

Självstyrelsens reglering

Den konstitution som efter diktaturens fall antogs år 1975 reglerar övergripande kommunernas verksamhet. Den garanterar förekomsten av en lägsta kommunal nivå, dvs koinotites och demoi, men tillåter därutöver att andra nivåer etableras. Kommunerna anses ha fått sin makt från staten men ges ändå en allmän kompetens att "sköta lokala angelägenheter". Konstitutionen ställer bl.a. också krav på att beslutsfattande organ skall utses i allmänna val. Närmare bestämmelser finns i ett antal lagar och presidentdekret.

Prefekten (Nomarchis) på departementsnivå svarar för en allmän övervakning av kommunernas verksamhet. Denna avser i första hand beslutens laglighet men i frågor som berör budget och försäljning av mark även deras ändamålsenlighet. Kommunens inre organisation skall också fastställas av prefekten.

Kommunernas organisation och uppgifter

Högsta beslutande organ i såväl småkommuner som storkommuner utgörs av ett fullmäktige. Beredande och verkställande funktioner utförs i småkommunerna av dess president, som ingår i fullmäktige. I storkommunerna fullgörs denna uppgift av en borgmästare (demarchos), som emellertid ej ingår i fullmäktige. Borgmästaren är också förvaltningschef. I sina verkställande uppgifter assisteras borgmästaren av en av fullmäktige vald kommunstyrelse, som dock framför allt ansvarar för kommunens budget och ekonomi.

När det gäller kommunernas uppgifter skiljer man mellan exklusiva och delade. De exklusiva har kommunerna själva hand om, medan de delade kan handhas av staten eller kommunerna. I samband med decentraliseringsreformer under 1980-talet tillkom en rad nya delade uppgifter. Kommunerna kan, i enlighet med sin allmänna kompetens, själva ta initiativ till verksamheter som gynnar dess invånare, men i slutändan kan staten ändå avgöra vad som skall gälla för varje enskild kommun. I praktiken skapar detta ofta oklarheter i gränsdragningen mellan statligt och kommunalt ansvar. Större kommuner har emellertid mer omfattande uppgifter än de mindre. Skillnader råder också mellan urbana och rurala kommuner.

Exklusiva uppgifter utgörs av ansvar för vatten, avlopp och renhållning, mindre vägar, parkeringsplatser och marknadsplatser, kommunikationer, parker och fritidsanläggningar samt gemensam betesmark. Delade uppgifter innefattar bl.a. konstbevattning, miljöskydd, social omsorg, kultur, lokal ekonomisk utveckling och fysisk planering.

Finansiella förhållanden

Av de totala offentliga utgifterna svarar de grekiska kommunerna för ca 7 % (1984), vilket är en mindre andel än i någon annan stat i Västeuropa. Av inkomsterna utgörs 11 % av skatter, 43 % av statsbidrag, 23 % av avgifter och återstoden av bl.a. lån (1984).

Kommunernas skatteinkomster härrör från ett antal mindre skatter, vars nivå i princip regleras av staten. Kommunerna har emellertid rätt att själva avgöra storleken på några av sina avgifter. Statsbidragen utgår i huvudsak i form av generella bidrag men eftersom dessa är relaterade till kommunens befolkningstal fyller de ingen utjämnande funktion. Det finns dessutom möjlighet att erhålla särskilda statsbidrag, bl.a. för investeringar och kulturaktiviteter. Vilka kommuner som kommer i åtnjutande av dessa följer inte generella kriterier utan är i hög grad resultatet av en politisk prioritering av regeringen. Det medför också att borgmästare och kommunpresidenter kan lägga ner stor möda på att påverka beslutsfattarna i Athen.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Fullmäktige i kommunerna har fyra-åriga mandatperioder och väljs från partilistor i ett proportionellt valsystem. Valen gäller också samtidigt president resp borgmästare. I småkommunerna (koinotites) utgör det första namnet på listan partiets presidentkandidat. I storkommunerna (demos) skall partiets kandidat till borgmästarposten redovisas på valsedlarna, trots att denne ej skall ingå i fullmäktige. För att väljas till president/borgmästare räcker det med relativ majoritet i kommuner med

färre än 5 000 invånare. Det krävs dock absolut majoritet i de större kommunerna, i annat fall hålls en andra valomgång mellan de två största kandidaterna. Kommunala folkomröstningar är ej tillåtna i grekisk lag.

Kommunala utvecklingstendenser

Parlamentet beslöt redan 1986 att införa ytterligare en kommunal nivå i Grekland. I vart och ett av de 51 departementen (nomos) skall en övergripande kommuntyp (nomarchiakes autodioikiseis) inrättas, med ett valt fullmäktige och en president. Avsikten är att dessa skall överta uppgifter från departementen, och därmed inte från kommunerna. Förverkligandet av beslutet har dock av flera skäl försenats.

Det finns tydliga regionaliseringstendenser även inom den statliga administrationen. De grekiska regionerna, som tillkom år 1986, leds av en regionprefekt och ett regionråd, som består av företrädare för departement och kommuner samt organisationer inom regionen. Dess huvuduppgift är planering och regional utveckling. Några planer på att ge dessa en starkare lokal förankring t.ex. genom införandet av allmänna val till regionrådet, finns ej.

6 Österuropeiska system

Till kategorin österuropeiska system räknas Polen, Tjeckiska republiken, Slovakien, Ungern, Rumänien, Bulgarien och Albanien. De har alla under efterkrigstiden varit under kommunistiskt styre men har i början av 1990-talet inlett en frigörelseprocess. Några kännetecken hos staterna summeras i tabell 5.

Tabell 5 **Stater med österuropeiska kommunsystem**

	Befolkning milj (1990)	Areal 1000 km2	inv/km2 (1990)
Polen	38,1	304	123
Tjeckiska republiken	10,3	79	131
Slovakien	5,3	49	108
Ungern	10,3	93	111
Rumänien	22,8	238	96
Bulgarien	9,0	111	81
Albanien	3,3	29	115

Polen

Grundläggande struktur

Man kan ha olika meningar om när frigörelseprocessen i öst inleddes, men att bildandet av den fria fackföreningsrörelsen Solidaritet var ett viktigt steg på vägen är uppenbart. Polen var således tidigt ute och har också, i jämförelse med övriga stater i Österuropa och f.d. Sovjetunionen, hunnit långt i processen mot demokrati. Det första fria valet i Österuropa sedan frigörelsen hölls i Polen år 1989. Även etablerandet av ett kommunalt självstyre har hunnit långt. Polen var även den första stat i Österuropa som höll fria lokalval, vilket skedde i maj 1990.

Polen har en statlig territoriell indelning i 49 regioner och 267 distrikt (powiat). Den kommunala nivån består av 2 459 kommuner (gmina), vilket även innefattar ca 800 städer. Städerna har i grunden samma uppgifter som kommunerna men regionerna och distrikten har möjlighet att delegera ytterligare ansvar till dessa. Vissa kommundelningar har skett under senare år. Den genomsnittliga kommunstorleken uppgår f.n. till 15 600 invånare.

Kommunerna har rätt att samarbeta i kommunalförbund. Ett krav är dock att regionen informeras om dessa förbunds existens. Hittills har ca 200 förbund etablerats, med ansvar för bl.a. vatten, avlopp och avfall. Särskilda samarbetsorgan kan dessutom inrättas i de fem största storstadsområdena i Polen. Detta har hittills endast skett i Warszawa, där ett sådant organ har övergripande ansvar för bl.a. kommunikationer, vatten, avlopp och renhållning.

Polens historiska traditioner i fråga om lokalt självstyre går tillbaka flera århundraden. Inte minst har distrikten spelat en viktig roll. Men efter andra världskriget kom Polen, i likhet med övriga östeuropeiska stater, att anamma det sovjetiska systemet. Mellan 1950 och 1973 delades landet in i 17 regioner, 300 distrikt och 4000 kommuner. Denna struktur reformerades dock, med början år 1973, varvid antalet kommuner reducerades till det nuvarande. De olika nivåerna kom i praktiken att fungera som verkställare av de centrala beslut som fattades. Detta system kom, med några få mindre förändringar, att bestå fram till kommunistsystemets fall 1989.

Självstyrelsens reglering

Grundläggande regler om det polska kommunsystemet finns i konstitutionen. Närmare reglering sker i 1990 års lag om lokalt självstyre samt i annan lagstiftning, t.ex. en vallag, en lag om kommunal personal samt en lag om fördelning av makt och befogenheter mellan det nationella parlamentet och kommunerna. Högsta domstolen har som en av sina uppgifter att slå vakt om kommunernas oberoende.

Kommunernas verksamhet granskas av de statliga regionerna, ledd av en regionguvernör (voivod). Dessa övervakar att kommunerna handlar lagenligt. Av detta skäl måste kommunens styrelse underrätta regionen om alla beslut inom sju dagar. Beslut som fattas på delegation från staten bedöms dock även i fråga om lämpligheten. Regionen har möjlighet att ändra på sådana beslut.

Kommunernas organisation och uppgifter

Kommunfullmäktige är högsta beslutsfattande organ i kommunen och består av 15-40 direktvalda ledamöter. I städer med mer än 100 000 invånare skall dock 45-100 ledamöter väljas. Utöver att anta budget och besluta om lokala skatter, väljer man också en kommunstyrelse om högst sju ledamöter, i vilken en borgmästare ingår. Styrelsen sköter beredning och verkställighet samt har ett löpande ansvar för kommunens verksamhet. Kommunstyrelsens ledamöter måste vara fullmäktigeledamöter men detta krav gäller inte för borgmästaren.

Utöver kommunstyrelsen kan även andra nämnder inrättas för permanenta eller tillfälliga uppgifter.

När det gäller de polska kommunernas uppgifter pågår en översyn av dessa. För närvarande gäller dock att man skiljer mellan egna och från staten delegerade uppgifter. Bland de egna uppgifterna ingår ansvar för utbildning, hälsovård, socialtjänst, bostäder, tillhandahållande av vatten, renhållning och lokaltrafik, marknader, kultur och fritidsanläggningar. Kommunerna kan även bedriva affärsverksamhet om de kan visar att det är nödvändigt och att inte behovet kan tillgodoses av någon annan. De äger också företag som i Västeuropa skulle varit i privat ägo. Staten har dessutom ålagt kommunerna en rad uppgifter som de måste utföra i enlighet med givna instruktioner. Det rör sig bl.a. om ansvar för befolkningsregister samt utfärdande av ID-kort och körkort.

Finansiella förhållanden

Kommunernas utgifter uppgick år 1992 till 17 % av den totala offentliga budgeten. Bland de kommunala inkomstkällorna är lokala skatter (21 %), andelar i nationella skatter (25 %) och statsbidrag (27 %) de viktigaste. Kommunerna får själva bestämma om sina skatter och avgifter, dock inom ramen för en av staten fastställd övre gräns. De lokala skatterna utgörs bl.a. av skatt på land, egendom, fordon, arv och gåvor. Om befolkningen i en folkomröstning ger sitt medgivande kan dock nya, lokala skatter införas.

Statsbidragen består till ungefär lika delar av generella och specifika bidrag. De generella fungerar i någon mån utjämnande eftersom kommuner med speciella problem (stora städer, hamnar, städer med allvarliga miljöproblem) får större andelar. Kommunerna kan också ta lån utan att det behövs tillstånd från staten. Man har emellertid svårigheter med sin finansiella planering eftersom den höga inflationen och de ekonomiska problemen gör att det är svårt att överblicka framtida inkomster och utgifter.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Det första fria kommunalvalet i öst hölls i Polen den 27 maj 1990. I valet kandiderade 147 389 personer till 52 037 fullmäktigeplatser med en mandatperiod om fyra år. Valdeltagandet uppgick till 42 %. En stor andel av de valda representerar inte någon av de nationella partierna utan har valts som företrädare för lokala grupper eller som oberoende kandidater. Många av dessa har dock en bakgrund i den tidigare kommunistiska maktstrukturen. Olika valsystem tillämpas i små och stora kommuner. I kommuner med färre än 40 000 invånare väljs ledamöterna genom majoritetsval i enmansvalkretsar medan ett proportio-

nellt system används i de större kommunerna. År 1990 var andelen kvinnor i parlamentet 13 % och i kommunfullmäktige 11 %.

De polska kommunerna har sedan 1991 rätt att ordna folkomröstningar i lokala frågor. Förslag om att införa nya skatter eller att upplösa fullmäktige före mandatperiodens slut måste enligt lag underkastas lokal folkomröstning.

Kommunala utvecklingstendenser

Etablerandet av kommunalt självstyrelse och demokratiska beslutsformer har visat sig vara en process med många hinder. Det finns i Östeuropa en utbredd misstro mot all form av politisk auktoritet vilket även fått återverkningar på valda organs legitimitet. Lokala politikers ovana vid att, utan direktiv uppifrån, själva ta ansvar för och handskas med lokala problem skapar ytterligare svårigheter.

En annan central fråga gäller den framtida territoriella indelningen. Det finns förslag om att inrätta ytterligare en lokal självstyrelsenivå tillsammans med en reform av den statliga regionala nivån. De distrikt som nu finns kan komma att förändras till att bli en kommunal nivå, styrd av direktvalda representanter. Tanken är att dessa organ skall få ansvar för verksamheter som kommunerna är för små för att hantera. Detta innefattar sjukhus, gymnasial utbildning, hälsocentraler och vattenförsörjning.

Tjeckiska republiken

Grundläggande struktur

Den 25 november 1992 beslöt det Tjeckoslovakiska parlamentet att upplösa federationen varvid Tjeckiska republiken och Slovakien uppstod. Tjeckoslovakien har i sig en kort historia och kom till som självständig statsbildning först efter Versaillesfreden. Dessförinnan hade det ingått i Österrike-Ungern. Efter andra världskriget etablerades ett kommunistiskt styrelseskick som bestod fram till i november 1989. Därefter inleddes arbetet med att etablera pluralistisk demokrati och marknadsekonomi. Tjeckiska republiken uppstod sedan år 1993. Den karaktäriseras av en riklig förekomst av små byar, samhällen och medelstora städer. Endast ett fåtal städer har mer än 100 000 invånare.

I det kommunistiska system som etablerades 1945 inrättades nationella kommittéer med ansvar för beslutsfattandet på kommunal, distrikts och regional nivå. Dessa bestod av ett valt organ och en förvaltning som emellertid i praktiken var underordnade såväl det lokala

kommunistpartiet som det högre administrativa organet. Kommunistpartiets företrädare kunde när som helst ingripa i beslutsprocessen. Alla viktigare beslut som rörde den lokala utvecklingen fattades på det centrala ministeriet, vilket också tillhandahöll resurserna. Relationerna mellan den statliga administrationen och den lokala strukturen följde principerna om demokratisk centralism.

Omedelbart efter den gamla maktstrukturens kollaps i november 1989 inleddes arbetet med att reformera Tjeckoslovakien. Till att börja med inträffade förändringarna på central nivå, men ganska snart kom även den lokala nivån att beröras. Detta skedde i två steg: Våren 1990 bröts kommunistpartiets lokala maktmonopol genom att det, efter lokala förhandlingar, delade med sig av inflytandet till andra lokala politiska krafter. Detta följdes i november 1990 av kommunala val, varvid kommunistpartiets ställning ytterligare försvagades. Under tiden hade också en ny kommunallag antagits, som reglerade villkoren för den nya strukturen. Denna lag gäller fortfarande i såväl Tjeckiska republiken som i Slovakien.

Tjeckiska republiken har en nivå av kommunalt självstyre, bestående av 5 769 kommuner. Antalet kommuner har ökat starkt under senare år till följd av att tidigare tvångsmässigt sammanslagna landsbygdskommuner givits möjlighet att dela sig. Den genomsnittliga kommunstorleken uppgår f.n. till 1 800 invånare. Ungefär 20 % av kommunerna har status som städer. Det finns också en regional nivå, men denna har endast statliga förvaltningsuppgifter. Förslag finns dock om att även denna skall få status som självstyrande organ med demokratisk förankring.

Självstyrelsens reglering

Den kommunala självstyrelsen regleras dels i den nya republikens grundlag, dels i det tidigare Tjeckoslovakiens kommunallag som nu gäller för Tjeckiska republiken. Kommunallagen definierar kommunerna som juridiska personer med eget ansvar och anger också deras uppgifter.

De statliga regionerna har till uppgift att övervaka den kommunala verksamheten. Inte minst omfattar detta hur de sköter de uppgifter som staten anses ha överfört till kommunerna.

Kommunernas organisation och uppgifter

Högsta beslutande organ i kommunerna är kommunfullmäktige som är direktvalt av medborgarna. Fullmäktige har 7-80 ledamöter beroende på invånarantalet i kommunen. De verkställande uppgifterna och den löpande verksamheten sköts av kommunstyrelsen och borgmästaren.

Dessa väljs av fullmäktige bland sina medlemmar och har 5-13 ledamöter. Borgmästaren leder styrelsens möten och representerar kommunen utåt.

Kommunernas kompetens består av en oberoende och en överförd del. Den oberoende kompetensen innebär att lagen anger ett antal områden som kommunerna skall eller kan sköta, men kommunerna ges ansvar att själva avgöra hur detta skall gå till. Den överförda kompetensen anses kommunerna sköta på uppdrag åt staten och här är regleringen striktare.

Inom den allmänna kompetensens ramar skall kommunerna upprätthålla den allmänna ordningen, driva för- och grundskolor, fullgöra vissa sociala välfärdsfunktioner, svara för lokala kommunikationer, gatubelysning och renhållning. Kommunerna kan vidare bl.a. etablera högre utbildning samt svara för kultur- och sportverksamhet.

Finansiella förhållanden

Kommunerna får sina inkomster från egen egendom och egna företag, från lokala skatter och övriga avgifter. De får även del i statliga skatter och statsbidrag. Det är aktuellt att införa ett nytt skattesystem som kommer att påverka den kommunala inkomststrukturen.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Vid valen den 24 november 1990 valdes ledamöter till kommunernas fullmäktige. Ett system med proportionell representation tillämpas. Det är partier som nominerar kandidater men medborgarna har möjlighet att välja parti eller person eller en kombination av dessa. Valdeltagandet uppgick till 75 % och de största framgångarna nådde Medborgarforum och oberoende kandidater som fick över 40% av rösterna. Kommunistpartiet fick 17 %.

Lokala folkomröstningar är tillåtna.

Kommunala utvecklingstendenser

Kommunerna i Tjeckiska republiken står inför en rad problem som har med övergången till det nya systemet att göra. En del av dessa kan uppfattas som barnsjukdomar vid etablerandet av ett civilt samhälle i en tidigare totalitär samhällsstruktur. Det gäller t.ex. orealistiska förväntningar från medborgare och politiska partier i fråga om kommunernas förmåga samt kvarvarande influenser från det gamla systemet. Men problemen är också av finansiell karaktär. Kommunernas budgetar är svaga och resurserna fördelas alltjämt i hög grad från central nivå.

Slovakien

Grundläggande struktur

Slovakien utgör den andra delen av det tidigare Tjeckoslovakien, vilket upphörde att existera vid utgången av år 1992. Det är också den mindre och ekonomiskt svagare halvan av federationen. (Se Tjeckiska republiken för ytterligare uppgifter).

Den kommunala självstyrelsen har en likartad struktur i Slovakien som i Tjeckiska republiken, eftersom det i praktiken är samma kommunallag som reglerar bägge staters kommunsystem. Det finns dessutom i Slovakien en statlig indelning i 38 regioner och 121 underregioner. I Slovakien utövar dock endast städer och kommuner (obece) självstyre och deras antal uppgår för närvarande till 2 826 st med i genomsnitt 1 900 invånare. Huvudstaden Bratislava och staden Kosice har speciell status. I dessa finns dels en övergripande kommunal nivå för hela staden, dels självstyrande kommundelar (17 i Bratislava och 22 i Kosice) med egna valda fullmäktige och borgmästare.

Kommunerna har rätt att samarbeta med varandra i frågor av gemensamt intresse, t.ex. ansvar för vattensystem och avloppshantering.

Självstyrelsens reglering

Att landet skall ha ett lokal självstyre fastställs i Slovakiens konstitution från 1992, samt i den tidigare nämnda tjeckoslovakiska lagen om lokalt självstyre från 1990. Kommunerna ges i denna bl.a. rätt att besluta om lokala angelägenheter. Vidare anges att kommunen är en juridisk person, som under förhållanden stadgade i lag, oberoende sköter sin egendom och sina egna finansiella resurser.

Staten utövar kontroll över att de kommunala organens beslut är lagenliga.

Kommunernas organisation och uppgifter

Kommunens fullmäktige har mellan 9 och 60 direktvalda ledamöter och mandatperioden är 4 år. Borgmästaren svarar, tillsammans med ett antal vice borgmästare, för verkställigheten av fullmäktiges beslut och representerar kommunen utåt. Även dessa utses i allmänna val.

På samma sätt som i Tjeckiska republiken skiljer man mellan kommunernas oberoende och överförda kompetens. Den oberoende avser t.ex. vägunderhåll, miljövård, kultur, sport, reglering av affärers öppettider, kommunala utvecklingsplaner, allmän säkerhet m.m. Under 1993 har ett par nya uppgifter tillkommit, t.ex. ansvar för daghem,

grundskola och vård av patienter utanför sjukhus. Större städer har dessutom fått rätt att lämna planeringstillstånd, vilket tidigare varit en statlig uppgift. Staten har emellertid endast överfört ett fåtal funktioner till kommunerna eftersom staten, genom de 121 underregionerna, även bedriver egen lokal verksamhet.

Finansiella förhållanden

Kommunerna i Slovakien svarar för 9 % av de totala offentliga utgifterna (1992). Av inkomsterna utgör lokala skatter 31 %, andelar av statliga skatter 42 %, statsbidrag 14 % samt inkomster från egen verksamhet 11 %.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Val till kommunerna hölls redan i november 1990 inom ramen för den Tjeckoslovakiska statsbildningen. Vid detta tillfälle valdes såväl borgmästare som fullmäktigeledamöter. Valperioden är fyra år.

Lokala folkomröstningar är tillåtna.

Kommunala utvecklingstendenser

Den kommunala självstyrelsens framtid i Slovakien står inför samma problem som övriga österuropeiska stater. Det gäller t.ex. svag ekonomisk bas, kvardröjande strukturer från det kommunistiska systemet och svårigheter att introducera demokratiska beslutsformer i en stat som under decennier varit totalitärt styrd.

Ungern

Grundläggande struktur

Liksom i övriga österuropeiska stater sker i Ungern en övergång från statssocialism till pluralistisk demokrati. Processen i Ungern har dock varit mer utdragen än i de flesta andra österuropeiska stater och inleddes med försiktiga reformer i början av 80-talet. De första fria valen efter kommunistepokens slut hölls år 1990. Parlamentsvalen hölls på våren och lokala val på hösten. En av det nya parlamentets första beslut gällde hur ett nytt system för lokalt självstyre skulle utformas. Avsikten var därvid att uppnå två mål. För det första ville man ha ett system som liknade de demokratiska västländernas, dvs. ett system som följde den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse från 1985. För det

andra ville man slå vakt om det som var unikt för Ungern när det gällde historia, kultur och tradition.

Den lokala självstyrelsen i Ungern utövas via 179 städer och 2 927 kommuner (önkormányzat), vilka styrs av direktvalda organ. Den genomsnittliga storleken uppgår till 3 300 invånare. Dessutom finns en regional nivå med lokal förankring, men dess högsta beslutsorgan utses av de kommuner som ingår. Genom att den därmed endast är indirekt vald av medborgarna faller den utanför den avgränsning av kommunbegreppet som skett i denna översikt. Av städerna har 20 st regionstatus, vilket givit dem utökade befogenheter. I Budapest finns två kommunala nivåer, bestående av dels staden Budapest, och dels 22 självstyrande kommundelar.

Sedan 1987 har det öppnats möjligheter för de kommundelar som så vill att bilda egna kommuner. Nybildningen har framför allt skett på landsbygden och har totalt medfört en fördubbling av antalet kommuner. Åtgärderna skall ses som en reaktion mot okänsliga kommunsammanläggningar som genomfördes under 1960- och 1970-talen. Eftersom de ungerska kommunerna därför i allmänhet är relativt små - 1 720 av dem har färre än 1 000 invånare - kan de gå samman i kommunalförbund. Hittills har över 1 400 kommuner gjort detta och därvid skapat 506 förbund.

De historiska rötterna för det lokala självstyret i Ungern följer utvecklingen av det nationella politiska systemet i landet. Redan under 1800-talet utvecklades ett system av lokalt självstyre. Detta bibehölls även efter första världskriget, men sattes ur spel av det fascistiska styret under 30-talet. Vid slutet av andra världskriget inleddes i Ungern arbetet med att utveckla ett flerpartisystem med en form av lokal självstyrelse. En koalition av demokratiska partier fick makten och tog viktiga steg på denna väg. Från krigsslutet inleddes emellertid den sovjetiska dominansen, vilket medförde att tanken om lokalt självstyre förbjöds och att själva termen ansågs vara borgerligt belastat. Under sovjettiden etablerades ett system av tre nivåer, som kallades organ för folkets makt. Dessa var emellertid i praktiken kontrollerade av kommunistpartiet. Efter ungernrevolten år 1956, följt av en tid av repressalier, började dock systemet lösas upp något. En ny lag år 1971 innehöll inslag av lokalt självstyre, men blev dock inte annat än en pappersprodukt.

I det system som nu växer fram har stor vikt lagts vid lokal självstyrelse. Genom en lag som antogs i augusti 1990 har de folkvalda församlingarna fått utökade befogenheter och eget budgetansvar. I många frågor kan beslut fattas genom lokala folkomröstningar.

Självstyrelsens reglering

Den konstitutionella grundvalen för det lokala självstyret utgörs av den ungerska konstitutionen. Dessutom finns en rad lagar som närmare reglerar kommunernas verksamhet. Dessa har en allmän kompetens, vilket innebär att de kan bedriva verksamheter som inte är förbjudna enligt lag. Staten har inte rätt att utöva direkt inflytande på kommunerna.

Statliga regionala företrädare svarar för kontrollen av kommunernas verksamhet. De granskar de kommunala beslutens laglighet. Beslut som fattas på grundval av den allmänna kompetensen, och som är olagliga, skall av denna statliga företrädare hänskjutas till en förvaltningsdomstol för prövning. Statsrepresentantens möjligheter att ändra på sådana beslut är dock större i frågor som kommunerna sköter på delegation från staten.

Kommunernas organisation och uppgifter

Högsta beslutsfattande organ i städerna och kommunerna är kommunfullmäktige, som utses i allmänna val. Vissa av dess uppgifter kan delegeras till borgmästaren eller till nämnder. Borgmästaren företräder kommunen utåt och svarar också för verkställighet av beslut och för en del statliga uppgifter. Han är dessutom chef för den anställda personalen. Borgmästaren utses direkt av medborgarna i kommuner med färre än 10 000 invånare och i övriga kommuner av fullmäktige.

Kommunerna har dels uppgifter som staten delegerat, dels en allmän kompetens som ger möjlighet att bedriva verksamhet man själv anser är viktig. De tjänster som kommunerna måste tillhandahålla är bl.a. offentlig belysning, vatten, kyrkogårdar, grundskolor, daghem, bassjukvård samt grundläggande socialtjänst. På eget initiativ sysslar kommunerna dessutom med kultur, renhållning, bibliotek, miljövård, lokal ekonomisk utveckling, m.m.

Finansiella förhållanden

Kommunerna svarar för 23 % av de totala offentliga utgifterna (1989). Regioners och kommuners viktigaste inkomstkällor utgörs av statsbidrag (48 %) och andelar i nationella inkomstskatter (15%). Egna skatter svarar endast för 3 % av inkomsterna. Av statsbidragen är ca 4/5 generella.

Kommunerna har stora problem med att de inte får in de inkomster de förväntar sig via de nationella inkomstskatterna, vilket sätter djupa spår i deras förutsättningar att bedriva verksamhet.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Det senaste lokala valen, som omfattade fullmäktigeledamöter i samtliga kommuner och borgmästare i de små, hölls på hösten 1990. Valdeltagandet var lågt, endast 40 % av de röstberättigade deltog. I kommuner med färre än 10 000 invånare tillämpas ett proportionellt valsystem, medan ett blandsystem mellan proportionella och majoritetsval används i de större. Mandatperioden är fyra år. På landsbygden tenderar oberoende kandidater att väljas som fullmäktigeledamöter och borgmästare, medan partierna dominerar i städerna. Många av de oberoende kandidaterna var dock gamla kommunister.

Kommunala utvecklingstendenser

Trots ambitionerna att stärka den kommunala självstyrelsen finns en klar trend under senare år att staten inrättar egna organ för lokal förvaltning. Inom områden som hälsovård, miljöskydd, jordbruk, konsumentskydd och regional trafik har staten etablerat en egen struktur, i stället för att anlita den kommunala. Detta ses inte med blida ögon av kommunernas företrädare.

Ett intryck är att den politiska förändringsprocessen går långsammare på lokal nivå än på nationell i Ungern. Att kommunerna har problem med den politiska legitimiteten är uppenbart, och framgår av det låga valdeltagandet. Problemen har förstärkts av lokala maktstrider. Bl.a. har mellan 80 och 100 tidigare kommunister, som valts till borgmästare, hindrats att tillträda. Trots att kommunerna har rätt att ta ut skatter har man i många fall inte vågat detta, eftersom man inte vill att det redan ansträngda förhållandet till befolkningen skall bli värre. Konflikter har också uppstått mellan valda politiker och den tjänstemannastruktur som övertagits från den kommuniststyrda epoken.

Rumänien

Grundläggande struktur

I Rumänien liksom i andra östeuropeiska stater befinner man sig i en övergång från ett kommunistiskt styre till demokratisk pluralism. Efter långdragna förhandlingar hölls de första lokala valen år 1992.

Rumänien är indelat i 40 regioner (judets) samt 2 951 kommuner (municipu) och städer. Direkta val hålls endast till kommunerna. Kommunerna i Rumänien har i genomsnitt 7 700 invånare. Regionernas beslutande organ är indirekt valda genom att de utses av fullmäktige-

ledamöterna inom dess territorium och betraktas av detta skäl ej som en kommunal nivå i detta sammanhang. Regionerna står inte i något hierarkiskt förhållande till kommunerna utan i stället har man fördelat olika funktioner mellan de bägge nivåerna.

Huvudstaden Bukarest har en särskild organisation. Förutom att den utgör stad är den också uppdelad i sju självstyrande kommundelar.

Självstyrelsens reglering

Rumänien fick en ny konstitution vid en folkomröstning den 8 december 1991. Principerna för det kommunala systemet regleras i en särskild lag om offentlig förvaltning. I denna anges att kommunerna skall åtnjuta lokal autonomi, att offentlig service skall decentraliseras, att beslutsfattarna skall utses i fria val och att medborgarna kan konsulteras i viktigare frågor.

Staten kontrollerar kommunernas verksamhet framför allt genom den prefekt som finns på regionnivå och som utses av staten. Han skall granska lagligheten hos kommunala beslut. Av detta skäl skall alla kommunala beslut översändas till honom inom 10 dagar. Om prefekten anser att beslutet strider mot lag skall han hänskjuta det till en förvaltningsdomstol för avgörande. En annan viktig uppgift för prefekten är att utse chefstjänsteman i varje kommun, som därmed får en tydlig knytning till staten.

Kommunernas organisation och uppgifter

Kommunens fullmäktige har mellan 11 och 35 medlemmar beroende på kommunens storlek. Borgmästaren, som också utses direkt av medborgarna, ansvarar för den administrativa verksamheten tillsammans med kommunens chefstjänsteman. Fullmäktige väljer också en eller flera vice borgmästare, som assisterar borgmästaren i dennes arbete. Såväl staden Bukarest som dess sju självstyrande kommundelar har direktvalda fullmäktige och borgmästare.

Kommunernas främsta uppgifter är ekonomisk utveckling och social välfärd, kollektivtrafik, civil ordning, skolor, hälsovård, kultur, ungdomsaktiviteter, miljövård och stöd för privata ekonomiska initiativ, m.m.

Finansiella förhållanden

I lagen om lokalt självstyre står det att kommunerna har rätt att besluta om sina egna budgetar samt utta skatter, inom ramen för de gränser som lagen anger. Kommunerna svarar dock för en mycket begränsad del av de totala offentliga utgifterna.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

På den kommunala nivån och på kommundelsnivå i huvudstaden Bukarest väljs både fullmäktige och borgmästare direkt av medborgarna. Vid borgmästarvalen tillämpas majoritetsval medan fullmäktigeledamöter väljs med ett proportionellt system i flermansvalkretsar. Väljarna röstar därvid på parti och inte på person. För att fullmäktigevalen skall vara giltiga krävs att minst hälften av dess väljarkår deltar. Om detta inte uppfylls hålls emellertid en andra valomgång vid vilken inga sådana kvalifikationsregler gäller. Valperioden uppgår till fyra år.

Kommunala utvecklingstendenser

Det förefaller inte sannolika att några territoriella ändringar kommer att genomföras inom den närmaste framtiden. Däremot är avsikten att öka de statliga bidragen till kommunerna för att därigenom stärka deras finansiella bas.

Bulgarien

Grundläggande struktur

Sedan Bulgarien frigjorde sig från det Ottomanska riket år 1879 har den inre territoriella indelningen ändrats 15 gånger. Trots att även kommunerna berörts av dessa ändringar har de ändå svarat för en traditionell och grundläggande stabilitet. En mellanliggande distriktsnivå fanns under mer än 70 år, huvudsakligen mellan 1882 och 1956. Dessutom har länge en regionnivå, med mer övergripande uppgifter funnits.

Idag indelas Bulgarien i 9 regioner och 255 kommuner (obshtina). Grundlagen ger dessutom möjlighet att inrätta en distriktsnivå mellan kommuner och regioner, vilket dock ännu ej skett. Regionerna har endast uppgifter som statliga förvaltningsorgan. Det lokala självstyret utövas i kommunerna, som med en genomsnittlig befolkning om 35 200 invånare är förhållandevis stora. Kommunernas invånarantal varierar dock från den största, Sofia, som har 1,2 miljoner invånare till den minsta med 1 500 invånare. En kommun med mer än 300 000 invånare har möjlighet att dela upp kommunen i kommundelar, som i sig också kan ha valda fullmäktige.

Kommunerna har rätt att samarbeta i kommunalförbund, men hittills har detta endast skett i begränsad omfattning. De som förekommer har

ofta ansvar för flera uppgifter, av vilka gemensamma infrastrukturprojekt och planering är de viktigaste.

Självstyrelsens reglering

Enligt konstitutionen, som antogs den 12 juli 1992, skall republiken Bulgarien vara en enhetsstat med lokalt självstyre. Grundlagen reglerar förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen. Bl.a. anges att kommunen är den grundläggande enheten för självstyre och att den skall styras av ett direktvalt fullmäktige. Närmare bestämmelser återfinns i vanlig lag, framför allt i en lag om lokalt självstyre och lokal administration från 1991.

En guvernör på regional nivå har som en uppgift att övervaka den kommunala verksamheten. Han skall framför allt kontrollera legaliteten i besluten. När en distriktsnivå etablerats, kommer även denna att övervaka kommunerna.

Kommunernas organisation och uppgifter

Det högsta beslutsfattande organet i kommunen utgörs av kommunfullmäktige (oshtinski savet), som består av 9-101 ledamöter, beroende på kommunens storlek. Borgmästaren (kmed) ansvarar för att verkställa fullmäktiges beslut och utser även kommunens chefstjänsteman. Kommunfullmäktige kan besluta utse lokala företrädare, en sorts viceborgmästare, som i kommunens namn svarar för en rad uppgifter i en by eller kommundel. Uppgiften kan dock ej innehas av fullmäktigeledamöter.

Kommunerna har givits uppgifter inom en rad områden. Dessa har preciserats till att bl.a. omfatta upprätthållande av lag och ordning i samarbete med polisen, ansvar för förskolor och grundutbildning, viss lokal sjukvård, socialt stöd till handikappade och vissa andra utsatta grupper, kommunala bostäder, vatten, avlopp och renhållning, skötsel av parker och kyrkogårdar, brandförsvar, kulturinstitutioner, sport- och fritidsverksamhet. Kommunen har vidare möjlighet att utfärda bindande regler för sina egna medborgare. Utöver dessa finns möjligheter för staten att delegera uppgifter till kommunerna, men detta har med något undantag ännu inte skett.

Finansiella förhållanden

Kommunerna har rätt att äga egendom, engagera sig i ekonomiska aktiviteter, anta budget samt starta kommunala företag. Kommunernas inkomster utgörs till 54 % av skatter, bl.a. på inkomster och företagsvinster samt av avgifter. Den övervägande delen av skatteinkomsterna

härrör dock ej från egna skatter utan utgör kommunala andelar av nationella skatter. Statsbidragen täcker de återstående 46 %.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Lokala val hölls samtidigt med parlamentsvalen den 13 oktober 1991. Fullmäktigeledamöter väljs med ett proportionellt valsätt medan borgmästare utses via majoritetsval. Mandatperioden är fyra år. I stort sett samma partier deltog i de kommunala valen som i det nationella. De största på bägge nivåerna var Föreningen för demokratiska krafter och Bulgariska socialistpartiet (f.d. kommunistpartiet).

Kommunerna i Bulgarien har rätt att anordna folkomröstningar.

Kommunala utvecklingstendenser

Liksom alla östeuropeiska stater befinner sig Bulgarien i en övergång från ett kommunistiskt totalitärt styrelseskick till någon form av demokrati. Den kommunala självstyrelsen har därvid givits en viktig roll. I arbetet med att utforma denna har erfarenheter från både den egna statens traditioner och andra länders system, tillsammans med Europarådets konvention om kommunal självstyrelse, varit vägledande. Ekonomiska problem försvårar dock modellens förverkligande.

För närvarande övervägs ett förslag om att öka antalet regioner och kommuner. Kommunerna skulle enligt detta komma att uppgå till ca 300-350 st. Det pågår också en debatt om att införa självstyre på regional nivå. De beslutande organen skulle dock komma att utses av kommunernas fullmäktige och inte direkt av väljarna.

Albanien

Grundläggande struktur

Albanien var den sista staten i Östeuropa som övergav den kommunistiska styrelseformen och är numera en parlamentarisk republik. Första valen till parlamentet hölls den 22 mars 1992 och vanns av det demokratiska partiet. Albanien hör till de allra fattigaste staterna i Europa. De senaste åren har inneburit att de ekonomiska problemen tilltagit på ett dramatiskt sätt. Produktionen har rasat och ligger nu på ungefär en fjärdedel av sin tidigare nivå. I de större städerna är ca 70 % arbetslösa. En växande del av befolkningen lever under svältgränsen.

I anslutning till det kommunistiska styrelseskickets avskaffande reformerades även statens territoriella indelning. Tidigare bestod den av 31 lokala enheter, som dock var kontrollerade av kommunistpartiet. Efter reformeringen har i princip ett system med två kommunala nivåer etablerats och bägge dessa nivåer åtnjuter långt större självständighet än tidigare. Albanien är nu indelat i 37 regioner (rrethet) samt 44 städer (bashki) och 314 kommuner (kommune). Huvudstaden Tirana har speciell status som både region och kommun. Städerna/kommunerna har i genomsnitt 9 200 invånare.

Självstyrelsens reglering

Arbetet med att utforma en ny konstitution för Albanien pågår för närvarande. I avvaktan på denna sker den främsta regleringen av kommunernas verksamhet i vanliga lagar, bl.a. i en lag från 1992 om kommunernas organisation och ansvar.

Regionerna har visst ansvar för att övervaka lagligheten i de kommunala besluten.

Kommunernas organisation och uppgifter

Det högsta beslutande organet i såväl kommuner och städer som regioner utgörs av ett direktvalt fullmäktige. En borgmästare har ett övergripande verkställande ansvar och väljs direkt av befolkningen i städer och mindre kommuner. I samband med etablerandet av den nya kommunstrukturen har inslag från en äldre tradition återinförts. Bl.a. är det nu möjligt att utse en ålderman för varje by.

Kommunernas viktigaste uppgifter är att svara för utbildning, hälsovård, renhållning, offentlig belysning och bostäder. Dessa räknas till kommunernas egna uppgifter. Utöver dessa har de också delegerats ansvar och befogenheter från staten. Någon klar gräns mellan regioners och kommuners ansvarsområden finns ej, men man kan säga att regionernas huvudsakliga uppgift är att koordinera kommunernas verksamhet och att se till att de beslut som fattas är lagenliga.

Finansiella förhållanden

Kommunerna har rätt att besluta om sina egna budgetar och ta ut skatter. Inkomsterna består av skatter, avgifter och inkomster från kommunal egendom, vilket inkluderar förtjänster från egen affärsverksamhet. Dessutom utgår statsbidrag till investeringar och social välfärdsverksamhet.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Kommunernas, städernas och regionernas fullmäktige väljs av medborgarna med ett proportionellt valsystem. Borgmästarna i städerna och ordförandena i de mindre kommunerna är också direktvalda. I regionerna väljer fullmäktige sin egen ordförande. Valperioden är fyra år.

De första lokala valen i Albanien hölls den 26 juli 1992 och markerade början för det nya decentraliserade kommunsystemet. Valdeltagandet uppgick till 71 %, vilket i jämförelse med de flesta övriga östeuropeiska stater är en hög andel. Det innebar dock en påtaglig minskning jämfört med parlamentsvalet tre månader tidigare. I detta deltog 95 % av de röstberättigade. I de lokala valen fick det demokratiska partiet 43 % av rösterna och det socialistiska, f.d. kommunistiska partiet 41 %. Det tidigare kommunistpartiets framgångar har förklarats med ett tilltagande missnöje över de ekonomiska villkoren i dagens Albanien.

Kommunala utvecklingstendenser

De ekonomiska problemen för hela det albanska samhället utgör ett hinder för att kommunerna skall kunna fullgöra den roll de tilldelats i det nya systemet. Utan en tillräcklig resursbas i form av ett skatteunderlag kan man inte räkna med att reformen skall kunna förverkligas fullt ut. Den närmaste framtiden innehåller inte några större hopp om förbättringar i detta avseende.

7 Post-Sovjetiska system

De post-sovjetiska systemen omfattar stater som det f.d. Sovjetunionen sönderfallit i, nämligen Ryssland, Vitryssland, Ukraina, Estland, Lettland och Litauen. Några kännetecken hos dessa redovisas i tabell 6.

Tabell 6 **Stater med post-Sovjetiska kommunsystem**

	Befolkning milj (1990)	Areal 1000 km2	inv/km2 (1990)
Ryssland (europ.del)	107,3	3 956	27
Vitryssland	10,2	208	50
Ukraina	51,9	604	86
Estland	1,6	45	35
Lettland	2,7	65	40
Litauen	3,7	65	58

Det som startade år 1985 med Gorbatjovs tillträde slutade på nyårsafton 1992 i och med Sovjetunionens upplösning och kommunismens fall. I upplösningsprocessens slutskede förklarade sig också de tidigare sovjetrepublikerna självständiga, även om detta skedde i olika takt för olika republiker. Sovjetunionen hade bestått av 15 republiker. Av dessa hörde sju till Europa, nämligen Ryssland (delvis), Vitryssland, Ukraina och Moldavien samt de baltiska staterna Estland, Lettland och Litauen. P.g.a. bristande tillgång till information utelämnas Moldavien från den kommande framställningen. Enligt den sovjetiska konstitutionen var Sovjetunionen en federal och multinationell stat grundad på principen om federal socialism. Den territoriella indelningen var komplex men i huvudsak kan administrationen sägas ha varit fördelad på fyra nivåer. Den lägsta nivån utgjordes av 42 312 landssovjeter, 3 961 städer samt 1 881 städer med distriktsstatus. Nästa nivå bestod av 3 224 administrativa distrikt och 982 städer med status som region, territorium eller republik. På den tredje nivån fanns 149 territorier och regioner, 8 autonoma regioner, 10 autonoma områden samt 7 städer. Den fjärde nivån utgjordes av de 15 sovjetrepublikerna.

Sovjetunionens politiska struktur kännetecknades av en hierarkisk befälsordning enligt den demokratiska centralismens principer. Denna var baserad på valda sovjeter, rangordnade från de lokala sovjeterna upp till högsta sovjet. De lokala sovjeterna kom att spela en viktig roll som statliga administrationsorgan. Den högsta nivån utgjordes av

ministerrådet som hade ett flertal ministerier till sitt förfogande. På varje nivå var man ansvarig för utvecklingen inom sitt område. Lokalt var de huvudsakliga uppgifterna ekonomi, social och kulturell utveckling, fastställande av den lokala budgeten, upprätthållande av lag och ordning, miljövård samt lösandet av andra problem av lokal karaktär. Då kommunistpartiet var det enda partiet och listorna till valen inte gick att ändra är det naturligt att det var dess medlemmar som besatte alla poster i de olika nivåernas beslutsorgan. Något lokalt självstyre existerade därför inte. De lokala enheterna fungerade som instrument för de beslut som fattades i Moskva, både med avseende på politik och ekonomi.

Om det i övriga Östeuropa funnits traditioner av lokalt självstyre saknas detta i hög grad i de forna sovjetrepublikerna. Under 1600-talet fanns visserligen vissa självstyrelsetendenser. Revolutionen innebar ett hopp från en feodal maktstruktur till en kommunistisk och ingen av dem gav utrymme för lokalt självstyre. De baltiska staterna var visserligen självständiga under mellankrigstiden. Men i huvudsak måste man börja från grunden när man i dessa länder nu bygger upp såväl nationell som lokal demokrati. Det gamla systemet är så djupt rotat hos de människor som nu lever att det kan vara svårt att få dem att engagera sig i gemensamma angelägenheter. Trots det sovjetiska systemets formella avskaffande lever de gamla strukturerna i hög grad vidare. De baltiska staterna ligger dock steget före de övriga, mycket till följd av de starka influenserna från väst.

Ryssland

Ryssland utgör huvuddelen av det tidigare Sovjetunionen. I denna stat pågår för närvarande, liksom i de övriga tidigare sovjetrepublikerna, en övergångsprocess som gör att situationen är mycket komplex och svåröverblickbar. Idag består staten av 21 republiker, 10 autonoma kretsar, 1 autonomt län, 6 territorier, 49 län samt 2 städer med ställning som län. Det nya federationsavtal som undertecknades år 1992 samt en ändring i författningen har givit de olika enheterna inom den ryska federationen större självständighet. De gamla strukturerna finns emellertid kvar samtidigt som nya byggts upp. Det nuvarande systemet präglas alltjämt av att funktionärer är utsedda, snarare än valda.

Det finns tydliga tecken på att de lokala och regionala nivåerna förstärkts då den centrala inte fungerar. Inte minst kan de etniska spänningar som finns inom Ryssland komma att kanaliseras i sådana institutioner. Även om det råder kaos och såväl institutioner som individer lider brist på det mesta råder ändå ett visst mått av ordning. Barn går i skolan och människor får någon slags vård. Avsaknaden av

delegerade rättigheter har medfört att republiker, territorier och län helt enkelt har tagit saken i egna händer. Auktoritetsförhållandena är oklara och det är högst osäkert att dekret från Moskva åtlyds lokalt. Många av de lagar och förordningar som antagits på regional nivå står i direkt strid mot den federala lagstiftningen.

I oktober 1993, i anslutning till att Jeltsin upplöste det ryska parlamentet, beordrade presidenten även att de regionala och lokala beslutsorganen, sovjeterna, skulle upplösas. Huruvida dessa, som i likhet med parlamentet var kvarlevor från sovjettiden, verkligen upplösts varierar dock starkt mellan olika delar av Ryssland. Nyval till de nya organ, dumas, med avsevärt färre ledamöter, planeras emellertid hållas den 12 december, i anslutning till de första demokratiska valen till parlamentet. Vid detta tillfälle genomförs också en folkomröstning om ett förslag till rysk konstitution. I denna föreslås bl.a. att Ryssland skall utgöra en federal statsbildning med stark presidentmakt. Federalismen skall vila på 21 republiker, 66 regioner och de två storstadsområdena Moskva och S:t Petersburg. Det system som nu existerar kommer med all säkerhet att förändras, men det är oklart hur det nya kommunsystemet kommer att se ut.

Vitryssland

Vitryssland förklarade sig självständigt den 27 juli 1990 och blev en oberoende stat den 25 augusti 1991. Ambitionen är att man skall bli en demokratisk enhetsstat. Detta skall framgå av den nya konstitution som för närvarande utarbetas och som skall ersätta den gamla sovjetiska. Enligt denna är det högsta beslutsfattande organet på nationella nivå Soim, som består av 160 deputerade, valda på fyra år. Soim utser regeringschef. Avsikten är att en president med långtgående maktbefogenheter också skall väljas i allmänna val. Han kommer att ha en fem-årig mandatperiod.

Den 1 januari 1993 etablerades in ny indelning av staten i 117 distrikt, 99 städer, av vilka 25 har status som distrikt, 11 samhällen med stadsstatus och 1 502 landsbygdskommuner.

I den planerade konstitutionen avses garantier införas för ett lokalt självstyrelsesystem. Kommunerna skall ledas av ledamöter, som väljs av medborgarna för en fyraårig mandatperiod. Val planeras hållas på nationell nivå och troligen även på lokal nivå under 1994. Kommunerna skall dels kunna besluta i frågor av lokalt intresse för medborgarna, dels verkställa beslut av högre statliga organ. Verkställigheten sköts under ledning av en borgmästare. Även denna skall väljas av medborgarna och ha en mandatperiod om fyra år. Borgmästaren får en stark ställning bl.a. genom att denne kommer att utse all administrativ personal. Skulle

kommunala beslut strida mot lagen kan de upphävas av en högre nivå eller av Soim. Kommunerna avses också få rätt att anordna lokala folkomröstningar och allmänna medborgarmöten.

Den förslagna konstitutionen medger att kommunerna upprättar egna budgetar. De lokala enheter som nu existerar är i stor utsträckning beroende av att lokala företag bidrar till finansieringen av såväl uppbyggnad som drift av infrastrukturen. Företagen är således tydligt integrerade i den lokala förvaltningsstrukturen, vilket får betraktas som en kvarleva från sovjetperioden. Förväntningar om tilltagande ekonomiska problem för dessa företag kan dock medföra att detta finansieringssätt inte kommer att vara lika betydelsefullt i en framtida kommunstruktur. Någon skattefinansiering av denna del av kommunernas verksamhet har ej förekommit.

Ukraina

Liksom i de övriga staterna i det forna Sovjetunionen är Ukraina i färd med att bygga sina egna institutioner. Ukraina förklarade sig självständigt den 24 augusti 1991. Det är en parlamentarisk republik men med en president vars maktbefogenheter är långtgående. De senaste valen till Ukrainas högsta sovjet och de lokala församlingarna hölls 1990 för en fyra-årsperiod. Presidenten, som har en femårig mandatperiod, valdes i december 1991.

Ukraina har en territoriell indelning i 24 regioner samt republiken Krim. Nästa nivå utgörs av 567 distrikt, som i sin tur är indelade i 8 585 landsbygds- och samhällskommuner, vilka utgör den minsta administrativa enheten. På varje nivå finns det direkt valda beslutsfattande organ. Lokala val har emellertid inte ägt rum efter 1991, vilket innebär att de som valdes under sovjettiden fortfarande sitter kvar. Strukturen är dessutom alltjämt starkt centraliserad. Lägre organ är ansvariga inför högre och presidenten utser statliga representanter till regionerna och distrikten samt till städerna Kiev och Sevastopol.

I Ukraina förbereder man en ny konstitution som skall ersätta den gamla sovjetiska. Den mest kontroversiella frågan i konstitutionsdebatten gäller presidentens roll och kommunernas status. Det hävdas att de presidentrepresentanter som idag finns är ett slags ståthållare i länen och att detta är odemokratiskt. Det är emellertid uppenbart att Ukraina har en lång väg kvar att gå innan man kan tala om lokalt självstyre under demokratiska former.

Estland

Estland är den minsta av de baltiska staterna. Av befolkningen utgörs 62 % av ester och 30 % av ryssar. Estland erkändes som suverän stat i augusti 1991. Estland var den första av de baltiska staterna att hålla demokratiska val till parlamentet, vilket inträffade hösten 1992. Den 17 oktober 1993 höll man också de första fria lokala valen i Baltikum.

Det estländska statsskicket befinner sig i en genomgripande omstöpning. En ny konstitution godkändes genom folkomröstning den 28 juni 1992 och ersatte den tidigare sovjetiska. Alla lokala och regionala strukturer i landet befinner sig därför i en övergångsfas. Enligt den nya konstitutionen skall lokala frågor handhas av kommuner och städer. Dessa skall åtnjuta självstyre inom ramen för lagen. Ytterligare självstyrelseorgan kan inrättas med vanlig lag. Kommuner och städer skall styras av fullmäktige, som väljs i allmänna och hemliga val med en treårig mandatperiod. Kommuner och städer skall vidare ha rätt att upprätta budget och utta skatt. Avsikten är vidare att de regioner som nu finns skall omvandlas till renodlade statliga organ.

Den nu gällande territoriella indelningen präglas fortfarande starkt av sovjettiden. Estland är nu indelat i 15 regioner, 6 städer med regionstatus och 249 mindre städer och kommuner. I ett övergångsskede, och för att förbereda sig på den nya rollen, fick städer och kommuner ansöka om att tilldelas självständig status. En förutsättning för att detta skulle beviljas var dock att man visat förmåga att utfärda kommunala regler och kan förete ett kommunalt socialt och ekonomiskt program. Statsmakterna ville med detta försäkra sig om att städer och kommuner skulle kunna ansvara för sina egna beslut.

Vid valen till de nya kommunfullmäktige i oktober 1993 var den etniska konflikten mellan ester och ryssar framträdande. Alla estniska medborgare samt icke-medborgare som varit bosatta i kommunen i minst fem år hade rösträtt. Valdeltagandet var i allmänhet större bland ryssar, vilket på många håll medförde att ryska partier blev starkt överrepresenterade i fullmäktigeförsamlingarna.

Kommunerna har hittills svarat för en mycket stor del av den estländska ekonomin. År 1991 var dess andel av de totala offentliga utgifterna 41 %. Under senare år har emellertid kommunernas finansiella ställning urholkats kraftigt. Detta hänger dels samman med att staten delegerat en lång rad uppgifter, dels med den problematiska ekonomiska situation som råder. Inkomsterna täcker numera endast mellan 10 och 40 % av kommunernas utgifter. Uppenbart försvårar dessa problem etablerandet av ett system med kommunalt självstyre.

Lettland

I Lettland utgörs befolkningen till 52 % av letter och till 34 % av ryssar. Staten fick sin självständighet den 4 maj 1990 och befinner sig i ett tydligt transformeringsskede. Den gamla lettiska konstitutionen från 1922 gäller nu. Regler i den sovjetiska konstitutionen, som inte strider mot den lettiska, är också fortfarande giltiga. För närvarande finns det två nivåer av lokalt självstyre, bestående av 567 kommuner och 23 regioner.

Det första steget mot lokalt självstyre togs år 1991 då kommunerna fick rätt att organisera sina egna verksamheter relativt fritt. Detta innebär att kommunerna skiljer sig åt en del vad gäller den interna strukturen. I nästa steg begränsades regionernas möjligheter att kontrollera kommunerna, vilket dittills framför allt skett i fråga om kommunernas ekonomi.

En ny lag om kommunernas ekonomi, som antogs 1990, innehåller stora förändringar vad gäller finansieringen av kommunerna. För första gången blev kommunernas budgetar helt separata från den statliga. Kommunernas största inkomstkällor utgörs idag av andelar av statliga skatter och statsbidrag. Egna kommunalskatter svarar bara för en blygsam del av inkomsterna.

År 1989 hölls vad som någorlunda liknar allmänna, hemliga och direkta val i såväl kommuner som regioner. Nya val är planerade till i början av 1994. Dessa kommer att ske på basis av den nya konstitutionen samt en del nya lagar.

Ytterligare reformeringar av kommunsystemet planeras. Förslag finns om att minska antalet kommuner till 120-150. De kommuner som då skapas kommer att ha avsevärd storlek och i genomsnitt omfatta 20 000 invånare. Det är emellertid inte helt klart om detta system skall bestå av en eller två nivåer.

Det största problemet för kommunerna i Lettland utgörs av den retarderande ekonomiska utvecklingen och den starka inflationen. Dessutom råder brist på utbildad och kompetent personal, vilket utgör en svårighet när det gäller att effektivt administrera och driva kommunala verksamheter.

Litauen

Av republiken Litauens befolkning är 80 % litauer och 10 % ryssar. Litauens nya konstitution, som ersatte den gamla sovjetiska, antogs av parlamentet i mitten av oktober 1992 och genom folkomröstning något senare. Det senaste valet till parlamentet hölls den 25 oktober och 15 november 1992 och resulterade i en absolut majoritet för ex-kommunisterna.

Den nya konstitutionen anger två nivåer under den statliga, nämligen kommuner och regioner. Det finns f.n. 400 kommuner och 55 regioner. Kommunerna har i genomsnitt 9 000 invånare. Enligt den nya konstitutionen skall kommunerna styras av fullmäktige, som utses i allmänna val och har en tvåårig mandatperiod. Några val har ännu inte hållits.

Ett arbete pågår med en kommunindelningsreform. Det finns två förslag som diskuteras, som bägge bygger på en struktur från mellankrigstidens självständighetsperiod. Antalet kommuner skulle reduceras till 123 eller 84 och antalet regioner till 16 eller 10. Avsikten är att skapa enheter med sådan bärkraft att de kan handha ytterligare och mer omfattande uppgifter, framför allt med avseende på den lokala infrastrukturen. Det gäller exempelvis kraftsystem, vattentillförsel och avfallshantering.

I den nya konstitutionen och i en lag från 1990 har kommunerna givits rätt till självstyre. Någon lag som på basis av konstitutionen preciserar kommunernas organisation och uppgifter har dock ännu ej utarbetats. Staten har numera endast begränsade möjligheter att ingripa i kommunernas beslut.

Kommunernas högsta beslutande organ än dess fullmäktige. Verkställande uppgifter handhas av borgmästaren i större städer och en kommunchef i mindre städer och landsbygdskommuner. Dessa utses av fullmäktige som även tillsätter och avsätter chefer för förvaltningarnas avdelningar. De olika beteckningarna på den person som har det verkställande ansvaret är för övrigt den enda skillnaden mellan städer och landsbygdskommuner. I praktiken finns emellertid stora klyftor mellan stad och landsbygd. Landsbygden är starkt jordbruksdominerad och den allmänna bristen på kapital gör där att privatiseringsprocessen går långsammare än i städerna.

Kommunerna har ansvar för skolor, social välfärd, barnhem, ålderdomshem, lag och ordning, kultur, miljövård, förvaltning av statlig egendom samt icke-privatiserade bostäder. Regionerna har bl.a. till uppgift att ge vägledning till kommunerna och att övervaka att de beslut dessa fattar är lagliga.

Kommunernas andel av den totala offentliga konsumtionen uppgår till ca 8 % (1992). Man är starkt beroende av resurser från staten, både i form av andelar i nationella skatter och av statsbidrag. Den höga inflationen skapar stora problem för kommunernas möjligheter att fullgöra sina uppgifter. Dessa förväntas tillta ytterligare eftersom kommunerna kommer att få ansvar för den femtedel av bostadsbeståndet som ej avses att privatiseras och som idag förvaltas av staten.

8 Kommunsystemens variationer

Kommunsystemens skillnader och likheter

Hur ser de europeiska kommunsystemens huvuddrag ut och vilka variationer finns det? I detta avslutande kapitel dras trådarna samman från de tidigare kapitlens beskrivningar. Vi inleder med att summera viktiga skillnader och likheter mellan olika kommunsystem. Kapitlet avslutas sedan med ett resonemang om hur dessa kan analyseras med utgångspunkt från idealtypiska kommunsystem.

Grundläggande struktur

De grundläggande förutsättningarna för kommunsystemen i Europa varierar starkt. Inte minst har statsbildningens karaktär som federation eller enhetsstat betydelse. Bland de federala staterna ger själva statsbildningen utrymme för olika landsdelar att sätta sin prägel på politik och förvaltning, medan detta i enhetsstaterna endast sker inom ramen för kommuner och regioner. En federal statsbildning ger också större utrymme för olika lösningar när det gäller att organisera och bedriva den kommunala självstyrelsen. Så har t.ex. borgmästaren en annan position i de nordtyska delstaterna än i de sydtyska. En mellanform utgörs av de regionaliserade enhetsstaterna, till vilka framför allt Spanien och Belgien, men ibland även Italien, brukar räknas. Dessa, som formellt är enhetsstater, har en regional nivå som utövar avsevärt självstyre.

Tabell 7 Kommunsystemens grundläggande struktur

	Antal kom nivåer*	Grundkommunernas** beteckning	antal	genom-sn bef
Nordeuropeiska system:				
Sverige	2(1)	kommun	286	29 800
Norge	2(1)	kommun	439	9 000
Danmark	2(1)	kommun	273	18 800
Finland	1(2)	kunta	455	10 900
Island	1	baer/hreppur	196	1 300
Brittiska system:				
Storbr.	2(1)	district	480	120 000
Irl.republ.	1(2)	county	34	103 000
Mellaneuropeiska system:				
Tyskland	2(1)	Gemeinde	16 000	5 000
Österrike	1	Gemeinde	2 301	3 200
Schweiz	1	Gemeinde/ Commun	3 000	2 300
Napoleanska system:				
Frankrike	3	commun	36 000	1 600
Nederländ.	2	gemeente	647	23 200
Belgien	2***	gemeente/ commun	589	17 000
Luxemburg	1	commun	118	2 900
Spanien	2(3)***	municipo	8 056	4 700
Portugal	2	municípo	305	32 000
Italien	3(4)	commune	8 066	7 200
Grekland	1	koinotites/ demoi	5 922	1 700
Östeuropeiska system:				
Polen	1	gmina	2 459	15 600
Tjeckiska rep.	1	obec	5 769	1 800
Slovakien	1 (2)	obece	2 826	1 900

Ungern	1 (2)	önkormá-		
		nyzat	3 106	3 300
Rumänien	1 (2)	municipu	2 951	7 700
Bulgarien	1 (2)	obshtina	255	35 200
Albanien	2 (1)	bashki/		
		kommune	358	9 200

Anmärkningar:
* Huvudprincipen i fråga om antalet nivåer anges först. Inom parentes redovisas antal kommunala nivåer som inom vissa delar av staten utgör undantag från denna princip.
** Med grundkommun avses den lägsta kommunala nivå som täcker hela statens territorium. Portugal utgör dock ett undantag, som har en ännu lägre nivå (freguesias), men dess uppgifter är synnerligen begränsade.
*** Regioner har ej räknats som kommunal nivå i Belgien eller Spanien.

Några grundläggande karaktäristika hos kommunsystemen summeras i tabell 7. De post-sovjetiska systemen ingår dock ej eftersom förhållandena i dessa stater är så oklara. Tabellen visar bl.a. att kommunsystemen i Europa består en, två, tre och i något fall t.o.m. av fyra nivåer. Ennivåsystem finns i allmänhet i de små staterna, t.ex. Luxemburg och Island, men även i de federala staterna Schweiz och Österrike samt i vissa medelstora enhetsstater såsom Finland och Grekland. I de flesta östeuropeiska system finns ännu bara en kommunal nivå, men man överväger på många håll, t.ex. i Polen och Tjeckiska republiken, att införa ytterligare en. En enhetlig ennivåstruktur övervägs också i Storbritannien som redan idag endast har en nivå i storstadsområdena. Två nivåer är den vanligaste modellen i norra Europa, t.ex. i Skandinavien, Nederländerna, Tyskland och i huvuddelen av Storbritannien, men har också införts i Albanien. Trenivåmodellen kännetecknar de napoleanska systemen i Frankrike och Italien, samt i de regionaliserade enhetsstaterna Spanien och Belgien om den regionala nivån inkluderas. I Italien finns dessutom en fjärde nivå i större städer. Bland östeuropeiska stater är det vanligt att huvudstadsområdet har en särskild två-nivåstruktur. I Bratislava, Budapest och Sofia finns dels en kommunal nivå för hela staden, dels självstyrande kommundelar. I Sovjetunionen var den territoriella organisationen mycket komplex, vilket fortfarande präglar Ryssland. Ambitionen har emellertid varit att skapa enhetligare kommunsystem i anslutning till att dessa reformeras, men svårigheten ligger i att den nu rådande indelningen delvis återspeglar olika etniska gruppers krav på självstyre.

Under 1970- och 80-talen tillkom i många stater ytterligare en nivå av kommunalt självstyre, nämligen regioner. Detta skedde i de flesta napoleanska system, t.ex. i Belgien, Frankrike, Italien och Spanien. Portugal och Grekland har i princip beslutat införa regioner men har ännu inte genomfört detta. Även Norge har etablerat en regional nivå

och detta övervägs för närvarande i bl.a. Irland, Polen och Tjeckiska republiken. Generellt förefaller regioner ha etablerats i stater som varit mindre framgångsrika med att slå samman kommuner till större och mer bärkraftiga enheter, även om Norge är ett undantag i detta avseende. Regionernas tillkomst och utveckling måste också förstås mot bakgrund av de inre etniska spänningar som råder i t.ex. Spanien och Belgien. Under senare år har dessutom EG:s orientering gentemot regioner bidragit till att deras roll i kommunsystemen förstärkts. Regionernas framväxt i de napoleanska systemen har inte medfört att några andra nivåer avvecklats, även om sådant förts på tal. En debatt i sådana frågor har pågått även i andra länder, i Sverige beträffande landstingen och i Danmark när det gäller amtskommunerna. I Västeuropa har under senare år kommunala nivåer endast avskaffats i Londonområdet och i sex andra storstadsområden i Storbritannien.

Kommunernas storlek varierar starkt mellan Europas stater (se tabell 7). I allmänhet finner man de största kommunerna i Storbritannien medan de minsta finns på Island, i Sydeuropa och i Östeuropa. En kommun kan omfatta allt från flera miljoner medborgare till endast ett tjugotal, från stora städer till små byar. Trots att samma term används är det således fråga om företeelser med mycket varierande förutsättningar och innehåll.

Omfattande kommunsammanläggningar har ca 1950-1970 genomförts i åtskilliga nordeuropeiska och östeuropeiska stater, samt i bl.a. Storbritannien, Tyskland, Nederländerna och Belgien. Avsikten har varit att skapa enheter som kunnat bära de moderna välfärdssystemens mångfasetterade funktioner. Kommuner i andra stater, framför allt i medelhavsområdet, men även i t.ex. Island, har dock motstått sådana förändringar. I stället har det interkommunala samarbetet och ofta även en regional nivå utvecklats.

I Östeuropa har antalet kommuner i framför allt Tjeckiska republiken och Ungern ökat dramatiskt under senare år, och därmed har också den genomsnittliga storleken minskat. I Bulgarien finns förslag om att dela kommuner. Dessa förändringar utgör en reaktion mot de tvångsmässiga kommunsammanläggningar som genomfördes under kommunistiskt styre, huvudsakligen på landsbygden. Statsmakterna har nu gjort det möjligt för de som så vill att återgå till tidigare indelningar. Men tendensen är inte enhetlig. I östra Tyskland pågår sammanläggningar för att anpassa kommunstrukturen till den som gäller i förbundsrepubliken i övrigt. I Lettland och Litauen finns förslag om att lägga samman kommuner när den nya strukturen etableras.

Slutligen måste den historiska dimensionens betydelse understrykas. I många stater i såväl Syd- som Nordeuropa finns kommunsystem som ser sitt ursprung i lokala självstyrelseformer från tider långt före nationalstatens tillkomst. De strukturer som byggts upp i förindustriella samhällssystem har på många håll haft en märklig förmåga att fortfarande prägla de moderna systemen. Detta kan jämföras med det uppbygge av nya lokala självstyrelseformer som för närvarande sker i de tidigare kommuniststyrda staterna i Östeuropa och i det tidigare Sovjetunionen. Även här gör sig dock historien gällande i form av en

centralistisk tradition, även om ambitionen är att dels försöka knyta an till de spår av tidigare lokalt självstyre som förekommit i några östeuropeiska stater, dels hämta inspiration från västeuropeiska system. I Ryssland, Vitryssland och Ukraina har man emellertid långt kvar innan man kan hävda att ett lokalt demokratiskt självstyrelsesystem etablerats.

Självstyrelsens reglering

I de flesta europeiska stater finns en konstitutionell reglering av den kommunala självstyrelsen. Norge, Storbritannien, Irland och Schweiz utgör dock undantag. Storbritannien saknar skriven konstitution medan de övriga inte nämner kommunerna i sina grundlagar. Men regleringens omfattning varierar. I vissa stater, såsom Frankrike, nöjer man sig med att övergripande ange att det skall finnas kommuner medan man i andra, t.ex. Portugal, mer utförligt preciserar grunderna för den kommunala självstyrelsen. I den pågående reformeringen i Östeuropa och staterna i det tidigare Sovjetunionen är utarbetandet av en ny konstitution ett led i frigörelseprocessen från det kommunistiska systemet. I dessa finns normalt villkoren för den kommunala självstyrelsen inskriven. I de stater som ännu inte har nya konstitutioner, t.ex. Ryssland, är avsikten att detta skall ingå. Den närmare regleringen av kommunernas verksamhet sker sedan i särskilda kommunallagar. I federala stater antas separata sådana för varje delstat.

En principiell skiljelinje går mellan de kompetensprinciper som tillämpas. I de flesta staterna består den kommunala kompetensen av två komponenter; dels obligatoriska uppgifter som kommunerna åtminstone formellt anses sköta på uppdrag åt staten, dels en allmän kompetens som är ett uttryck för kommunernas frihet att, inom vissa gränser, bedriva självvalda uppgifter. Ofta är denna formulerad negativt: Kommuner har rätt att bedriva verksamheter som inte uttryckligen reserverats för andra. Detta system är det vanligaste bland de europeiska staterna och finns bl.a. i Skandinavien, Italien och Frankrike. De sydeuropeiska kommunerna tycks dock i detta avseende vara något mer omgärdade av restriktioner. Det bör också noteras att en allmän kompetens inte automatiskt ger större handlingsutrymme eftersom bristande resurser eller andra begränsningar kan förhindra kommunerna att ta vara på de möjligheter som annars skulle finnas.

Kontrasten mot en allmän kompetens utgör principen om ultra vires, vilken tillämpas i Storbritannien och på Irland och som innebär att kommunerna bara har rätt att bedriva sådan verksamhet som parlamentet givit uttryckligt tillstånd till. I vissa stater finns kombinationer av dessa principer. I Tyskland har gemeinde en allmän kompetens medan kreis bara får handha uppgifter de uttryckligen tilldelats i lag. I Österrike preciseras kommunernas allmänna kompetens till att omfatta ett begränsat antal områden, medan de har frihet att utföra dessa uppgifter på egen hand. Detta system tycks också vara det dominerande i Östeuropa.

I alla stater finns en statlig kontroll av kommunernas verksamhet. Denna tar sig dock olika uttryck. I många stater i den nordliga halvan

av Europa har särskilda organ på regional nivå övervakande uppgifter men denna tenderar vara av mer övergripande karaktär. I den klassiska napoleanska styrelsemodellen, såsom den tillämpades i Frankrike, var kommunernas frihet starkt kringskuren, bl.a. genom att den statliga övervakaren, prefekten, skulle ge sitt godkännande innan kommunala beslut kunde vinna laga kraft. Visserligen har detta modifierats, men prefekten har fortfarande en övervakande roll genom att i efterhand granska beslutens laglighet. I napoleanska system är det också vanligt att borgmästaren har som en uppgift att se till att kommunens beslut är lagliga. I dessa stater är det också vanligare med detaljkontroll. I relation till detta framstår kontrollen av de svenska kommunerna, och inte minst deras tillämpning av den allmänna kompetensen, som ytterligt begränsad. I bl.a. Sverige förutsätts det ju i princip att en kommunmedlem överklagar ett sådant beslut för att dess laglighet skall prövas.

Även relationerna mellan stat och kommuner har olika karaktäristika i olika delar av Europa. I en översiktlig analys (Page & Goldsmith 1987) görs därvid en distinktion mellan kommunsystem i nord och i syd. I Storbritannien och de skandinaviska staterna kanaliseras relationerna i huvudsak via kollektiva intresseorganisationer, i Sverige bl.a. Svenska kommunförbundet. I Frankrike, Italien och Spanien å andra sidan spelar de personliga kontakterna en mer framträdande roll. Visserligen kan personkontakter ha betydelse även i Nordeuropa, men förefaller ändå inte ha samma tyngd som de klient-patron-liknande förhållanden som noterats i Sydeuropa.

Kommunernas organisation och uppgifter

När det gäller kommunernas organisation finns det ett stort mått av enhetlighet i Europa utanför f.d. Sovjetunionen. I alla kommuner i dessa stater finns ett fullmäktige, bestående av ett antal politiker, valda i allmänna, fria och hemliga val. I de post-sovjetiska systemen är det endast i Estland som detta kommit till stånd. Fullmäktige fattar beslut om principiella riktlinjer för kommunens verksamhet. I några av de allra minsta kommunerna i stater som Island, Schweiz, Spanien och Portugal tillämpas dock direktdemokratiska beslutsformer. Några andra undantag från regeln har också kunnat noteras. De spanska provinsernas fullmäktige utses av de kommunfullmäktige som finns inom provinsens territorium. Detta är också en vanlig modell för den andra nivån i Östeuropa, t.ex. i Ungern och Rumänien. I Portugal utses en del av kommunens fullmäktigeledamöter indirekt genom att församlingarnas ordförande ingår. Dessutom utses även kommunens styrelse i Portugal i allmänna val vilket kan skapa konflikter i fråga om vem som har ett demokratiskt mandat från folket.

När det gäller verkställande organ finns två huvudmodeller representerade bland de europeiska kommunerna. I den ena modellen, som tillämpas i bl.a. de flesta nordeuropeiska kommunsystem och i Storbritannien, läggs ansvaret för beredning och verkställighet på kollektiva organ, normalt en kommunstyrelse och andra nämnder. I den andra modellen betonas däremot borgmästarens roll som lokal stark

person. Visserligen kan denne assisteras av en styrelse, men huvudansvaret ligger ändå normalt på en person. Borgmästaren har dessutom i många fall starka band till staten. Ibland utses han av staten, i andra fall utför denne uppgifter som statlig befattningshavare. Den senare modellen förekommer framför allt i de napoleanska kommunsystemen. Men även i Östeuropa är borgmästarmodellen dominerande.

Ett intressant konstaterande, som åtminstone tycks vara giltigt för Västeuropa, är att borgmästarmodellen kännetecknar den katolska världen medan mer kollektiva former för verkställighet används i protestantiska stater. För denna iakttagelse talar också att borgmästaren i Tyskland har en starkare ställning i det katolska söder än i det protestantiska norr. Notabelt är också att en liknande modell efter självständigheten införts på Irland i form av en city eller council manager och är en av de företeelser som skiljer detta land från kommunsystemet i Storbritannien. Är detta bara ett sammanträffande eller finns det ett samband mellan religiös organisering och kommunala förvaltningsprinciper?

Normalt väljs de verkställande organen för samma mandatperiod som fullmäktige. I Finland och på Island utses de dock för kortare perioder. I Italien och i vissa av de största norska kommunerna tillämpas ett parlamentariskt system som gör det möjligt att avsätta kommunstyrelsen under pågående mandatperiod.

När det gäller kommunernas uppgifter har skillnader i kompetensprinciper redan diskuterats. Dessa ger kommuner i olika system olika möjligheter att själva avgöra vilka uppgifter man vill bedriva. I alla system utövar dock staten någon form av reglering. Det finns således inga kommuner som helt på egen hand bestämmer vad man skall göra.

Kommunernas uppgifter uppvisar påtaglig variation. Många deltar i förverkligandet av den nationella välfärdspolitiken inom hälso- och sjukvård, socialpolitik och utbildningssystem. Vissa fullgör statliga funktioner i fråga om övervakning av t.ex. den lokala miljön, samt när det gäller polis och lokal ordning. I de napoleanska systemen svarar vanligtvis borgmästaren för det lokala befolkningsregistret. Kommunerna sköter vidare ofta planering, byggnadstillstånd och vägbyggande. Dessutom handhar man ofta verksamheter som avser teknisk service, t.ex. vattentillförsel, avlopp och avfallshantering. Till sist brukar kommuner svara för uppgifter inom kultur, fritid och turism. Inom många stater är ansvaret för flertalet verksamheter delat mellan flera nivåer. Ibland är emellertid kompetensgränserna otydliga och det förekommer att kommunala organ på flera nivåer bedriver samma eller konkurrerande verksamhet.

Det vanliga förhållandet bland europeiska kommuner är att man har ansvar för flera olika typer av uppgifter och därmed knappast kan uppfattas som sektorsorgan. Enuppgiftskommuner är synnerligen ovanliga men har påträffats i Barcelonaområdet, där två överlappande storkommuner etablerats med ansvar för vatten och avlopp respektive kommunikationer. Däremot finns det förstås åtskilliga kommunalförbund med detta slags begränsade ansvar. Det är också mycket sällsynt med kommuner som har en verksamhet som starkt dominerar bland

dess uppgifter. I detta avseende innehar därför de svenska landstingen en särställning i ett europeiskt perspektiv.

Den regionala och andra mellanliggande nivåers relationer till den lägsta kommunala nivån varierar starkt och ofta sköter man uppgifter såsom hälso- och sjukvård och gymnasieutbildning, som anses kräva ett större befolkningsunderlag. I många länder är dessa nivåer relativt oberoende av varandra i den meningen att de har väl avgränsade kompetensområden. Detta är fallet i t.ex. de skandinaviska länderna. I andra stater, företrädesvis inom de napoleanska systemen, har den högre nivån dessutom ansvar för att å statens vägnar övervaka de lägre nivåernas verksamhet. En tredje modell är att den högre nivån har en koordinerande uppgift. I bl.a. Nederländerna samordnar provinserna inte bara de ingående kommunernas, utan även lokala statliga organs verksamhet. I en fjärde modell, slutligen, har den högre nivån komplementära uppgifter. I t.ex. Spanien fyller provinserna denna funktion genom att tillhandahålla vissa verksamheter i de områden där kommunerna är för små för att klara dessa på egen hand.

Finansiella förhållanden

Variationen i de europeiska kommunernas finansiella förhållanden är, i jämförelse med många andra aspekter på den kommunala verksamheten, svår att överblicka. Detta hänger inte minst samman med att tillgången på tillförlitliga data från de östeuropeiska och post-sovjetiska kommunsystemen är begränsad. Men det har också att göra med svårigheten att jämföra finansiella förhållanden i olika stater. Man kan inte vara helt säker på att de ekonomiska måtten rymmer samma saker och detta gör att jämförelser får företas med försiktighet. Valet av mått är också viktigt. I detta sammanhang har kommunernas betydelse i den offentliga sektorn angetts som dess andel av de kommunala utgifterna, helt enkelt därför att dessa uppgifter finns tillgängliga i internationell statistik.

Medveten om dessa problem summeras ändå ett par ekonomiska indikatorer för de västeuropeiska staterna och kommunsystemen i tabell 8. Utan att göra anspråk på att varje siffra är den exakt rätta kan det konstateras att den kommunala verksamhetens ekonomiska tyngd i den offentliga sektorn varierar starkt mellan olika stater. Den har starkast position in de nordeuropeiska kommunsystemen, utom Island, medan kommuner har en relativt svag ställning i t.ex. Irlands, Portugals och Greklands offentliga system. I de regionaliserade enhetsstaterna Belgien och Spanien är kommunsystem visserligen svaga, men i dessa tillkommer i gengäld en regional nivå.

Tabell 8 **Välståndsnivå, offentliga sektorns storlek och kommunernas andel av denna i västeuropeiska kommunsystem**

	Köpkr.just. BNP/capita (PPP$ 1989)	Offentl.utg. andel av BNP (1990)	Kommunernas andel av de offentl.utg.
Nordeuropeiska system:			
Sverige	17 014	61 %	39 % (1990)
Norge	16 028	55 %	38 % (1986)
Danmark	16 781	58 %	47 % (1986)
Finland	16 446	41 %	43 % (1985)
Island	16 496	38 %	23 % (1989)
Brittiska system:			
Storbritannien	15 804	42 %	28 % (1990)
Irl.republiken	10 589	43 % (1989)	16 % (1986)
Mellaneuropeiska system:			
Tyskland (väst)	18 213	46 %	25 % (1988)
Österrike	16 504	50 %	37 % (1986)
Schweiz	20 874	31 %	35 % (1985)
Napoleanska system:			
Frankrike	17 405	50 %	19 % (1988)
Nederländerna	15 695	56 %	33 % (1985)
Belgien	16 381	55 %	14 % (1984)
Luxemburg	19 244	51 % (1986)	34 % (1984)
Spanien	11 723	42 % (1989)	14 % (1989)
Portugal	8 770	43 %	8 % (1983)
Italien	15 890	53 %	29 % (1985)
Grekland	7 366	51 %	7 % (1984)

Anm: Regioner ingår ej i beräkningen av kommunernas andel av de offentliga utgifterna i Belgien och Spanien.

Källor: United Nations Development Programme: Human Development Report 1993; OECD Economic Outlook December 1992; Mourtizen & Nielsen: Handbook of Comparative Urban Fiscal Data, 1988; Batley & Stoker: Local Government in Europe, 1991, m.fl.

Förs analysen ett steg vidare kan det också konstateras att omfattande kommunal verksamhet är vanligast i stater med utbyggd offentlig verksamhet. De stora välfärdssystemen, i t.ex. Skandinavien, Nederländerna och Österrike byggdes i hög grad upp på kommunal basis. Följaktligen fyller kommuner en mer begränsad roll i stater med liten offentlig sektor, vilket bl.a. är fallet i Portugal, Irland och Frankrike. Tendensen är emellertid inte helt undantagslös: Finlands offentliga sektor är liten, men man har ändå en stor kommunal andel. I Grekland är förhållandet det omvända; den offentliga sektorn är stor och staten dominerar inom denna.

Dessutom hänger kommunernas ställning samman med den allmänna välståndsnivån i en stat. Där befolkningen är mer välsituerad svarar kommunerna för en större andel av den offentliga verksamheten än i stater med resurssvagare invånare. Man skulle kunna tänka sig att detta hade att göra med att den offentliga sektorn skulle vara större i rika stater, men faktum är att något sådant samband mellan BNP/capita och den offentliga sektorns storlek inte existerar, åtminstone inte i ett begränsat västeuropeiskt sammanhang. Att kommunerna är mer framträdande i de rika staterna i Västeuropa måste ha andra förklaringar.

Kommunsystemens finansiella förhållanden skiljer sig emellertid åt även i andra avseenden än i fråga om den kommunala verksamhetens omfattning. De viktigaste inkomstkällorna utgörs av skatter, specifika och generella statsbidrag samt avgifter, men den relativa betydelsen av dessa varierar. Danmark och Island har hög andel skattefinansiering, Nederländerna får huvuddelen av sina inkomster från specifika statsbidrag medan Irland och Portugal är starkt beroende av generella statsbidrag.

Alla studerade kommunsystem, möjligtvis med undantag av några av de post-sovjetiska, vars förhållanden är svåra att överblicka, har inslag av finansiering via lokala skatter. De italienska regionerna får dock nästan uteslutande sina resurser från statsbidrag. Skattesystemen skiljer sig emellertid åt mellan kommunsystemen. Det finns olika typer av skatter, men de vanligaste är kommunal inkomstskatt och lokal fastighetsskatt. Därutöver finns det stor variationsrikedom i fråga om vad som beskattas. Bland övriga skatter kan nämnas konsumtionsskatter, företagsskatter och olika punktskatter. Det är också vanligt att kommuner erhåller andelar av statliga skatter, vilket kan sägas utgöra en gränsform mellan skatt och statsbidrag. I de östeuropeiska och postsovjetiska systemen förekommer fortfarande att företag är integrerade i den kommunala verksamheten och därmed bidrar till dess finansiering.

Skattesystemen skiljer sig också åt i fråga om det handlingsutrymme dessa ger för kommunerna. I Sverige, Finland och Belgien har kommunerna rätt att själva besluta om skattenivåns storlek, även om inskränkningar förekommit under senare år. Ett tak för skatteuttaget existerar i många länder, t.ex. Island, Storbritannien, Nederländerna, Spanien och Polen. I bl.a. Portugal och Italien anger staten skattesatsen. I Österrike förekommer regelbundna förhandlingar mellan stat och kommuner för att avgöra skattesatsernas storlek. I Polen krävs folk-

omröstning för att införa nya skatter. I alla kommunsystem får kommunerna bidrag från staten, ofta för att finansiera speciallagsreglerad verksamhet. I de flesta stater innehåller dessutom statsbidragssystemet utjämnande inslag, varigenom kommuner med svagare resursbas och särskilda problem kompenseras.

I de flesta europeiska stater har kommunerna under senare år upplevt att resurserna blivit knappare samtidigt som behoven kvarstår eller ökat. De österuropeiska och framför allt de post-sovjetiska systemen har särskilda problem med att kommunernas inkomster är osäkra och att inflationen är hög.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Som tidigare nämnts har i stort sett samtliga kommuner ett fullmäktige som högsta beslutande organ. Att på detta sätt ha en lokal demokratisk förankring är normalt ett kriterium för att man skall kunna tala om självstyrande kommuner. Detta markeras inte minst av Europarådet i sin konvention om lokalt självstyre. Utöver val av fullmäktige förekommer också direktval av borgmästare i Sydtyskland samt i en lång rad österuropeiska system, t.ex. i Slovakien, Rumänien och Bulgarien. I Portugal väljs kommunstyrelsens ledamöter direkt.

Samtliga österuropeiska stater har genomfört val under perioden 1990-92: Polen, Tjeckoslovakien och Ungern år 1990, Bulgarien år 1991 samt Rumänien och Albanien år 1992. Bland de post-sovjetiska systemen har fria lokala val hittills endast förekommit i Estland (1993).

Principerna för hur ledamöterna i kommunernas fullmäktige utses, och mandatperiodens längd, varierar. I princip tillämpas dock samma valsystem på såväl nationell som lokal nivå. I Storbritannien (utom Nordirland) används majoritetsval i enmansvalkretsar, medan lokalvalen är proportionella i bl.a. Sverige, Tyskland, Portugal och Tjeckiska republiken. Olika kombinationer av valsystem på lokal nivå tillämpas i t.ex. Frankrike, Italien, Island och Ungern.

Mandatperioderna varierar mellan tre år (Sverige) och sex år (vissa tyska och österrikiska delstater, Frankrike, Luxemburg). I Litauen planeras mandatperioden bli två år. I Belgien sker val av provinsledamöter vid samma tillfälle som parlamentsval. Upplöses parlamentet i förtid nyväljs därför även ledamöterna i provinsernas fullmäktige. I Irland kan parlamentet förlänga den normalt femåriga mandatperioden, t.ex. för att inte de lokala valen skall sammanfalla med de nationella. Vanligaste mandatperioden, i synnerhet i Nord- och Österuropa, är fyra år.

Genomgående domineras de lokala valen av de stora nationella partierna. I mindre kommuner och på landsbygden finns dock ett visst, ibland t.o.m. omfattande utrymme för politiskt oberoende kandidater. I Österuropa har valen i många system domineras av de oberoende kandidaterna, även om en stor del av dessa i praktiken utgjorts av tidigare kommunistiska funktionärer. Valdeltagandet i lokalvalen ligger i de flesta stater på ungefär samma nivå som i de nationella valen. Detta är t.ex. fallet i Belgien (som har röstplikt), Spanien, Sverige, Frankrike

och Island. Avsevärt lägre valdeltagande i lokalval förekommer dock i bl.a. Storbritannien, Irland, Norge och Nederländerna. I flera av valen i Östeuropa har deltagandet varit anmärkningsvärt lågt. Framför allt har detta gällt i Polen (42 %) och Ungern (40 %). Även i Storbritannien ligger valdeltagandet under 50 %.

Någon heltäckande bild av kvinnorepresentationen i de kommunala församlingarna i Europa har ej kunnat erhållas. Utifrån uppgifter om vissa stater förefaller det dock som att representationen är störst i de nordeuropeiska och lägst i de napoleanska kommunsystemen.

Kommunala folkomröstningar är i många länder ett komplement till den representativa demokratin. I Schweiz samt i åtta tyska delstater är dessa beslutande, men det förutsätts då att en viss andel av de röstberättigade stöder det förslag som vinner. I Polen måste folkomröstningar hållas om man vill införa nya lokala skatter eller upplösa kommunens fullmäktige. På Island är folkomröstningar obligatoriska och beslutande vid förslag om sammanläggning av större kommuner. Rådgivande folkomröstningar kan hållas i bl.a. Sverige, Österrike, Frankrike och Bulgarien. I Portugal är rådgivande folkomröstningar tillåtna enligt konstitutionen, men den lag som skall precisera hur folkomröstningarna skall gå till har ännu inte stiftats. De irländska och belgiska kommunerna saknar rätt att anordna folkomröstningar. I Finland får dessa endast hållas i frågor som faller inom kommunernas allmänna kompetensområde.

Direktdemokratiska inslag i form av beslutande kommunala stormöten är vanliga i såväl de mindre kantonerna som i kommunerna i Schweiz. De förekommer också i de små kommunerna i Spanien, Portugal och Island.

Storbritannien och Irland tycks avvika från det allmänna europeiska mönstret inte bara i fråga om den försvagning av den kommunala självstyrelsen som kunnat noteras under 1980-talet. Dessutom är självstyrelsen i vissa avseenden sämre förankrad hos de brittiska och irländska medborgarna. Lågt valdeltagande och, i Irland, förbud mot kommunala folkomröstningar, är uttryck för detta.

Kommunala utvecklingstendenser

Vad är det som händer med den europeiska kommunkartan och hur kan man förvänta sig att kommunerna kommer att utvecklas under den närmaste framtiden?

Ett genomgående drag har att göra med att de offentliga systemen inte längre expanderar. I de flesta stater har omfattande bantningar skett och detta har självfallet påverkat förutsättningarna för kommunernas verksamhet. Expansionsmöjligheterna är begränsade och den politiska uppgiften går ut på att åstadkomma kostnadsreduceringar, om möjligt med bibehållen servicenivå. I de centraleuropeiska och framför allt de post-sovjetiska kommunsystemen är problemen ännu mer accentuerade till följd av en allmän kollaps av samhällsekonomin. Under den närmaste framtiden finns det inte mycket som talar för annat än att kommunerna får fortsätta att leva under hårda finansiella villkor.

En annan utvecklingstendens hänger samman med den tilltagande integrationsprocessen i Europa. Såväl ekonomiskt som politiskt har kontinentens olika delar kommit närmare varandra under det senaste decenniet. Detta har redan manifesterats i form av långtgående institutionellt samarbete. Huruvida det utmynnar i skapandet av en europeisk union är dock fortfarande en öppen fråga. Under alla förhållanden finns det en tendens för kommunerna att i högre grad orientera sig mot förhållanden utanför den egna nationens gränser. Detta är i sig en effekt av integrationsprocesserna, men bidrar också till att förstärka dem. Kommuner öppnar, ensamma eller i samarbete med andra, informationskontor i Bryssel. Nya samarbetsregioner etableras tvärs över nationernas gränser.

I anslutning till detta kan man också konstatera det skett en allmän förstärkning av den regionala nivån i åtskilliga europeiska stater. Införandet i framför allt napoleanska system av regionalt självstyrelse skedde innan man inom EG började tala om en förväntad försvagning av nationalstaten och en förstärkning av regionerna. Regionaliseringen skall i stället ses som en ambition att decentralisera beslutsbefogenheter till en nivå som är tillräckligt slagkraftig för att kunna svara för verksamhet med hög effektivitet. I många stater, främst Spanien och Belgien, har regionerna stärkts för att ge utrymme för språkligt och etniskt självstyre inom ramen för enhetsstatens struktur. Det finns tydliga tecken på att regionernas ställning kan komma att utvecklas ytterligare under de närmaste åren. EG:s orientering mot regioner kommer säkerligen att förstärka denna tendens.

Något bör också nämnas om den pågående och förväntade utvecklingen i de tidigare kommuniststyrda staterna i Östeuropa. Det reformarbete som syftar till etablerandet av demokratiska strukturer har i hög grad skett med västeuropeiska system som förebilder, men har också lånat vissa drag från förkommunistisk tid. Detta gäller också införandet av lokalt självstyre. Men reformprocessen är tydligt skakig. Detta har inte bara att göra med djupa ekonomiska svårigheter och etniska motsättningar utan påverkas även av öppet motstånd från företrädare från den tidigare kommunistiska maktstrukturen. I dessa stater pågår också en fragmentiseringsprocess: Kommuner delar sig i mindre enheter och regioner strävar efter större självstyre och ibland fullständig frigörelse. I Östeuropa och de post-sovjetiska staterna råder dessutom en tydlig legitimitetskris som kommer till uttryck i en utbredd misstro mot alla former av politisk auktoritet. Inte minst kan det genomgående låga valdeltagandet i t.ex. de polska och ungerska lokalvalen tolkas i sådana termer. Det är också tydligt att demokratiseringsprocessen går med olika takt i olika delar av de berörda staterna. Bland de östeuropeiska staterna är det främst i Polen, Tjeckiska republiken, Slovakien och Ungern som lokalt självstyre håller på att etableras. Inom det tidigare Sovjetunionen sker detta företrädesvis i de baltiska staterna.

Inom många områden av offentlig verksamhet har forskare tyckt sig kunna observera att system i olika länder blir allt mer lika varandra. Detta, som kallas policykonvergens, har noterats i fråga om bl.a. hälso- och sjukvård och utbildning. Bakom detta kan ligga att problemen är

eller upplevs allt mer likadana. Men det hänger förstås också samman med ett ökat utbyte av erfarenheter och idéer över nationsgränserna. Man lär av varandras misstag men lånar också framgångsrika modeller. Det finns mycket som tyder på att en sådan process även pågår när det gäller villkoren för den kommunala självstyrelsen. Ett ökat intresse hos kommunala politiker och administratörer för förhållanden i andra länder, framväxten av internationella fora där praktiker och forskare från olika länder utbyter erfarenheter, en tillväxt av forskningslitteraturen i fråga om jämförelser av kommunsystem samt Europarådets funktion som standardiserare genom utarbetandet av en europeisk konvention om kommunalt självstyre, har därvid varit betydelsefullt. Inte minst i de framväxande kommunsystemen i Östeuropa märks influenserna tydligt. Huruvida tendenserna till konvergens är starkare än det historiska inflytandet eller speciella nationella förhållanden i Europas kommunsystem återstå att se.

Idealtypiska kommunsystem

Det är betecknande att huvudfåran bland tidigare publicerade jämförande analyser av kommunsystem har haft en utgångspunkt i faktiskt existerande system och bland dessa försökt finna kategorier eller kluster. Detta har varit en ambition även i denna studie, men utöver detta vill vi också försöka finna alternativa sätt att analysera skillnader och likheter mellan staters kommunsystem.

Vi gör detta genom att lyfta blicken en aning från de system som finns och i stället fundera på några bakomliggande principer hos dessa kommunsystem. Avsikten är därvid att försöka identifiera ett par grundläggande karaktäristika med vars hjälp man kan formulera tänkta eller idealtypiska kommunsystem. Det är alltså inte nödvändigt att dessa system existerar i praktiken men en sådan analys kan säga oss något om vad som är det möjliga utfallsrummet när man konstruerar ett kommunsystem i en europeisk kontext.

Den potentielle konstruktören av ett kommunsystem har en rad avgöranden att träffa i fråga om antal nivåer, inre organisation, finansieringsformer, m.m. Systemets utformning blir också beroende av de förutsättningar som för övrigt råder i staten i form av befolkningstal och traditioner. Ett politiskt beslut av detta slag färgas också av de maktförhållanden som råder i samhället.

Det förefaller emellertid som att två avgöranden av övergripande natur har särskild principiell vikt eftersom de på ett avgörande sätt kommer att påverka kommunernas ställning i det nationella systemet.

Det första gäller den statliga regleringen av kommunernas verksamhet, som är en aktuell fråga oberoende av antalet kommunala nivåer och befolkningens storlek. Regleringen kan utföras med hjälp av instrument såsom rättsregler och statsbidragssystem, men också genom utnämningar, information och påtryckningar. Kommunerna kan emellertid i praktiken, trots statens styrambitioner, ha förmåga att hantera dessa och

därmed kunna besitta stora möjligheter att bestämma över sitt territorium. Kommunerna kan också på olika sätt påverka de statliga beslutsfattarna och därigenom förutsättningarna för den statliga styrningen. Nettoeffekten av statens styrning och kommunernas hantering av denna betecknar vi **kommunernas handlingsutrymme**.

Ett andra avgörande har att göra med på vilken nivå tyngdpunkten i den offentliga verksamheten skall ligga. Skall staten sköta det mesta själv eller skall kanske kommunerna ha huvudansvaret för den offentliga serviceproduktionen? Frågan gäller alltså fördelningen av uppgifter och resurser mellan olika nivåer och vi refererar till detta som **den kommunala verksamhetens tyngd**.

Dessa avgöranden kan uppfattas representera två grundläggande dimensioner med vars hjälp olika tänkta eller idealtypiska kommunsystem kan genereras. Genom att renodla dem i vardera två kategorier och därefter kombinera dimensionerna får man ett utfall i form av fyra typer av kommunsystem (figur 1).

Figur 1 **Fyra idealtypiska kommunsystem**

		Kommunernas handlingsutrymme	
Den kommunala verksamhetens tyngd:		**Begränsat**	**Omfattande**
	Tung	Reglerade välfärds-kommuner	Autonoma välfärds-kommuner
	Lätt	Reglerade marginal-kommuner	Autonoma marginal-kommuner

Välfärdskommunerna svarar för omfattande uppgifter som antagligen domineras av åtaganden kring de stora välfärdssystemen. I de **reglerade välfärdskommunerna** är dock den statliga inblandningen omfattande. Man får räkna med att verksamheten i huvudsak sköts på uppdrag åt staten, medan kommunernas möjligheter att själva besluta både vad man skall göra och hur detta skall gå till är starkt kringskurna.

I de **autonoma välfärdskommunerna** avgör man dock själva sin verksamhets omfattning och innehåll. Man kan anta att vissa uppgifter sköts på statligt uppdrag, men dessa är endast reglerade i sina huvuddrag. En generös allmän kompetens medför dessutom att kommunerna själva har möjlighet att ta på sig omfattande uppgifter.

Till skillnad från välfärdskommunerna bedriver marginalkommunerna endast begränsad verksamhet och har därför små resurser till sitt förfogande. Huvuddelen av det offentliga åtagandet handhas av staten. I **de reglerade marginalkommunerna** är dessutom de

begränsade uppgifter man tilldelats föremål för närgången statlig styrning.

De **autonoma marginalkommunerna** är i en mening en paradox: Någon form av statlig reglering av nivån på det kommunala åtagandet måste finnas. Men utöver detta åtnjuter kommunerna stor frihet att själva handha sina begränsade uppgifter.

Det är frestande att undersöka ifall några av de faktiskt existerande kommunsystem som vi påträffat i Europa påminner om dessa fyra idealtypiska kategorier. Även om dessa inte uppträder i den renodlade form som beskrivits ovan kan det finnas drag hos dem som skulle kunna motivera att de placerades i en kategori, snarare än i en annan. Eftersom de östeuropeiska kommunsystemen ännu är förhållandevis outvecklade, väljs exemplen från västeuropa.

Ett exempel på ett system med reglerade välfärdskommuner skulle då kunna utgöras av **Nederländerna**. En tredjedel av dess offentliga utgifter ligger på kommun- och provinsnivå, och av detta svarar kommunerna för nära 90 %. På kommunerna ligger ansvaret för ett brett spektrum av välfärdsuppgifter. Men kommunerna anses allmänt vara starkt styrda av staten. Deras inkomster domineras påtagligt av specifika statsbidrag och endast 7 % utgörs av skatter. Provinsguvernören har en prefektliknande ställning vid övervakningen av den kommunala verksamheten. Den nederländske borgmästaren, som har en central roll i det kommunala beslutsfattandet, utses av staten och är stark beroende av denna. Det nederländska kommunsystemets karaktärisering som reglerade välfärdskommuner måste dock omges med en reservation. Det finns bedömare som hävdar att dessa kommuner, trots den strikta regleringen, har stort utrymme för självständigt handlande.

Som autonom välfärdskommun skulle man, med risk för att vara hemmablind, ändå vilja välja **Sverige**. Den kommunala verksamheten utgör nära 40 % av de samlade offentliga utgifterna och väsentliga välfärdsuppgifter hanteras av kommuner och landsting. Kommunerna har beskattningsrätt, som visserligen numera är starkt kringskuren, men ändå ger dem möjlighet att själva bestämma storleken på sina inkomster. Under senare år har dessutom de generella statsbidragen kommit att inta en framträdande plats, medan de specifika minskat i motsvarande grad. Den statliga styrningen har i högre grad kommit att präglas av generella riktlinjer, målangivelser och uppsättande av ramar. Besvärssystemets roll när det gäller att sätta gränser för den allmänna kompetensen bör också framhållas.

Övergår vi sedan till marginalkommunala system är det svårare att finna passande empiriska motsvarigheter. **Irland** skulle dock kunna utgöra exempel på en reglerad marginalkommun. De irländska kommunerna svarar för 16 % av de offentliga utgifterna. De har endast begränsade uppgifter sedan ansvaret för välfärdssystemen successivt frântagits dem och överflyttats till staten. Kommunerna i Irland anses dessutom vara mycket starkt reglerade av staten. Principen om ultra vires gäller, vilket innebär att det inte finns något friområde som i andra stater motsvaras av en allmän kompetens. Något konstitutionellt

skydd existerar inte. Huvuddelen av inkomsterna kommer i form av specialdestinerade anslag. Beskattningsrätten är starkt kringskuren av centralmakten. Vidare fyller kommunens chefstjänsteman, som utses av staten, en central roll i kommunalt beslutsfattande.

Om vi till sist skall försöka finna ett empiriskt exempel på en kommun som skulle kunna placeras in i den sista kategorin, autonoma marginalkommuner, kan **Portugal** passa. De bägge kommunala nivåernas andelar av de totala offentliga utgifterna uppgår tillsammans till endast 8 %. Deras uppgifter är begränsade och avser i hög grad ansvar för tekniska verksamheter, men innefattar även skolväsende och kulturinstitutioner. De portugisiska kommunerna åtnjuter emellertid stor frihet i förhållande till staten. Kommunerna har en allmän kompetens, vilket innebär att de får bedriva verksamheter av lokalt intresse så länge ingen annan nivå har uttryckligt ansvar för uppgiften. Staten kontrollerar endast de kommunala beslutens laglighet. Finansieringen sker till drygt 2/3 genom generella statsbidrag och i någon mån även via skatter.

Såsom detta resonemang visat kan en idealtypisk analysram användas för att sortera existerande kommunsystem. Men den kan dessutom hjälpa oss att lyfta blicken från det som finns för att ge utrymme för funderingar kring vad som skulle kunna finnas i ett kommunsystem. Analysen har också visat på ett uppenbart behov av fortsatt forskning kring jämförelser av kommuner och kommunsystem. Tillkomsten av de nya demokratierna i öst tillsammans med de förändringar som de västeuropeiska kommunerna genomgår ställer krav på fortsatt kunskapsutveckling inom detta område. Att därvid utgå både från kluster av kommunsystem och från ett resonemang baserat på idealtyper har, som visats i denna översikt, varit fruktbara instrument för att analysera skillnader och likheter mellan olika kommunsystem. Inte minst är uppgiften att både teoretiskt och empiriskt ytterligare utveckla ett idealtypiskt angreppssätt på analysen av kommunsystem i Europa uppfordrande.

9 Källor

Denna översikt av kommunsystem i Europa bygger i huvudsak på en bearbetning av annan litteratur, företrädesvis engelskspråkig sådan. I stället för noter och källhänvisningar i texten redogörs här för de viktigaste av de källor som använts.

Ett mycket betydelsefullt källmaterial har utgjorts av de beskrivningar av olika kommunsystem som utförts av **Council of Europe** (Europarådet). För många av de studerade staterna finns summeringar utgivna år 1992 eller 1993 med titeln **Structure and Operation of Local and Regional Democracy**. Europarådet utgav dessutom år 1993 en särskild översikt över kommunsystem i Östeuropa och f.d. Sovjetunionen: **Development of Local and Regional Self-Government in Central and Eastern European Countries**. Dessa beskrivningar tenderar visserligen att fokusera på den formella strukturen och innehåller många oklarheter, men har ändå varit värdefulla källor. Ett annat, något äldre arbete, som mycket översiktligt beskriver 29 europeiska kommunsystem är Harloff, EM: **The Structure of Local Government in Europe**. International Union of Local Authorities, The Hauge, Netherlands, 1987.

Den statsvetenskapliga forskning som ägnar sig åt att jämföra kommunsystem har under senare år utmynnat i en rad studier. Förutom att dessa introducerar kommunsystem i ett antal länder har de också ambitionen att försöka generera mer generell kunskap om kommuner och kommunsystem. Dessa studier har framför allt fokuserat på västeuropeiska förhållanden. Bland viktigare sådana under senare år märks Hesse, JJ (ed): **Local Government and Urban Affairs in International Perspective**. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1991; Batley, R & Stoker, G (eds): **Local Government in Europe**. Macmillan, Houndsmills, 1991 och Chandler, JA (ed): **Local Government in Liberal Democracies**. Routledge, London & New York, 1993. Jämförande studier har även avsett relationer mellan stat och kommuner. Två exempel är Page, EC & Goldsmith, MJ (eds): **Central and Local Government Relations**. Sage, London, 1987 och Page, EC: **Localism and Centralism in Europe**. Oxford University Press, Oxford, 1991. En studie som huvudsakligen gäller den regionala nivån är Sharpe, LJ (ed): **The Rise of Meso Government in Europe**. Sage, London, 1993. Finansiella förhållanden analyseras på ett systematiskt sätt i Mouritzen, PE & Nielsen, KH: **Handbook of Comparative Urban Fiscal Data**. Dansk Data Arkiv, Odense Universitet, 1988. Kommunsystemen i några av de nya östeuropeiska demokratierna behandlas i Elander, I & Gustafsson M (eds): **The Re-emergence of Local Self-Government in Central Europe: the First Experience**. Högskolan i Örebro, 1991.

Utöver dessa översiktliga verk har även litteratur om varje enskilt lands kommunala system använts. Som komplement har dessutom kontakter tagits med åtskilliga personer i Sverige och utomlands med insikter i olika staters kommunsystem.

Bilaga 3

Subsidiaritetsprincipen och den kommunala självstyrelsen

Magnus Jerneck
Lunds Universitet

Inledning

Med uttrycket *subsidiaritet* har det moderna politiska språket i Västeuropa berikats med ett starkt symbolladdat honnörsord. Som politisk term har den sina rötter i katolsk sociallära.[1] Som modern politiskt princip har subsidiariteten lanserats som ett instrument för regleringen av makt inom EG/EU beträffande relationen mellan EG/EUs institutioner och de enskilda medlemsländerna. Den har blivit ett nyckelbegrepp i den integrationsprocess, som med Maastrichtavtalet som grund syftar till att åstadkomma en politisk och ekonomisk union under 1990-talet. Subsidiaritetsprincipens innebörd och reella samhälleliga betydelse är knappast oomtvistad; i likhet med EG-begrepp som demokratiskt underskott, transparens och cohesion har den blivit föremål för motstridande uttolkningar.[2]

Syftet med föreliggande uppsats är att analysera subsidiaritetsprincipen så att den får relevans och i praktiken kan omsättas för de svenska kommunernas och landstingens agerande. Utgångspunkten för undersökningen är den bestämning av principen som görs i Maastrichtfördraget från 1991/1992 och i de dokument, som utfärdats i samband med Europeiska Rådets möten 1992 och 1993. En central uppgift blir att diskutera principens politiska innebörd och framtida tillämpning inom EG/EU. Eftersom subsidiaritetens betydelse för EG/EUs fortsatta integrationsprocess är föremål för skiftande bedömningar, kommer olika utvecklingsscenarier att behandlas. Med dessa som grund görs sedan ett försök att avgöra vilka direkta respektive indirekta konsekvenser subsidiariteten kan få för den kommunala självstyrelsen i ett kortsiktigt respektive långsiktigt tidsperspektiv.

Subsidiaritetsprincipens moderna uttolkning inom EG/EU kan inte ses fristående från den samhällsanalys, som utvecklats av den romersk-katolska kyrkan under mellan- och efterkrigstiden. Kyrkans syn på maktsfärsproblematiken har varit en inspirationskälla för den europeiska integrationens arkitekter, vilka i betydande grad präglats av den kristdemokratiska idétraditionen.[3]

---

[1] Det skall dock påpekas att subsidiaritetens grundläggande tankegångar inom katolicismen har en motsvarighet i den kalvinska doktrinen. Se t ex Hoetjes 1993 och Burgess 1993.

[2] Emiliou 1992 och Veggeland 1993.

[3] Se t ex Johansson 1993, Burgess 1993 och Bergquist 1992.

Den katolska sociallära

Subsidiariteten - en samhällsordnande princip [4]

Principen fick en framträdande uttolkning i påve Pius XIs encyklika "Quadragesimo anno" från 1931.[5] Utgångspunkten är den romersk-katolska socialetikens strävan att balansera de två - som det uppfattades - extrema motsatserna individualism och kollektivism, företrädda av de två ideologierna liberalism och socialism. Genom att etablera en medelväg söker man, via en elastisk tillämpning, samtidigt tillvarata statens intressen *och* den enskildes autonomi. Utan att vilja förgripa sig på individens självständighet är grundprincipen att människan som social varelse (ens sociale) når sin fulländning endast genom gemenskapen. Samhället, som i metaforiska termer tecknas som en kropp eller organism, ses som en differentierad, men samtidigt harmoniskt och naturligt uppbyggd ordning.

Som vägledande princip för kompetensfördelningen mellan stat och individ utgår man från en bild av samhället som pyramid- eller trappstegsformat, där basen utgörs av familjen,[6] i realiteten storfamiljen, kompletterad med yrkesgemenskaper, fackföreningar mm, medan pyramidens övre, avsmalnande delar består av lokala, regionala, (territorial-)statliga respektive överstatliga myndigheter.[7] Individen är

---

[4] Framställningen utgår i allt väsentligt från Poell 1973. Se även Hoetjes 1993 respektive Burgess 1993.

[5] Ideerna fanns redan utvecklade i påve Leo XIIIs encyklika Rerum Novarum från 1891, i vilken den sk sociala frågan diskuteras. Kyrkan accepterade här nationalstaten och gränslinjen mellan det andliga och det världsliga. Subsidiariteten som maktdelningsprincip fick sin första utformning redan på 1200-talet av teologen och filosofen Thomas av Aquino inom ramen för ett naturrättstänkande. Även filosofen Althusius utvecklade på 1600-talet ett politiskt tänkande, som föregrep det mer sentida katolska tankegodset. Se Quadragesimo anno 1931, Hoetjes 1993 och Burgess 1993.

[6] Bergquist 1992.

[7] Som exempel kan nämnas att den i huvudsak nationellt definierade subsidiaritetsprincipen i takt med ett växande behov av internationell-politisk samverkan åren efter andra världskriget av påve Pius XII (1939-1958) även fick en explicit internationell dimension; övernationella eller mellanstatliga organ skall tillskrivas samma subsidiära funktion gentemot staten som staten har gentemot mindre enheter. I ett statsförbund måste

omsluten av en serie koncentriska ringar med familjen som den centrala organisatoriska enheten. Mellan den enskilde och staten finns en hel serie funktionellt ordnade sociala och politiska instanser med väl avgränsade inbördes skyldigheter och rättigheter. Varje enskild enhet har sitt speciella kompetensområde inom ramen för denna pluralistiska, nerifrån konstruerade samhällsorganisation, samtidigt som de större enheterna har ett visst koordinationsansvar för de mindres verksamhet.

Även om bestämmanderätten är funktionellt uppdelad mellan enheterna, fordras ett samspel mellan enheterna för samhällslivets och allmänintressets fortbestånd. Konkret innebär det att större enheter som kommunen eller staten har en plikt att stödja och hjälpa mindre enheter vid behov. Biståndet får dock inte på något sätt inskränka den mindre enhetens ansvar och grundläggande funktion. Detta innebär att staten skall skydda medborgarens rättigheter och underlätta hans möjligheter att agera på eget initiativ - det rör sig om hjälp till självhjälp.[8] På motsvarande sätt måste enskilda gruppers och organisationers autonoma existens garanteras, dock utan att allmänintresset ("det gemensamma goda") äventyras. Personen och gemenskapen står i enligt med den sk "solidaritetstanken" i ett ömsesidigt, dialektiskt förhållande till varandra.

Statens, regionens eller kommunens insatser skall inte primärt riktas in mot själva funktionen, utan endast gälla bäraren av denna. Även i de undantagsfall, där staten övertar vissa funktioner från en enskild enhet, skall insatsen ses som ett komplement i en situation, där den naturliga kapaciteten att upprätthålla funktionen gått förlorad, eller när den mindre enheten nått gränsen för sin förmåga.

Positiva och negativa tolkningsregler

Enligt denna samhällsfilosofi blir statens roll i huvudsak *subsidiär*, eller understödjande; ur maktsynpunkt kommer den i andra hand. Den mindre enhetens *rätt* till bistånd och den större, eller överordnade organisationens *skyldighet*, eller plikt, att effektuera detta bistånd, är enligt den romersk-katolska läran att betrakta som en *positiv* tolkning av subsidiaritetsprincipen. I syfte att förhindra centralism och statsdirigism och skydda den enskildes autonomi bör denna emellertid balanseras av en *negativ* tolkningsregel, som uttryckligen förbjuder statliga eller överordnade ingripanden gentemot lägre enheter när behov inte föreligger.

---

den enskilde medlemsstatens autonomi och suveränitet i grunden respekteras i analogi med den respekt som råder mellan lägre enheter och staten. Se Burgess 1993 och Poell 1973.

[8] Bergquist 1992.

Samtidigt som ett aktivt samhällsengagemang är önskvärt, får det inte legitimera ingrepp mot individen eller de mindre gemenskaperna. Subsidiaritetsprincipens negativa aspekt, som kan ses som en variant av en allmän "non-interventionsprincip", innebär att överordnade ingripanden gentemot lägre enheter skall tillämpas restriktivt. Staten skall vara medveten om sin maktbegränsning. Subsidiaritetsprincipen är emellertid inte endast ett skydd mot den enskilde eller den mindre enheten eller gruppen; den är också i hög grad ett instrument, med vilket staten kan undgå att syssla med ting av underordnad betydelse.

Subsidiaritetsprincipen skall ses som en formalprincip eller analysmodell för regleringen av olika, historiskt definierade maktsfärer. Däremot kan subsidiaritetsprincipen svårligen användas för att konkret avgränsa de kompetensområden eller funktioner, som skall gälla för olika samhällsenheter vid olika tidpunkter. Gränsdragningen mellan deras inbördes ansvarsområden eller gebit definieras utifrån samhälleliga förhållanden och kontexter. Mot den bakgrunden kan subsidiariteten ses som en elastisk och dynamisk princip, applicerbar på olika tidsförhållanden och samhällsomständigheter.

Subsidiaritetsprincipens utformning och tillämpning i EG/EU

Subsidiariteten som modern politisk princip

Som *politisk* princip fick subsidiaritetstanken ett betydande genomslag under efterkrigstiden, men då inte primärt som en regel för maktfördelningen mellan individ och stat, utan snarare som ett instrument för avvägningen mellan olika politisk-institutionella sfärer.[9] Den kom att stå som vägledande norm för maktdelningen mellan delstaterna och förbundsstaten i det demokratiska, federalt organiserade efterkrigstyskland.[10]

---

[9] Detta har dock inte inneburit att subsidiaritetsprincipen som en regleringsmekanism för förhållandet mellan individen och det offentliga saknat betydelse för utformningen av enskilda politikområden; inom den socialpolitiska sfären har katolska länder av tradition lagt ansvaret på individen och familjen snarare än stat och kommun.

[10] Se t ex Emiliou 1992, Teasdale 1993 och Cramér 1993. Den tyska konstitutionen rymmer en särskild subsidiaritetsparagraf (artikel 72), som reglerar de konkurrerande lagstiftningskompetenserna mellan de två beslutsnivåerna. De kristdemokratiskt orienterade tyska grundlagsfäderna har

Som rättesnöre för EGs integrationsprocess återfanns subsidiaritetsprincipen redan i Romtraktaten, även om den där inte uttryckligen nämns vid namn.[11] Subsidiaritetsprincipen som rättsligt styrinstrument för maktutövningen i EG-systemet har intagit en successivt allt mer framträdande position i de konstitutionella diskussionerna inom organisationen från mitten av 1970-talet och framåt för att slutligen få primärrättslig status i 1991/1992 års Unionsfördrag.

Den behandlades i den sk Tindemansrapporten från 1975[12] och låg till grund för det fördragsförslag om en Europeisk Union, som Europaparlamentet lanserade 1984 i syfte att klarlägga den vertikala maktdelning mellan medlemsstaterna och de gemensamma institutionerna.[13] Primärrättslig status, om än starkt begränsad, fick subsidiaritetsprincipen då den införlivades i 1987 års Europeiska enhetsakt. Konkret knöts principen till samarbetet på det miljöpolitiska området; subsidiariteten blev härigenom ett medel för utvecklingen av ett sekundärrättsligt regelverk. I det politiska efterspelet från Maastricht har dess funktion och innebörd blivit föremål för ytterligare preciseringar och klarlägganden.

Subsidiaritetsprincipen i Maastrichttraktaten

Subsidiaritetsprincipen kommer klarast till uttryck i den del av Maastrichttraktaten, som rör ändringar av Romtraktaten i syfte att etablera den Europeiska Unionen, nämligen artikel 3b i Avsnitt II.[14] Artikeln består av tre komponenter, som från olika utgångspunkter sätter gränser för de gemensamma institutionernas maktutövning.

I artikelns *första* stycke slås fast, att gemenskapernas kompetens inte går utanför de ramar och befogenheter som förlänats dem av Romfördraget. Detta är innebörden av den sk *legalitetsprincipen*. I för-

---

emellertid också vägletts av de egna historiska erfarenheterna från nazismen; en maktdelning ansågs nödvändig för att förhindra framväxten av en absolut stat. Jfr. Burgess 1993.

[11] The Subsidiarity Principle, s. 118. Det rör sig här om den sk EEG-traktaten.

[12] Cass 1992; Teasdale 1993.

[13] Cramér 1993; Teasdale 1993.

[14] Avsnittets rubrik lyder: Provisions amending the Treaty establishing the European Economic Community with a view to establishing the European Community. Treaty on European Union 1992:3-4. Subsidiaritetsprincipen finns även på andra ställen i Maastrichtfördraget; se preambeln och artikel A, Avsnitt I. Treaty on European Union 1992:2, 3.

hållande till Romfördraget rymmer Maastrichtfördragets skrivning två preciserande nydaningar: dels att det är gemenskaperna som helhet, och inte endast dess institutioner, som skall respektera legalitetsregeln, dels att gemenskaperna i sitt arbete skall följa de bemyndiganden och målsättningar, som lagts till den nya traktaten.[15] Skrivningen i artikel 3b, stycke 1, kan ses som ett erkännande av idén att medlemsstaterna överför kompetens till de gemensamma organen (the principle of attribution of powers), samtidigt som gemenskapens kompetens inskränks till de områden, där en överföring har skett.[16]

I artikelns *andra* stycke stadgas följande, *innovativa* aspekt av subsidiaritetsprincipen:

På de områden där gemenskapen inte ensam är behörig skall den i överensstämmelse med närhetsprincipen agera endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan genomföras av gemenskapen.[17]

Fördragstexten säger att principen endast är tillämplig på de områden, där *både* EG och dess medlemsländer har kompetens att agera; det rör sig således om sk *delade* eller *konkurrerande* kompetenser (eng concurrent competences).

Gemenskapsinstitutionerna har i EEG-fördraget getts förhållandevis omfattande, men samtidigt diffust avgränsade kompetensområden. Ett fåtal av dessa är *exklusiva*, medan resterande är *potentiella*. Det senare innebär att medlemsländernas lagstiftningskompetens kvarstår tills en reglering på gemenskapsnivå har upprättats. I de fall ett ianspråktagande av den potentiella kompetensen sker i form av lagstiftning på gemenskapsnivå kan en exklusiv kompetens upprättas i förhållande till medlemsländerna, som därmed förlorar sin lagstiftningskompetens. Subsidiaritetsprincipen äger inte giltighet för de politikområden, där EG/EU har exklusiv kompetens,[18] dvs områden där EG-rätten helt utesluter

---

[15] Se Hvidbog om Danmark og Maastricht--Traktaten 1992:13.

[16] Cramér 1993.

[17] Observera att den svenska översättningen från 1993 använder närhetsprincipen som synonym för subsidiaritetsprincipen. Det samma gäller den danskspråkiga utgåvan. I den engelskspråkiga versionen av fördragstexten används däremot endast uttrycket "subsidiarity". Treaty on European Union 1992:4. Senare har dock uttrycket "närhet" blivit EG-doktrin. Jfr. not 34.

[18] I förarbetet strävade Storbritannien efter att subsidiariteten även skulle omfatta den exklusiva kompetensen.

självständiga legislativa åtgärder på medlemsstatsnivå.[19] Som exempel kan nämnas jordbruks- och fiskeripolitiken, transportpolitiken, konkurrenspolitiken och handelspolitiken.[20] Subsidiaritetsprincipen gäller inte heller frågor, som rör själva gemenskapen, t ex EG/EUs budget,[21] eller de områden, där medlemsländerna har exklusiv kompetens.

Däremot är principen ofta *underförstådd* på de många områden, som är indragna under EG och där nationella, regionala eller lokala organ även fortsättningsvis spelar en väsentlig roll.[22] De är alla områden, som inkluderas i den *första* av de tre pelare (den sk EG-pelaren), som skall konstituera den Europeiska Unionen.[23]

Det faktum att de gemensamma institutionerna enligt en fördragsbestämmelse får rätten att fatta bindande beslut inom ett politiskt sakområde är inte omedelbart liktydigt med att denna kompetens är exklusiv. Att den potentiella gemenskapskompetensen tas i anspråk i form av en kompetensöverföring till gemenskapens institutioner innebär

---

[19] Cramér 1993.

[20] På jordbruksområdet får medlemsländerna endast agera på bemyndiganden från gemenskapen. Här rör det sig en återdelegation från gemenskapen. Transportpolitiken är exklusiv när det gäller etablerandet av en gemensam transportmarknad. Man kan dock notera att det danska utrikesministeriet hävdar att t ex jordbruk och fiskeripolitik omfattas av principen när det kan anses befogat att en nationell reglering är att föredra. Se Hvidbog om Danmark og Maastrcht-Traktaten 1992:12.

[21] Se Hvidbog om Danmark og Maastricht--Traktaten 1992:12.

[22] Nedergaard & Petersen 1992:32. Se även Hvidbog om Danmark og Maastricht-Traktaten 1992:12.

[23] Subsidiaritetsprincipens andemening anses emellertid också gälla för de övriga två pelarna i Unionen. Detta tycks vara den officiella danska uppfattningen; se Hvidbog om Danmark og Maastricht-Traktaten 1992:12. De tre pelarna är det fortsatta och utvidgade EG-samarbetet, inklusive Kol- och Stålunionen och Euratom, det utvidgade utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet samt ett helt nyinrättat samarbetsområde gällande rättsliga och inre angelägenheter. I unionstraktaten omfattar pelare 1 avnitten II, III och IV, (artiklarna G,H,I), pelare 2 avsnittet V (artikel J) och pelare 3 avsnitt VI (art K). Traktatens inledning, avsnitt I (artikel A-F) utgör den sk "överliggaren", medan traktatens avslutning, avsnitt VII (artikel L-S) utgör den sk "underliggaren." Se Nedergaard & Petersen 1992:15-17.

inte i samtliga fall att medlemsstaternas lagstiftningskompetens helt försvinner. Om så vore fallet skulle subsidiaritetsprincipen var överflödig eller irrelevant.

Avgörande för om den centrala gemenskapsapparaten ser sig nödsakad att ytterligare binda medlemsstaternas handlingsutrymme genom att föra upp besluten på gemenskapsnivå, dvs ta i anspråk en potentiell kompetens, blir huruvida den statliga eller den överstatliga nivån anses bäst lämpad för ett förverkligande av unionens målsättningar. Bedömningen skall ske i förhållande till vad medlemsstaterna kan uträtta med tillgängliga instrument, exempelvis nationell lagstiftning och administrativa instruktioner.[24] En prövning av en lagstiftningsfråga i enlighet med subsidiaritetsprincipen skall således utgå från ett *effektivitetsresonemang*.[25]

De kriterier som här kommer ifråga är problemets gränsöverskridande (eng transfrontier) karaktär, dvs om det berör fler stater, kostnaden för ett uteblivet handlande, behovet av "kritisk massa" för ett genomförande, de förmodat negativa effekterna av att vissa länder vidtar åtgärder medan andra avstår osv.[26]

Det andra steget i prövningen gäller frågan om *intensiteten* i gemenskapens agerande. Här förutsätts att förslaget om en gemenskapsåtgärd klarat kravet på komparativ effektivitet. Intensitetsprövningen gäller frågan om omfattningen av gemenskapens insatser, dvs hur stora åtgärder som kan anses absolut nödvändiga.[27] Härmed inträder subsidiaritetsprincipens tredje komponent, den sk *proportionalitetsprincipen.* Enligt *sista* stycket, artikel 3b, skall gemenskapen endast handla

...i den omfattning, som är nödvändigt för att uppnå målen för denna Traktat.

I likhet med legalitetsprincipen är denna princip inte någon nyhet i EG-rätten. EG/EU skall inte reglera verksamheten mer än vad som krävs för att uppnå integrationsmålen; härigenom blir proportionalitetsprincipen ett komplement till subsidiariteten.[28] Den gäller dock först

---

[24] Neunreither 1993.

[25] Emiliou 1992.

[26] Neunreither 1993. Se även The Subsidiarity Principle, s. 122.

[27] The Subsidiarity Principle, s. 122-124.

[28] Proportionalitetsprincipen anses emellertid också böra gälla inom EGs exklusiva kompetens; se Christoffersen 1992:46.

när en prövning enligt 3b (2) fastställt att en handling på gemenskapsnivå är nödvändig eller önskvärd.[29]

En precisering av proportionalitetsprincipen såsom den uttryckts av Europeiska Rådet vid dess möte i Edinburgh 1992 har följande komponenter. Utgångspunkten är att gemenskapens insatser i möjligaste mån skall lämna medlemsstaterna rätt att välja *formen* för de åtgärder som krävs i syfte att förverkliga gemenskapens målsättningar. Det innebär att gemenskapens beslut om standarder på olika områden så långt möjligt skall vara minimistandarder, vilka ger medlemsstaterna möjligheten att behålla eller införa mer avancerade nationella regler om så önskas.

Vidare skall gemenskapens åtgärder uppträda i *enklast* möjliga form för att det åsyftade resultatet skall nås. Det betyder att direktiv skall prioriteras framför förordningar, och att ramdirektiv skall användas framför mer detaljerade direktiv. Även icke-bindande rättsakter i form av rekommendationer och sk frivilliga uppförandekoder skall användas när så kan anses rimligt.[30]

Subsidiariteten som ett politiskt balansinstrument

Såväl i tidigare diskussioner som i det förarbete som föregått Maastrichtfördraget har subsidiaritetsprincipen uppfattats som ett instrument att upprätta en *balans* mellan gemenskapens makt och de enskilda medlemsstaternas inflytande i en situation, där ökad integration som ett medel att kompensera för staternas försvagade beslutskraft på olika politikområden ställts mot medlemsstaternas krav på fortsatt självbestämmanderätt inom enskilda politikområden.[31]

Det primära målet har inte varit att öka makten på en beslutsnivå på den andres bekostnad; subsidiaritetsprincipen skall ses som ett centralt instrument för att att jämka olika beslutskompetenser inom ramen för en strävan att åstadkomma en politisk och ekonomisk union.[32] Härigenom har EG-debatten kommit att ligga nära den katolska doktrinens dubbla tolkning av subsidiaritetsprincipen, vilken utifrån ett solidaritetstänkande säger att staten *inte* skall intervenera med mindre än att det är nöd-

---

[29] The Subsidiarity Principle, s. 119-120; se även Cramér 1993.

[30] Conclusions of the Presidency, Edinburgh 1992.

[31] Däremot kan subsidiariteten inte ses som ett horisontellt balansinstrument, som kan påverka jämvikten mellan EGs institutioner. Se Neunreither 1993 och Cramér 1993.

[32] Huruvida subsidiariteten bidrar till en federalisering av Gemenskapen har diskuterats. Se t ex Cass 1992.

vändigt (den negativa tolkningen), men också att staten *skall* intervenera om det är nödvändigt (den positiva tolkningen).[33]

Subsidiariteten som närhetsprincip

Subsidiaritetsprincipen är basen i en samhällsteori, som stipulerar att beslut fattas på lägsta möjliga nivå; i den meningen kan den sägas vara uppbyggd *nerifrån-och- upp* (bottom up) och inte tvärtom (top down). Denna observation har föranlett reflexionen att subsidiaritetsprincipen i en EG/EU-kontext skall tolkas som en *närhetsprincip*[34] i betydelsen att den policy-formulerande och normgivande kompetensen *primärt* skall ligga hos medlemsstaterna, och att gemenskapen endast skall agera när det är nödvändigt och väsentligt för att kunna förverkliga de angivna målen. Denna hållning utgår från ett strängt, eller *maximalistiskt*, kriterium när gemenskapshandlingar skall rättfärdigas.[35]

Uppfattningen återspeglar en negativ reaktion på att gemenskapens maktbefogenheter gradvis utökades och stärktes under andra halvan av 1980-talet i samband med den inre marknadens förverkligande. Subsidiaritetens införlivande och stärkta position i Maastrichtfördraget ses som en åtgärd att moderera maktkoncentrationen till Bryssel och att begränsa EG-institutionernas verkningsfält, särskilt Kommissionens. Den i artikel 3b (2) stipulerade regeln att beslut om möjligt skall fattas på medlemsnivå har därför tolkats som en politisk bekräftelse på att EG i framtiden inte har ambitionen att lagstifta om samtliga samhällsfrågor av relevans för integrationsprocessen.[36]

England och Tyskland såg t ex bägge subsidiaritetsprincipens införande i unionstraktaten som ett absolut villkor för att de potentiella gemenskapskompetenserna inom ramen för pelare 1 skulle kunna utvidgas, dels med *nya* politiska sakområden som kultur, hälsa, utbildning och yrkesutbildning, konsumentskydd, stora infrastrukturer, industripolitik, utvecklingssamarbete och ekonomisk och social

---

[33] Cass 1992, Emiliou 1992; jfr. Poell 1973.

[34] I Birminghamdeklarationen efter Europeiska Rådets extramöte i oktober 1992 görs subsidiariteten liktydig med närhet ("nearness"). Presidency Conclusions, s. 5.

[35] Teasdale 1993:187, 190.

[36] Nedergaard & Petersen 1992:32. Subsidiaritet, s. 15.

"cohesion", dels med *utbyggda* kompetenser gällande miljö, forskning och utveckling samt socialpolitik.[37]

Strävan att begränsa EG-institutionernas maktutövning har också kopplats till ambitionen att skapa en tätare union, i vilken besluten skall tas så nära medborgarna som möjligt, en målsättning som kommer till uttryck i Maastrichtfördragets preambel, liksom artikel A, Avsnitt 1.[38] Betraktad som en närhetsprincip har subsidiariteten knutits till önskemålen om förstärkta demokratiska kontrollprocedurer inom EG/EU i syfte att häva det omtalade och efterhand starkt kritiserade "demokratiska underskottet." Idén att besluten inte skall tas på högre nivå än nödvändigt har i det sammanhanget tillskrivits en betydande politisk symbolkraft. Subsidiaritetsprincipen har därmed fått en komplementär funktion till kraven på transparens och ökat folkligt inflytande i såväl EG/EUs som medlemsländernas beslutsprocess.

Den romersk-katolska sociallärans syn på maktsfärsproblematiken har bl a tolkats så att subsidiaritetsprincipen inte direkt kan förknippas med begrepp som *decentralisering* i betydelsen *överföring* av maktbefogenheter från central till regional, lokal eller individuell nivå.[39] Tvärtom har subsidiaritetsprincipen ansetts stå "bortom" den politiska dynamik, som en sådan rörelseriktning representerar. Enligt ett naturrättstänkande besitter de mindre nivåerna redan från början, i ursprungsläget, oantastliga befogenheter, som inte förlänats dem av en överordnad, världslig makt. Den i federalismlitteraturen använda termen "non-centralization" snarare än decentralisering har därför setts som den adekvata benämningen på detta tillstånd.[40]

Detta har dock inte hindrat att principen i den löpande EG-diskursen mycket tydligt har kopplats till begreppet *decentralisering*[41] för att

---

[37] Jfr. Jachtenfuchs 1992. England har dock ställt sig utanför det socialpolitiska samarbetet. För en historik över förarbetet till Maastricht, se Christoffersen 1992.

[38] Preambelns engelska ordalydelse är:
"Resolved to continue the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe in which decisions are taken as closely as possible to the citizen in accordance with the principle of subsidiarity".
Ordalydelsen i artikel A, Avsnitt I är följande:
"This Treaty marks a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as closely as posible to the citizen".

[39] Bergquist 1992:53.

[40] Johansson 1993, Emiliou 1992.

[41] Subsidiaritet, s. 15.

beskriva de komplicerade och dynamiska maktrelationerna mellan EG/EU och dess medlemsstater. En reallokering av maktbefogenheter från EG/EU till dess medlemmar, t ex i enlighet med tanken om ett återupprättande av medlemsstaternas "naturliga" kompetenssfärer i förhållande till gemenskapen, kan uppfattas som nödvändig för att återskapa en eftersträvad jämvikt mellan olika maktsfärer.

I det sammanhanget har frågan rests om inte närhetsaspekten också bör innefatta subnationella beslutsnivåer, t ex regioner och kommuner. Formuleringen att "...besluten (skall) fattas så nära medborgarna som möjligt...."[42] har åberopats som stöd för en sådan tolkning.

Till skillnad från England, som främst såg subsidiariteten som ett instrument att reglera medlemsstaternas rättigheter gentemot gemenskapen, ville Tyskland efter återföreningen 1989/90 se principen i ett federalistiskt perspektiv, i vilket de tyska delstaternas beslutskompetens blev stadfäst inom ramen för den Europeiska Unionen. Den tyska hållningen var föranledd av hänsyn till de tyska förbundsländernas intressen i EG-samarbetet. Subsidiariteten skulle förhindra unionen att ingripa på områden, där medlemsländer och subnationella myndigheter har kompetens.[43] Maastrichtöverenskommelsen innebar dock att subsidiariteten stannade "vid nationsgränsen" då den ej uttryckligen reglerar maktförhållandena *inom* de enskilda medlemsländerna. Detta utesluter dock inte möjligheten av att principen på längre sikt omfattar även de subnationella beslutsnivåerna. Det går också att göra gällande att inrättandet av den Regionala Kommittén i EG/EU,[44] om än i indirekt form, är ett uttryck för att subsidiariteten även omfattar politiskt-administrativa nivåer under den nationella. Under alla omständigheter kan subsidiariten komma att tolkas som ett *legitimeringsinstrument* för subnationella självständighetssträvanden inom flera EG-länder.

Subsidiaritet som fjärrprincip

Den katolska socialteorins betoning av en vertikal tvåvägsrelation mellan större, eller överordnade, och mindre, eller underordnade,

---

[42] Art. A, Maastrichtfördraget. Se Draft Report on the role of local authorities in the political and institiutional structure of the European Union: the Principle of Subsidiarity and the Committee of the Regions; Rapporteur: Arbeloa Muru, 20 April 1993:6-7.

[43] Jfr Teasdale 1993:189-190. Se även Nedergaard & Petersen 1992:32 och Jachtenfuchs 1992. I Burgess & Gress 1993 finns en allmän diskussion av de tyska delstaternas ställning i den europeiska integrationsprocessen.

[44] Jfr. not 139.

enheter visar emellertid att subsidiaritetsprincipen ävenledes inkluderar en *fjärrdimension*.[45] Det väsentliga är att besluten inte leder till maktkoncentration och att de åtnjuter legitimitet. Grundregeln är att prinicipen åsidosätts eller kränks om de mindre nivåerna hamnar i ett för stort beroendeförhållande till de större. Större enheter, dvs gemenskapen, bör därför tillåtas agera när handlingar på supranationell nivå *bättre* tillgodoser integrationens målsättningar än om de hade utförts på nationel nivå.[46] Utifrån ett sådant *minimalistiskt* kriterium[47] för gemenskapshandling har det ansetts att subsidiaritetsprincipens tillämpning i EG/EU-sammanhang kan komma fungera som ett rättfärdigande av en utökad besluts- och initiativrätt på gemenskapsnivå, t ex för att begränsa effekterna av långtgående lokala och regionala självständighetssträvanden och ökad politisk fragmentering.[48]

Sammanfattningsvis har subsidiariteten, genom att gemenskapens centrala apparat blir analog med det katolska statsbegreppet, kommit att fungera som ett tänkt sanktionsinstrument för såväl statsingripanden som dess motsats. Maastrichtfördragets skrivningar i artikel A, avsnitt I och artikel 3b (2) i avsnitt II är, tillsammans med Europeiska Rådets anvisningar, att betrakta som utslag av en kompromiss, vars hybridkaraktär knappast tillgodoser samtliga parters intressen fullt ut.[49] I och med detta har diskussionen också tydligt visat på svårigheterna att finna en avvägningspunkt mellan centraliserande och decentraliserande inslag, mellan enhet och mångfald.[50]

Subsidiariteten i ett framtida EG/EU - några utvecklingslinjer

I princip är det två, intimt sammankopplade avvägningsproblem, som står i fokus när det gäller maktrelationerna mellan gemenskapen och

---

[45] Jfr Johansson 1993.

[46] Teasdale 1993:191 refererar till villkoret "better achieved" som praktiskt kriterium.

[47] Teasdale 1993:187.

[48] Man kan inte bortse från möjligheten att en ökad lokal multicentrism i kombination med intensifierade transregionala kontakter över nationsgränserna på sikt kan utgöra ett hot mot EG/EU som ett supranationellt integrationsprojekt. Jfr. t ex Veggeland 1993.

[49] Teasdale 1993:191; Jachtenfuchs 1992:281-282. Se även Christoffersen 1992 och Everling 1992.

[50] Jfr. Jachtenfuchs 1992.

dess medlemsstater i en kommande europeisk union. Det *första* är huruvida närhetsaspekten skall dominera över fjärraspekten eller tvärtom. Om *närhetsaspekten* får prioritet, betyder det att ytterligare gemenskapsinsatser anses onödiga och att de nationella beslutsprocessernas allmänna inriktning inom ett visst givet politikområde anses stå i harmoni med gemenskapens övergripande integrationsprogram.[51]

Om *fjärraspekten* överväger, är det liktydigt med att integrationsprocessens mål tolkas som överordnade de mer snävt nationellt definierade målen, eller annorlunda uttryckt, att allmänintressets fortbestånd har prioritet i förhållande till det nationella, egoistiska egenintresset. Därmed aktualiseras det *andra* avvägningsproblemet, nämligen i vilken omfattning, som statsintervention i form av ökad centralisering till gemenskapsorganen kan rättfärdigas.

Vilken riktning som utvecklingen kommer att ta är ytterst svårbedömt; någon praxis har knappast hunnit utvecklas. Utfallet blir en återspegling av vilken kraft i spänningsfältet mellan överstatlighet och mellanstatlighet som för tillfället är förhärskande; här blir avvägningen mellan majoritetsbeslut och enhällighetsbeslut intressant, inte minst mot bakgrund av att Maastrichtfördraget uttryckligen stipulerar ett utvidgat bruk av kvalificerad majoritet i flertalet ärenden i EG/EU-samarbetet.[52] Vidare är det väsentligt att påpeka att en *normhierarki* inom EG[53] ännu inte upprättats. I enlighet med en sådan tanke skulle Europaparlamentet ägna sig åt den övergripande nivån, dvs lagar av allmän karaktär, medan lägre lagkomplex i fallande skala, dvs förordningar respektive direktiv, skulle delegeras till Kommissionen och medlemsstaterna.[54] Avsaknaden av en normhierarki inom EG/EU innebär att man fortfarande blandar detaljregleringar med övergripande normer; frågan huruvida en normhierarki efter nationell modell går att åstadkomma inom EG/EU skall sannolikt prövas igen på regeringskonferensen 1996.[55]

En annan central fråga gäller avvägningen mellan potentiella och exklusiva kompetenser. Problemet är här att fenomenet exklusiv kompe-

---

[51] Vid utövande av medlemsländernas lagtsiftningskompetens skall de i princip vara bundna av en lojalitet mot de i tratktaten fastställda målen.

[52] Det gäller t ex jordbruk och fiske, handel, inre marknad, transporter, EMU, bistånd, hälsovård och konsumentfrågor.

[53] Se The Subsidiarity Priniciple, s. 124.

[54] Genom en sådan normhierarki ville tyskarna återföra kompetensen till delstaterna.

[55] The Subsidiarity Principle, s. 124 respektive Treaty on European Union 1992, "Declaration on the Hierarchy of Community Acts", s. 53.

tens inte är entydigt definierad i EG-rätten eller i de politiska diskussioner om principens tillämpning som förts i Maastrichts efterföljd. Någon förteckning över vilka sakfrågor som skall ligga på statsnivå respektive gemenskapsnivå har inte kunnat upprättas, liksom ej heller någon prioriteringsordning för gemenskapsåtgärder.

Bristen på klara fördragsbestämmelser (formella kriterier) och politiska anvisningar gör att EG/EU-institutionernas kompetens inte är statisk; dess yttre gränser kan inte anges exakt. De måste därför ständigt bli föremål för en fortlöpande prövning och diskussion.[56] Vidare kan prövningsförfarandet av tänkta lagstiftningsåtgärder utifrån olika effektivitetskriterier ge upphov till motstridande resultat.[57]

Subsidiariteten bör primärt betraktas som ett *politiskt* begrepp. Frågan är vilka institutioner, som ytterst får en tolknings- och övervakningsfunktion av principens tillämpning inom Unionen. Subsidiaritetens klara politiska dimensioner implicerar att dess tillämpning främst skall ske på grundval av lämplighetsbedömningar i samspel mellan EG/EUs politiska institutioner och medlemsstaterna; ett inter-institutionellt samarbete mellan Ministerrådet, Kommissionen och Europaparlamentet skall etableras i detta syfte.[58]

EG-domstolens skyldighet att i efterhand övervaka principens innebörd och efterlevnad så att inte för mycket går till gemenskapsnivå (proportionalitetsaspekten), innebär samtidigt att en rättslig prövning bortom de politiska instanserna med all sannolikhet kommer att äga rum.[59] Hur denna utvecklas är i mångt och mycket oklart; frågan är om subsidiariteten överhuvudtaget är *judiciabel* (justiciable), dvs lämpar sig för en rättsprövning när enhetliga kriterier saknas. Kritiker har bl a gjort gällande att Domstolen vid en uttolkning av principen närmast

---

[56] Cramér 1993.

[57] Toth 1992.

[58] I princip följer man de förslag till procedurregler, Europaparlamentet lagt fram. Se Draft Interinstitutional Agreement, 1992/93. Tyskland har emellertid också strävat efter att åstadkomma ett avtal i substansfrågorna. F n (hösten 1993) blockerar Europaparlamentet arbetet genom att förknippa en lösning med tillgodoseende av kraven på transparens och demokrati. Europaparlamentet kan sägas vara avvaktande till subsidiariteten, då den riskerar att minska dess inflytandesfär.

[59] Jfr. Hvidbog om Danmark og Maastricht--Traktaten 1992 respektive Nedergaard & Petersen 1992:32.

automatiskt överskrider sina befogenheter när den rör sig in i den politiska sfären.[60]

En dominans för närhetsaspekten

Det som talar för att närhetsaspekten kommer att vara ett riktmärke för det fortsatta arbetet i EG/EU är det förhållandet att flera medlemsländer, däribland Danmark och England, men även Tyskland,[61] önskar begränsa de överstatliga inslagen i integrationsprocessen, samt att bevisbördan för gemenskapsåtgärder ligger hos EG (artikel 3b (2) är *negativt* formulerad).[62] Birminghamdeklarationens likställande av subsidiariteten med "nearness"[63] kan också ses som ett stöd för en sådan tolkning, liksom den politiska viljeinriktning, som uttrycks av Europeiska Rådet vid dess möte i Lissabon i juni 1992. Där sägs bl a att

...harmonious development of the Union over the coming years depends to a considerable degree on the strict application to existing and future legislation of the principle of subsidiarity by all the Institutions.[64]

Även om en betoning av fjärraspekten skulle vara förhärskande, kan en närhetsregel göra sig gällande i meningen att Kommissonens detaljregleringsambitioner begränsas till ett minimum, t ex genom att binda staterna till en målsättning, samtidigt som man låter dem fritt välja formerna och medlen för hur denna skall förverkligas.[65]

Det kan noteras att de många politikområden, som efter Maastricht dels är föremål för sk samordnad politik på gemenskapsplanet,[66] dels är exempel på sk utvecklad kompetens eller fördragsutfyllnad enligt

---

[60] Jachtenfuchs 1992:282-283; Siebert & Koop 1993:27. För en utförlig diskussion av denna kritik, se Emiliou 1992:402-405.

[61] Vad beträffar den tyska uppfattningen, se Författningsdomstolens i Karlsruhe utlåtande om Maastrichtfördraget. Bundesverfassungsgericht, Oktober 1993.

[62] Christoffersen 1992; Nedergaard & Petersen 1992:32.

[63] Jfr. not 31.

[64] Conclusions of the Presidency, Lisbon 1992:5.

[65] Jfr. proportionalitetsprincipen i artikel 3b (3) som säger att Gemenskapen inte skall falla för frestelsen att överregulera verksamheten, utan försöka uppnå sina mål med ett minimum av intervention. Se Neunreither 1993.

[66] Innebörden är att den nationella politiken samordnas på gemenskapsnivå.

artikel 235 i Romfördraget, inte genomgående regleras med bindande rättsakter, utan snarare blir föremål för ramprogram, minimistandarder och rekommendationer. Total lagharmonisering är t ex helt utesluten vad beträffar kultur, hälsovård och utbildning.[67] Även inom det ekonomiska och monetära samarbetet, där det långsiktiga målet är att skapa en gemensam valuta, laboreras med allmänna riktlinjer snarare än bindande beslut. Samtidigt som majoritetsregeln utvidgats kraftigt, kvarstår enhällighetsregeln dock på många av de områden, som omfattas av subsidiariteten.[68]

En uttrycklig betoning av *närhetsaspekten* aktualiserar en politisk *reallokering* av beslutsrätt från gemenskapsnivå till medlemsstaterna i syfte att återupprätta eller stärka deras ursprungliga kompetens, eller för att öka graden av demokrati (eller i framtiden stärka det regionala eller lokala inslaget) i den nationella beslutsprocessen.[69]

Man kan med detta som bakgrund notera att Europeiska Rådet vid mötet i Lissabon i juni 1992 uppmanade EG-kommissionen och Ministerrådet att inför det planerade toppmötet i december 1993 precisera hur existerande och framtida gemenskapslagstiftning kunde anpassas till subsidiaritetsprincipen.[70] Inventeringsarbetet inleddes hösten 1992. I samband med Europeiska Rådets möte i Edinburgh i december 1992 upprättades en lista över de tänkbara (nya eller vilande) rättsakter (acquis communautaire), som på subsidiaritetsgrunder antingen kan bli föremål för tillägg och ändringar i form av minskad detaljstyrning eller som utan komplikationer för EG/EUs fortsatta integrationsprocess med fördel skall kunna dras tillbaka.

Under sommaren och hösten 1993 har Kommissionen inför toppmötet i december 1993 också arbetat med att förteckna de *gamla* rättsakter, som inte kan förenas med subsidiariteten och därför bör gallras ut. I princip rör det sig 25% av de existerande acquis communautaire,

---

[67] I fallande normskala talas det om Legislative measures, Joint measures, Supportive measures och Complementary measures. Neunreither 1993. Se även Subsidiaritet, s. 20-21.

[68] Hit hör delar av miljöpolitiken och det sociala protokollet, ekonomisk och social "cohesion", industri, kultur och ramprogram för forskning. För en utförlig redovisning av gällande kompetens- och beslutsregler för olika politikområden efter Maastricht, se Rösiö 1993-05-19.

[69] Jfr Cass 1992.

[70] Conclusions of the Presidency, Lisbon 1992:5.

varav huvuddelen är de, som härrör från Kommissionens lagstiftningskompetens.[71]

En generös betoning av subsidiaritetsprincipens *närhetsaspekt* har av integrationsförespråkare uppfattats som ett långsiktigt hot mot Gemenskapens unionsplaner; en åternationalisering av gemenskapskompetens kan stimulera eller rättfärdiga mer långtgående ambitioner hos mindre entusiastiska samarbetsförespråkare att "rulla tillbaka" den europeiska integrationsprocessen i riktning mot mindre övernationalitet och mer mellanstatlighet och stärkt nationell suveränitet på centrala områden, t ex när det gäller miljön.[72]

Mot detta kan anföras att den nationella självbestämmanderätten blir kringskuren, då subsidiariteten saknar relevans på de områden, som omfattas av EGs exklusiva kompetens och där bindande regleringar redan upprättats på Ministerrådsnivå; dessutom kan en långsiktig förändring av EGs lagkomplex få destabiliserande effekter.[73] Centrala delar av l'acquis communautaire kan därför väsentligen förbli oberörda av subsidiaritetsprincipen.

En dominans för fjärraspekten

Ett centralt argument för tolkningen att subsidiaritetens fjärraspekt kommer att dominera är att den sekundära EG-rättens "spärrverkan" (upprättandet av exklusiv kompetens) hittills utnyttjats för att förhindra att luckor bildas i EGs regelsystem. Erfarenheterna visar att den exklusiva kompetensen gradvis förstärkts och utvidgats när den potentiella lagstiftningskompetensen utnyttjats.[74] Frågan är här vad det reellt sett betyder att Kommissionen på uppmaning av Europeiska Rådet skall pröva nya lagstiftningsförslag i enlighet med subsidiariteten. Huruvida initiativet skall betraktas som politisk retorik ("political window-dressing")[75] eller inte måste vara oklart mot bakgrund av svårigheterna att entydigt fastställa Kommissionens långsiktiga politiska viljeinriktning. Iakttagare har dock gjort gällande att Kommissionens återhållsamhet med nya förslag blivit märkbar som en följd av

---

[71] Sammanlagt rör det sig om fjärdedel av de ca 45.000 sidorna lagtext i EG. Se Rösiö 1993-06-18.

[72] Se tex Toth 1992; Neunreither 1993:211-212; Cass 1992. J. Delors har bestämt tagit avstånd från tanken att principen skall kunna användas som ett instrument att ta tillbaka åtaganden, man redan skrivit under.

[73] Neunreither 1993:215-216.

[74] Jfr. Cramér 1993.

[75] Teasdale 1993:195.

Edinburghmötets rekommendationer. Erfarenheterna av Kommissionens ambition att utvidga den rättsliga basen för sina förslag genom att förorda åtgärder på områden, t ex gällande hälsa och sociala frågor, där majoritetsbeslut är möjligt, talar samtidigt *för* att Kommissionen framgent kommer att vara en stark integrationsförespråkare.[76] I det sammanhanget inställer sig frågan om inte också de sk effektivitetskraven, i synnerhet de som berör transnationella aspekter på problemen, kan verka i centraliserande riktning.[77]

En springande punkt är i vilken utsträckning den tänkta reallokeringen av beslutskompetens till medlemsstaterna verkligen innefattar politiskt tunga sakfrågor.[78] De förslag, som framförts vad avser förbättringar eller utrensningar av vilande eller nya rättsakter omfattar såväl tunga politiska sakfrågor (t ex sekretess eller offentlighet för vissa EG-handlingar) som mer lättviktiga (djurhållning i zoo:s).

Tolkningen av subsidiariteten som en fjärrprincip med centraliserande inslag kan även hämta stöd i den sk legalitetsprincipen, artikel 3b, (1); här anges att EGs institutioner i realiteten kan få en utvidgad kompetens om det anses nödvändigt för att förverkliga de stadgade målen i fördraget.[79] Lagstiftningskompetensen hos EGs institutioner kan emellertid enligt Maastrichtfördragets uttolkning av Romtraktatens artikel 235 (den sk "utfyllnads"- eller "gummiparagrafen")[80] också *breddas* till de områden, som enligt fördragstexten inte omfattas av Kommissionens och Ministerrådets uttryckliga kompetens. Villkoret är här att besluten i fråga har anknytning till förverkligandet av den gemensamma marknaden, till vilken också den inre marknadens *fyra friheter* skall räknas.[81] Mot bakgrund av att EG i hög grad varit ett *ekonomiskt*

---

[76] Teasdale 1993:195.

[77] Jfr. Cramér 1993.

[78] Neunreither 1993:215-216.

[79] På detta sätt får den av EG-domstolen utvecklade prinicpen om implicerad makt (implied powers) konstitutionell status (Jfr. Cramér 1993).

[80] Se t ex Lemberg 1992:27 och Everling 1992.

[81] Kommissionen är vanligtvis av den uppfattningen att frågorna fått ett starkt rättsskydd i och med att de reglerats av den inre marknaden. Denna tolkning delas dock inte av t ex Danmark. Observera samtidigt att de områden, som efter Maastricht är exempel på fördragsutfyllnad enligt artikel 235 inte genomgående förmodas bli reglerade med bindande rättsakter. Se avsnittet En dominans för närhetsaspekten ovan.

integrationsprojekt, kan en sådan utveckling av gemenskapskompetensen knappast anses osannolik.[82]

EGs rättsliga regler kan således utvidgas till områden, som är funktionellt definierade i förhållande till de kompetensområden, som är nedlagda i fördragstexten. Politiskt krävs det att Ministerrådet, efter majoritetsstöd från Europaparlamentet, fattar ett sådant beslut med enhällighet. Rådet kan emellertid på enhällighetens grund fastställa att det slutliga avgörandet kan träffas med kvalificerad majoritet. Utifrån ett sådant resonemang kan artikel 235 bana väg för villkorliga utvidgningar av EGs maktbefogenheter.[83]

I det sammanhanget kan det diskuteras om Europeiska Rådets förslag till intern beslutsmekanism vid subsidiaritetsprövningen i Ministerrådet kan verka i en för närhetsaspekten inskränkande riktning. Förslaget är att prövningen skall ske samtidigt med ett substansbeslut i den för sakfrågan relevanta ministerkretsen och att beslutsreglerna skall vara de samma som de som gäller för sakbeslutet i fråga. Det betyder att det inte blir fråga om en parallell eller förberedande beslutsfas, i vilken mer stringenta eller strikta subsidiaritetsvillkor avseende minoritetens möjligheter att blockera ett beslut tillåts slå igenom.[84] Europeiska Rådet har därmed avfört möjligheten att endast en eller två stater kan stoppa ett beslut. Den minoritet av stater (t ex Danmark och England), som i en majoritetsomröstning önskar förhindra en centralisering till gemenskapen i för dem känsliga frågor med hänvisning till subsidiariteten som en närhetsprincip, kan få betydande svårigheter att göra sin röst hörd.

Obenägenheten att tillmötesgå kraven på lägre trösklar vid bedömningen av subsidiariteten[85] har föranlett den något pessimistiska reflexionen att en beslutskultur, präglad av respekt för minoritetspositioner, måste utvecklas ytterligare inom gemenskapens beslutande organ om någon radikal förändring av den maktpolitiska situationen i EG/EU skall komma till stånd som en följd av subsidiaritetsprincipen.[86]

---

[82] Det kan här också noteras att Rådet 1972 uppmanade EG-organen att tillämpa artikel 235 så vidsträckt som möjligt.

[83] Lemberg 1992:27.

[84] Teasdale 1993:195-196.

[85] Det är symptomatiskt för den danska hållningen att subsidiaritetsprincipen i den danska fördragstexten översätts med närhetsprincipen. Se tex Hvidbog om Danmark och Maastricht-Traktaten 1992; se även Nedergaard & Petersen 1992 och Teasdale 1993.

[86] Jfr. Teasdale 1993:195-196.

Slutligen måste utvecklingen av subsidiariteten ses i ljuset av Domstolens agerande när den skall fylla principen med ett rättsligt innehåll. Å ena sidan har Domstolen en reaktiv roll, då den först kan agera när besluten redan är fattade - den kommer in som sista instans.[87] Det innebär att den ej kan ge rekommendationer om handling till enskilda medlemsländer. Å andra sidan har Domstolen av tradition värnat om de övergripande integrationsmålen. Mot den bakgrunden kan man förutspå att Domstolen, i syfte att stärka gemenskapsnivån, kommer att bedöma subsidiaritetsprincipen i centraliserande riktning.[88] En översyn av existerande lagstiftning i kombination med en strikt tolkning av de politiska instanserna har emellertid setts som metod att begränsa Domstolens potentiella aktionsradie.[89]

Mot bakgrund av att den europeiska integrationen är en *dynamisk* process måste subsidiariteten sammanfattningsvis ses som en *elastisk* och *evolutionär* princip, som kan rättfärdiga ökad gemenskapskompetens, men också dess motsats.[90] Avgörande för vilken aspekt på subsidiariteten som lyfts fram vid en viss tidpunkt är bl a hur maktrelationerna mellan EGs stora respektive små stater yttrar sig. I dagsläget synes flertalet stora stater förespråka subsidiaritetens närhetsaspekt, medan flera av de mindre ser ökad gemenskapskompetens som ett skydd för deras nationella intressen i enlighet med tanken att förstärkt integration begränsar de större staternas handlingutrymme.

Subsidiaritetsprincipens konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utgångspunkten för denna del av undersökningen är följande övergripande fråga:
- blir subsidiariteten en *garant* för eller ett *hot* mot den kommunala självstyrelsen, eller *saknar* den praktisk betydelse?

Analysen kommer att ta hänsyn till om subsidiariteten tolkas som en *närhetsprincip* eller en *fjärrprincip* och i det sammanhanget vad en

---

[87] Hvidbog om Danmark og Maastricht-Traktaten 1992:12. Enligt artikel 228 kan Domstolen dock, på begäran av Rådet och Kommissionen, avge ett förhandsyttrande i samband med upprättandet av internationella avtal, där Gemenskapen är en av parterna. Detta var t ex fallet i EES-frågan.

[88] Jfr. Cramér 1993.

[89] Framför allt britterna har verkat för en sådan linje. Se t ex Rösiö 1993-05-12.

[90] Emiliou 1992:402-405, Veggeland 1993.

eventuell utvidgning av principen till att även omfatta subnationella nivåer betyder för den kommunala självstyrelsen. Konsekvenserna kommer att diskuteras i termer av *direkta* och *indirekta* respektive *kort- och långsiktiga* effekter.

En undersökning av subsidiaritetsprincipens betydelse för den kommunala självstyrelsen måste ta sin utgångspunkt i en precisering av vad denna självstyrelse innebär. Dess närmare innebörd är dock knappast helt entydig eller oomtvistad.[91] I Grundlagsutredningen inför EG[92] diskuteras detta problem. Utredningen konstater att en entydig definition av "kommunal självstyrelse" saknas i förarbetena till RF,[93] men också att en precisering av begreppet i princip saknas i regeringens grundlagsproposition från 1973.[94]

Den kommunala självstyrelsen i Sverige

Den kommunala självstyrelsen är ett honnörsord i svensk politik. Vid sidan av parlamentarismen och det representativa statsskicket har den i RF 1:1 angivits som ett instrument att förverkliga folkstyrelsen. Kommunal självstyrelse kan därför i någon mån ses som ett överordnat, närmast demokratifrämjande värde. Tanken är att medborgarna genom medverkan i det kommunala livet fostras till att intresserera sig för och ta ett ansvar i samhällsfrågor av olika slag. Den politiska participationen blir här central, liksom rätten att välja sina egna representanter.[95]

En vital *lokal* demokrati i *självständiga* kommuner är en grundkomponent i en *pluralistisk* demokratisyn, som i motsats till den monolitiska demokratiuppfattningen betonar värdet av folklig kontroll även på andra beslutsnivåer än den centrala statsmaktens.[96] Härigenom knyts

---

[91] Holmberg & Stjernquist 1980:41.

[92] SOU 1993:14, s. 104-106.

[93] SOU 1993:14, s. 105. Se även Holmberg & Stjernquist 1980:42.

[94] Det hävdas där att det "...varken (är) lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor." Citerad i SOU 1993:14, s. 105.

[95] Gidlund 1993 och Holmberg & Stjernquist 1980:20, 30, 41.

[96] Den pluralistiska demokratisynen förutsätter också ett civilt samhälle med en mångfald av självständiga institutioner och aktörer. Petersson 1992:12; Se Gustafsson 1988:72-73 för en diskussion av det politiska ansvarsutkrävandet. Se även SOU 1993:90, s. 68-75.

självstyrelsebegreppet till besläktade företeelser som decentralisering, delegering, självförvaltning o likn.[97]

Decentraliseringstanken är sedan länge förankrad i den svenska politiska traditionen i meningen att beslut skall fattas så nära medborgarna som möjligt, en föreställning som bl a kommer till uttryck i den svenska hälso-och sjukvårdslagstiftningen[98] men också i länsberedningens[99] principdiskussion om arbetsfördelningen mellan stat och kommun. Retrospektivt har en av utredningens kärnformuleringar kommit att betraktas som uttryck för ett svenskt subsidiaritetstänkande.[100] Ett sådant tänkande finns också klart, om än indirekt, uttryckt i 1978 års decentraliseringsutredning.[101]

Arbetsfördelningen av viktiga samhällsuppgifter i riket mellan staten och kommunerna regleras i lag. Den kommunala verksamheten i den svenska *enhetsstaten* sker i princip på grundval av en delegering från Riksdagen. Den svenska kommunala självstyrelsen skall därför ses i ett sk top down-perspektiv.[102] Utgångspunkten är att den kommunala självstsyrelsen måste vara relativ, baserad på en uppgiftsfördelning mellan stat och kommun. [103] Den kommunala kompetensen, den *allmänna* respektive den *specialreglerade*, är angiven i flera rättskällor.[104]

Kärnpunkten i den kommunala självstyrelsen är den *allmänna* kompetensen, vars grundprincip är att kommuner och landsting själva får vårda eller ombesörja sina angelägenheter. Den sk *fria* sektorn är här central, då den under vissa förutsättningar ger utrymme för en

---

[97] Petersson 1992:11-16; se även Johansson 1993.

[98] Gidlund 1993.

[99] SOU 1974:84.

[100] "En uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till dem som berörs av besluten." SOU 1974:84, s. 20. Se även Petersson 1992:16 och Gidlund 1993.

[101] SOU 1978:52.

[102] Jfr not 159.

[103] Ds 1988:48, s. 42-45.

[104] Den allmänna kompetensen är angiven i Kommunallagen. Den sk specialreglerade kompetensen, som stadgar särskilda åligganden för kommuner och landsting, styrs av speciallagar, varav vissa går under benämningen smålagar. Se t ex Jerneck 1993.

kommunal *initiativrätt* på en serie områden.[105] Den kommunala *beskattningsrätten* kan sägas höra samman med den kommunala självstyrelsen i meningen att den fria självbestämmanderätten förutsätter ekonomiska resurser för genomförandet av beslut.[106] Detta innebär dock inte att kommuner och landsting helt obundet kan bestämma skatteuttagets storlek. Ett statligt angivet skattetak är därför möjligt. Samtidigt får den kommunala beskattningsrätten inte helt regleras av staten; även om ett begränsat skatteutrymme inte nödvändigtvis kan ses som en begränsning av kommunernas möjligheter att sköta sina uppgifter, bör staten iakttaga stor varsamhet i sin reglering.[107]

Även inom den *specialreglerade* sektorn finns ett kommunalt handlingsutrymme. Kommunförbundet har framhållit, att även detta område i princip skall vila på den kommunala självstyrelsens grund. Samtidigt som statsmakterna har en vidsträckt kompetens att meddela mer detaljbetonade föreskrifter om kommuners organisation och verksamhetsformer påkallas, av hänsyn till den kommunala självstyrelsen, en återhållsamhet när det gäller graden av detaljstyrning. Så länge de allmänna målen följs, avgör kommunerna ofta på egen hand hur man skall gå tillväga i de enskilda fallen.

Samtidigt är det ett problem att entydiga och varaktiga gränser för den kommunala självstyrelsen inte kunnat dras upp. Medan den fria beslutanderätten som princip kan sägas vara garanterad i grundlagen (RF 1:1), är den fria sektorns gränser inte klart angivna.[108] Likaledes är gränsen mellan statlig verksamhet och specialreglerad verksamhet rörlig, liksom gränsen mellan kommunernas fria sektor och den specialreglerade verksamheten. Graden av statlig styrning varierar således betydligt mellan områden och över tid. Konklusionen är att kompetensfördelningen mellan stat och primär- och sekundärkommun i hög grad måste vara *en funktion av samhällsutvecklingen*.[109] Den kommunala

---

[105] Initiativrätten kan bl a utövas så länge den knyts till ett kommunalt intresse, tillgodoser komunmedlemmarnas egna behov, beaktar andra kommunala och statliga organs kopmpetens, inte bryter mot likställighetsprincipen och lokaliseringsprincipen eller strider mot lag eller annan författning.

[106] SOU 1993:14, s. 106.

[107] Holmberg & Stjernquist 1980:20, 54.

[108] Holmberg & Stjernquist 1980:43. Jfr. SOU 1993:14, s. 105-106.

[109] Prop 1973:90, s. 190; se även Holmberg & Stjernquist 1980:42.

självstyrelsen måste därför betraktas som ett föränderligt fenomen, vars gränser successivt utvidgats, tidvis på det lagligas gräns.[110]

I ljuset av Sveriges närmande till EG/EU och de konsekvenser detta medför kan den kommunala självstyrelsens demarkationsproblem få en *ny* och *komplex* innebörd utöver den, som den rent inomnationella utvecklingen ger upphov till.

Analysuppläggning

Den fortsatta diskussionen kommer att kretsa kring tre interrelaterade nyckelbegrepp, som alla knyter an till centrala aspekter på den kommunala självstyrelsen och som därmed berör för lokalmakten centrala inflytandeproblem: *autonomi, politiskt strategival* samt *demokrati*. Begreppen autonomi och politiskt strategival hänför sig i huvudsak till frågan om maktförhållandena mellan kommuner och landsting och deras omvärld;[111] demokrati är kärnpunkten i frågan om makten *i* det lokala eller regionala politiska systemet, men har också bäring på den första maktdimensionen.[112]

Den kommunala autonomin består av två komponenter, dels handlingsfrihet, dels handlingskapacitet.[113] Vad avser handlingsfriheten står begrepp som initiativrätt, policyutformning och tillämpning i fokus. För frågan om kommunernas handlingskapacitet är bl a de finansiella resurserna centrala.

Det politiska strategivalet berör problemet hur det kommunala och regionala inflytandet skall kanaliseras och institutionaliseras i form av inom- och utomnationella allianser och transregionala kontakter.

Den kommunala självstyrelsens demokratiaspekt knyter an till frågor gällande politiskt ansvarsutkrävande, grad av offentlig insyn och bredd

---

[110] Ett kommunalt beslut vinner laga kraft, och blir därmed också bindande för kommunmedlemmarna, oavsett om det tillkommit i laga ordning eller inneburit ett överskridande av den kommunala kompetensen, så länge det inte överklagats. Det kommunala besväret blir således det egentliga kontrollmedlet i kombination med kammarrättens och regeringsrättens prövning.

[111] Begreppet "omvärld" innefattar såväl inomnationella som utomnationella aktörer på olika nivåer, t ex staten, lokala/regionala myndighteter och organisationer, eller EGs institutioner. Det skall också här påpekas att kommuner och landsting betraktas som enhetliga aktörer.

[112] Jfr. Jerneck 1993.

[113] Jerneck 1993:283.

i lekmannainflytandet, men också förhållandet mellan lokala demokrativärden och centralt definierade effektivitets- och jämlikhetsvärden.

Enligt syftet med denna undersökning skall subsidiaritetsprincipens konsekvenser studeras utifrån tre olika situationer: en då Sverige är medlem i EG/EU, en då Sverige *inte* är medlem i EG/EU, men i EES, och slutligen en då Sverige *varken* är medlem i EG/EU eller EES. Vi inleder med den första av de tre varianterna.

Sverige i EG/EU

Utgångspunkten är att subsidiariteten är en princip som reglerar förhållandet mellan EG/EUs institutioner och dess medlemsstater, medan ländernas nationella, interna maktdelning inte direkt berörs. Detta kommer att vara den inledande premissen för det följande resonemanget.

Samtidigt har det framförts krav, bl a från Europaparlamentets utskott för regionala frågor[114] och Assembly of European Regions (AER),[115] att principen i framtiden även skall omfatta olika subnationella beslutsnivåer, dock utan att *gemenskapen* tillskrivs rätten att besluta hur medlemsländernas interna maktdelning ser ut.[116] Förslaget har burits fram av en strävan att stärka det regionala inflytandet inom EG/EU-sfären, men också det lokala inflytandet i de enskilda medlemsländerna och skall ses som ett uttryck för uppfattningen att subsidiariteten i dess nuvarande skepnad inte reellt sett beaktar Unionsfördragets målsättningar att besluten skall tas så nära medborgarna som möjligt.

---

[114] Europaparlamentets utskott för regionalpolitik har utvidgat sitt arbetsfält till att även omfatta kontakter med regionala och lokala myndigheter. Därmed kommer det också att få tätare kontakter med EGs Regionala Kommitté. Beträffande dess syn på subsidiariteten, se t ex Draft Report of the Committee on Regional Policy, Regional Planning and Relations with Regional and Local Authorities on Political and financial intervention by the Community in implementing local development programmes for greater economic and social cohesion; rapporteur Pack, 15 April 1993:3, pkt I. Se även Draft Co-report on local autonomy: representation of citizens and forms of local government in the Member States; rapporteur Vandemeulebroucke, 16 April 1993.

[115] Landstingen och EG, s. 8. AER bildades 1987. Se Burgess & Gress 1993.

[116] Draft Co-report on local autonomy: representation of citizens and forms of local government in the Member States; rapporteur Vandemeulebroucke, 16 April 1993:8.

Den föreslagna åtgärden skall också ses som ett skydd mot ökad gemenskapskompetens.[117] Europaparlamentet kräver att subsidiariteten som vertikal ordningsprincip från gemenskapsnivån till den lokala skall införas i EGs konstitution i samband med regeringskonferensen 1996.[118] Kravet är samtidigt en parallell till önskemålet att införliva Europarådets konvention om kommunal självstyrelse från 1988 i EG-rätten.[119]

För den händelse att EG/EU i framtiden hörsammar denna begäran kan det därför finnas anledning att också reflektera över vad en sådan utveckling kan innebära för den kommunala självstyrelsen i Sverige. Detta sker i en andra analysetapp.

Subsidiaritet som en maktfördelningsprincip mellan EG/EU och dess medlemmar

Subsidiariteten som ett maktbalansinstrument i förhållandet mellan EG/EU och dess medlemsstater innebär i princip att subsidiariteten stannar vid nationsgränserna.

Så länge som en ändring av detta förhållande inte kommer till stånd, innebär det sannolikt att subsidiariteten varken får kortsiktiga eller långsiktiga *direkta* konsekevenser för den kommunala självstyrelsen. Det är snarare troligt att de kompetens- och maktförskjutningar som kan uppstå skall ses som exempel på *indirekta* effekter av samspelet mellan den svenska staten och EG/EU. Graden av t ex kommunal autonomi blir därför i princip en fråga om en *inomnationell* avvägning mellan statsmakt och lokalmakt. Arbetshypotesen här är att maktspelets utveckling är avhängig frågan huruvida subsidiaritetens *närhetsaspekt* eller *fjärr-*

---

[117] Det är dock inte givet att utökade Gemenskapshandlingar är till nackdel för den subnationella makten. Tvärtom kan en förstärkt beslutskraft på EG/EU-nivå bidra till att stärka regionernas och kommunernas intressen och ställning i frågor, där de enskilda nationalstaterna är ovilliga att gå enskilda regioner och kommuner till mötes, t ex när det gäller infrastrukturella insatser.

[118] Draft Report on the role of local authorities in the political and institutional structure of the European Union: the Principle of Subsidiarity and the Committee of the Regions; rapporteur Arbeloa Muru, 20 April 1993:3, pkt E, 3-4, samt s. 6-8.

[119] Draft Co-report on local autonomy: representation of citizens and forms of local government in the Member States; rapporteur Vandemeulebroucke, 16 April 1993:8; se även Cass 1992:1120.

dimension kommer att dominera inom de områden, som täcks av den gemensamma kompetensen.

Om *närhetsaspekten* överväger, dvs att medlemsstaterna bibehåller merparten av sin beslutanderätt, blir de indirekta verkningarna av EG/EUs beslut på den kommunala självbestämmanderätten troligen ytterst begränsade inom de områden, som inte omfattas av den exklusiva kompetensen. Det förefaller rimligt att hävda att avgränsningen av kommuners och landstings autonomi endast i begränsat antal frågor kan hänföras till utvecklingen inom EG/EU. Däremot kan självstyrelseproblemen naturligtvis aktualiseras mot bakgrund av de anpassningskrav på det svenska samhället, som internationaliseringen mer allmänt ger upphov till.

Ett tänkbart konfliktämne med anknytning till EG/EU är dock den nationella hanteringen av en fortsatt reallokering av beslutsbefogenheter till medlemsstaterna. Vilken roll lokala eller regionala myndigheter här skall spela kan leda till framtida meningsskiljaktigheter. Det är på intet sätt givet hur ett sådant problem kommer att hanteras av de inblandade parterna; det räcker med att konstatera att kommuners och landstings handlingsfrihet som en följd av en "åternationaliseringsprocess" inte nödvändigtvis behöver följas av en utvidgning av den kommunala kompetensen.

De eventuella begränsningar av den kommunala självstyrelsen, som subsidiariteten kan ge upphov till, är dock sannolikt mest framträdande i de fall, då gemenskapens institutioner agerar i centraliserande riktning, dvs när den tolkas strikt som en *fjärrprincip*. Resterande del av detta avsnitt ägnas åt en analys av subsidiaritetens effekter utifrån ett sådant perspektiv. Resonemanget kommer att ta sin utgångspunkt i de tre tidigare nämnda begreppen autonomi, politiskt strategival och demokrati.

Subsidiariteten har ofta tydliga implikationer för lokalmakten i och med att de beslut, som fattas i EG/EU i själva verket ofta berör lokala eller regionala myndigheters ansvarsområde. En viktigt problem för den kommunala självstyrelsens utveckling gäller den författningsmässiga grunden för självstyrelsen.[120] Den övergripande frågan är här om statens åtgärder inom ramen för ett EG/EU-samarbete kan komma i konflikt med den kommunala autonomin när det synes föreligga ett hot om en uttunning av de svenska statsfunktionerna i förhållande till EG/EU.

Frågan rymmer tre möjliga utvecklingstendenser. Den *första* säger att *spelutrymmet* för de kommunala och regionala aktörerna *ökar* när centralmakten blir uppbunden av förhandlingar med EG/EU,[121] vilket innebär att den tyngdpunktsförskjutning, som skett pga en allmän

---

[120] Jfr. SOU 1993:90, s. 93-115.

[121] Se t ex Landstingen och EG, s. 7.

decentralisering (ramlagar och målstyrning framför detaljstyrning)[122] och nationalstaternas försvagning (statsmakten på "mellanhand")[123] kommer att fortsätta. Den *andra* utvecklingstendensen innebär att staten, t ex för att värna om det nationella intresset, *beskär* den kommunala aktionsradien, den *tredje* att staten väljer en *samarbetsstrategi* visavi kommunerna för att hantera de problem, en maktförskjutning till EG/EUs centrala organ innebär.

Det första scenariet är givetvis av godo för kommuner och landsting; frågan är emellertid om staten på lång sikt kan tillåtas lämna de subnationella nivåerna "i fred" vid en långtgående mellanstatlig integrationsprocess. Risken är knappast försumbar att staten, genom en centraliseringsstrategi, begränsar såväl kommuners initiativrätt och policyutformning som deras möjligheter att fritt tillämpa statliga direktiv och beslut. En centralisering kan vara en återspegling av en allmän strävan att *skydda* det svenska samhället mot ingripanden från ett EG/EU, som rör sig i riktning mot central dirigism eller som domineras av ett fåtal större stater.[124] Toleransen för subnationell handlingsfrihet kan bl särskilt begränsad i ett läge då den svenska staten anser sig tvingad att kraftsamla sina resurser i syfte att skapa en enhetlig front i en fientlig eller delvis antagonistisk beslutsmiljö.[125] Därmed aktualiseras det *andra* utvecklingsscenariet.

Statlig centralisering

Ett förespråkande för en statlig centralisering kan motiveras utifrån en allmän svensk strävan att visa följsamhet mot vissa EG/EU-direktiv i syfte att uppnå förhandlingsvinster gentemot EG/EU på andra områden. Annorlunda uttryckt kan en defensiv makt offras på vissa politikområden i förhoppningen att en offensiv makt på andra fält kan uppnås. Utgångspunkten för resonemanget är föreställningen att förmågan att påverka andra aktörer i den internationella politiken i form av t ex

---

[122] Se t ex Mellbourn 1990; Ekstedt & Henning 1988.

[123] Se t ex Jerneck 1993, men även Ds 1992:10.

[124] Det har diskuterats att de mindre staternas "oproportionerliga" inflytande i EG skall reduceras, t ex genom förändrade beslutsregler och begränsade möjligheter att utse kommissionärer. Vidare har det hävdats att endast de större staterna skall tillåtas besätta EGs ordförandestol. Beslut om traktatändringar förutsätter dock enhällighet i Rådet.

[125] Jfr. Stenelo 1990.

idémakt[126] förutsätter reciprocitet, dvs följsamhet gentemot tidigare träffade uppgörelser. Ett dåligt internationellt rykte i detta avseende kan inverka negativt på statens externa maktpotential. För den händelse en kommunal självständighet i t ex implementeringen av beslut kan leda till icke önskvärda konsekvenser och därmed bidra till att staten inte uppfyller sina åtaganden kan en begränsning av den kommunala handlingsfriheten vara av nöden.

Det kan också vara så att partner- eller klientskapet mellan Kommissionen och enskilda lokala myndigheter[127] kan uppfattas som störande ur ett centralmaktsperspektiv om det riskerar att öka de subnationella nivåernas självständighet på bekostnad av nationalstatens. En utveckling mot EG/EU-centralism snarare än decentralism innebär inte med nödvändighet att lokalmaktens förbindelser med Kommissionen minskar, snarare tvärtom. I dagens EG/EU försöker regioner och kommuner att aktivt bearbeta de centrala EG/EU-organen (Kommissionen och Parlamentet) direkt istället för att gå via sina egna regeringar, t ex när det utnyttjandet av EG/EUs regionala fondmedel.[128] Dessutom kan det inte uteslutas att Kommissionen väljer att ingå alianser med regionala/lokala aktörer i syfte att stärka den egna positionen gentemot de enskilda medlemsstaterna.

En utveckling mot centralmaktsdominans synes plausibel i ett läge, då subsidiariteten tolkas i riktning mot stark EG/EU-centralism, men också då närhetsprincipen balanserar fjärrprincipen genom att begränsa regleringsambitionen från EG/EUs sida. Även i frågor där minimistandards, ramdirektiv mm lämnar ett stort nationellt spelrum kan den svenska staten i syfte att undvika anklagelser om bristande följsamhet mot gemensamt beslutade EG/EU-normer vilja begränsa den fria tillämpningsrätten på kommunal nivå.

Mot detta kan hävdas att EG/EU-samarbetet inom ramen för både gemenskapskompetensen och den tillväxande exklusiva kompetensen kommer att röra ett begränsat antal sakområden, och att dessa, t ex med

---

[126] Se Stenelo & Hansson 1990 och Jerneck 1990.

[127] Draft Co-Report of the Committee on Regional Policy, Planning and Relations with Regional and Local Authorities on Urban problems and Community techniques for local development, Part A, rapporteur G. Fitzgerald, 15 April 1993:4, pkt 14, respektive Draft Co-Report of the Committee on Regional Policy, Planning and Relations with Regional and Local Authorities on Community cooperation schemes and methods including those for preserving the environment and culture, rapporteur V. Bettini, 5 May 1993:2, pkt 2, 3.

[128] Haaland Matlary 1993; Balme 1991.

undantag för kommunala stödåtgärder och kommunal upphandling,[129] endast i marginell utsträckning berör den fria kommunala sektorn.[130] Utifrån ett sådant perspektiv skulle snarare det första scenariet om utökat subnationellt handlingsutrymme få förnyad relevans.

I den mån som utvecklingen mot en ekonomisk och monetär union berörs av subsidiaritetsprincipen kan emellertid en centraliseringssträvan från statens sida teoretiskt sett leda till ytterligare inskränkningar i den kommunala beskattningsrätten. EG/EUs konvergenskrav på ekonomisk åtstramning i form av exempelvis ett begränsat budgetunderskott i medlemsländerna[131] kan få subnationella följder i och med att staten gentemot EG/EU även har ansvaret för landstingens och kommunernas finanser; vid bedömningen av underskottets storlek gör EG/EU ingen åtskillnad mellan den offentliga sektorns olika delar i ett medlemsland.[132] Mot denna bakgrund kan konsekvensen bli att den kommunala beskattningsrätten inskränks, t ex i form av ett skattetak.

Det kan dock här göras gällande att en sådan inskränkning inte *specifikt* behöver vara knuten till just EG/EUs krav, utan likaväl kan vara ett led i en allmänt stram ekonomisk politik, motiverad av ett inhemskt behov av att effektivisera och sanera den offentliga sektorn.[133] I det sammanhanget kan det noteras att samtliga EG/EU--länder, låt vara i varierande grad, drivs av en sådan ambition och att de subnationella nivåerna i allmänhet delar denna strävan. I den mån som utvecklingen i Sverige redan är likartad med den som finns inom EG/EU och pågår med samma intensitet kan denna aspekt av EG/EU--samarbetet knappast få någon *särskild* betydelse för den kommunala självstyrelsen.[134] Problemet med den kommunala finansieringen är dessutom starkt kopplat till frågan om skattebasens rörlighet och utformning, liksom möjligheterna att öka inslaget av avgiftsfinansiering.

För den händelse att EG/EUs krav dock leder till en stramare ekonomisk politik i Sverige i form av ett minskat skatteuttag har det,

---

[129] Kommunal upphandling och kommunala stödåtgärder regleras redan av EES-avtalet, som inte omfattas av subsidiariteten. Se avsnittet Sverige står utanför EG.

[130] SOU 1993:14, s. 107.

[131] Enligt artikel 1 i Protocol on the Excessive-Deficit Procedure får det samlade budgetunderskottet inte överstiga 3% av BNP och statsskulden inte vara högre än 60% av BNP. Se SOU 1993:14, s. 106.

[132] Landstingen och EG, s. 8-9.

[133] SOU 1993:14, s. 108.

[134] Landstingen och EG, s. 9.

med hänvisning till den kommunala beskattningsrättens grundlagsskydd, gjorts gällande att kommuner och landsting inte primärt skall ta ansvaret för en anpassning, utan att det i förstone måste vara det statliga skatteutrymmet som bör ge vika.[135] Ytterst är det fråga om ett nationellt val.

Statliga samarbetsstrategier

Det *tredje* scenariet innebar att staten väljer en *samarbetsstrategi* visavi kommunerna för att hantera de problem, en maktförskjutning till EG/EUs centrala organ innebär.

Kravet på enighet utåt behöver inte nödvändigtvis innebära att staten begränsar det kommunala handlingsutrymmet. Tvärtom kan staten uttryckligen vilja harmonisera det nationella handlandet inom ramen för en pågående förhandling med de subnationella nivåerna, t ex för att bättre kunna *förankra* de svenska kärnfrågorna inför EG/EU-förhandlingarna. Här berörs direkt problemet med kommuners och landstings *politiska strategival*, dvs hur de skall tillvarata sina intressen i den nationella beredningsprocess, som föregår ett svenskt agerande EG/EU.[136] Kommuner och landsting kommer sannolikt att ha ett stort behov av att påverka den nationella hållningen, inte minst mot bakgrund av att de nationella EG/EU-förhandlarna med sin bakgrund i en utrikespolitisk departementskultur tidvis kan sakna kännedom om lokala intressen och realiteter. Problemet är dock här vem som slutligen skall representera detta intresse, men också hur intresset skall artikuleras inom det kommunala kollektivet.

Samtidigt som den subnationella nivån kan erbjudas möjlighet att medverka i förberedelsearbetet, torde villkoret vara att det kommunala handlandet inte öppet strider mot det som man uppfattar som det svenska intresset. De signaler, verbala som icke-verbala (dvs enskilda konkreta handlingar), som sänds ut från kommunalt håll måste vara uttryck för en nationellt definierad linje.[137] Under alla omständigheter, men särskilt när gemenskapskompetensen utvidgas, torde EG/EU påkräva att Sverige i möjligaste mån talar med en röst när det skall förhandla i Bryssel.

En samarbetsstrategi med kommunerna kan för statens del vara av stort intresse när frågor skall bevakas *direkt* på plats i Bryssel. En svensk kommunal medverkan i den Regionala Kommitté, som i och

---

[135] SOU 1993:14, s. 108. Se även SOU 1993:90.

[136] Oavsett om Sverige träder in i gemenskapen eller endast kvarstår i EES torde emellertid ett sådant förfarande ha aktualitet.

[137] Jerneck 1990; se även SOU 1993:80, s. 183.

med Maastrichtfördragets ikraftträdande[138] skall inrättas i Bryssel,[139] kan bana väg för såväl ett mer specifikt subnationellt intresse som ett övergripande nationellt.

I takt med internationaliseringen har kommuners och landstings aktiviteter utanför nationsgränserna ständigt vidgats.[140] Enligt ett samarbetstänkande kan de kommunala "utrikespolitiska" aktiviteterna i form av t ex av transregionala allianser med subnationella myndigheter i andra länder, sk trans-europeiska grupperingar,[141] vara en tillgång för nationen, såväl ur ett välstånds- som suveränitetsperspektiv. Lokalmakten kan ofta ombesörja de internationella förbindelserna med större flexibilitet och snabbhet än vad som i regel är möjligt för centralmakten. Omvänt kan den centrala statsmakten delvis verka som koordinator av och vägröjare för dessa kontakter.

Lokalmakten har också goda förutsättningar att känna av väsentliga utvecklingstendenser i det internationella närområdet och kan fungera som en viktig förbindelselänk mellan centralmakten och regionala centra utanför det nationella territoriet. Härigenom kan kommuner och landsting få en väsentlig roll som diffusionsagenter, dvs spridare och inhämtare av ideer. Detta gäller såväl inåt, mot den nationella miljön, som utåt mot omvärlden. Det senare är inte minst viktigt mot bakgrund av antagandet om ett ökat idéflöde inom EG/EU med en tilltagande "lösningskonkurrens" mellan länder och kommuner.[142]

I en situation, då subsidiariteten tolkas i centraliserande riktning inom EG/EU, bör det rimligtvis finnas ett starkt lokalt och centralt intresse av att göra de svenska synsätten gällande för att på så sätt påverka det internationella idémönstret i en för Sverige och svenska kommuner gynnsam riktning. Slutligen kan ett transregionalt samarbete

---

[138] Maastrichtfördraget trädde formellt ikraft den 1 november 1993.

[139] Artikel 198, Treaty on European Union. Kommittén skall ha 189 medlemmar, dvs samma antal som Ekonomiska och Sociala Kommittén. Dess funktion skall vara rådgivande. Se Ds 1992:10 respektive Johansson 1993. I Ds 1992:10 används genomgående benämningen Regionala Rådet. Se även SOU 1993:90, s. 108-109.

[140] Jerneck 1993.

[141] Draft Co-Report of the Committee on Regional Policy, Planning and Relations with Regional and Local Authorities on Urban problems and Community techniques for local development, Part A, rapporteur G. Fitzgerald, 15 April 1993:4, pkt 13. Se även Ds 1992:10 för en översikt över olika samarbetsprojekt.

[142] Jfr. Schmidt 1986.

mellan kulturellt näraliggande regioner dämpa eller förhindra den kulturella likriktning, som annars tenderar att följa i spåren av breda och omfattande integrationsprocesser.[143]

Denna form av närmast *informell* kommunal integration med det omgivande Europa kan emellertid ses som en funktion av en allmän internationalisering lika gärna som ett resultat av ett svenskt medlemskap i EG/EU, låt vara att det senare accentuerar utvecklingen ytterligare. Omfattningen och intensiteten av denna verksamhet från kommuners och landstings sida kan, trots dess förmodat gynnsamma effekter på det svenska samhället i stort, på lång sikt utgöra ett potentiellt hot mot den svenska statsmaktens auktoritet och styrningsfunktioner.[144]

Om så blir fallet, kan man återigen riskera att staten vidtar åtgärder i centraliserande riktning för att stävja utvecklingen. Att sådana insatser i det långa tidsperspektivet kan ha någon avsedd verkan i ett av transnationella nätverk uppbyggt EG/EU kan dock ifrågasättas. Frågan är här hur starka de rent rättsliga hindren i form av Kommunallagens förbud mot subnationell "utrikespolitik" kommer att vara på längre sikt.[145]

En besvärande omständighet för en *fortsatt* informell, transnationell integration på lokal nivå är avsaknaden av tillräckliga ekonomiska resurser, särskilt bland landsortskommuner och mindre landsting. Begränsningar i skatteuttaget kan här sätta effektivt stopp för de transregionala förbindelserna. Den lösning som det innebär att flera kommuner och landsting slår sig samman om t ex bevakningsposter i Bryssel[146] kan leda till subnationell centralisering och minskat inflytande för de mindre enheterna. En ytterligare komplikation är att det politiska meritvärdet av internationellt arbete genomgående är svagt, särskilt för förtroendevalda på lokal nivå.[147]

Slutligen frågan om subsidiaritetsprincipens betydelse för den *demokratiska* komponenten i den kommunala självstyrelsen.

I ett starkt internationaliserat och omvärldsberoende land som Sverige har den lokala och regionala nivån setts som skyddszoner för

---

[143] Jfr. Stenelo 1990 och Jerneck 1990 respektive 1993.

[144] Det är intressant att notera att de danska kommunernas EG-engagemang hittills snarare stärkt den lokala autonomin i förhållande till den danska staten och centraladministrationen. Se Klaudi Klausen 1993.

[145] Jfr. Jerneck 1993. Se även Marcusson 1993.

[146] Se t ex Ds 1992:10; Jerneck 1993.

[147] Jerneck 1990 respektive 1993.

demokratin när den riskerar att åderlåtas på nationell nivå i takt med att tidigare nationell beslutskompetens förs över till internationella arenor.[148] Ett svenskt medlemskap i EG/EU har i förstone inte ansetts förändra innebörden av denna tes, vilket diskussionen om ett införlivande av Europarådets konvention om den kommunala självstyrelsen i EGs rättsordning väl illustrerar. Frågan är emellertid hur realistiska dessa antaganden är.

Den kommunala demokratin påverkas troligen inte *direkt* av subsidiaritetsprincipen såsom en maktfördelningsprincip mellan EG och dess medlemsstater. De eventuella problem, som kan uppstå, hänför sig delvis till det inrikespolitiska strategival, kommuner och landsting gör för att hävda sig mot statsmaktens centraliseringsambitioner, men kan också ha sin grund i det faktum, att kommuner och landsting i allt högre grad väljer att verka på den internationella arenan, t ex i form av lobbyism.

På samma sätt som nationalstaten kan tvingas till intern kraftsamling för att hävda sina intressen utanför landets gränser, kan kommuner och landsting se sig nödsakade att stärka den interna sammanhållningen, såväl inom enskilda kommuner som inom den större enhet, som t ex Kommunförbundet utgör. På samma sätt som statliga effektivitetsvärden kan verka inskränkande på den kommunala handlingsfriheten kan kommunala effektivitetssträvanden leda till begränsningar av den kommunala demokratin.

Här kan uppstå ett dilemma i meningen att de folkligt formulerade kraven på ett framgångsrikt hävdande av den kommunala självtändigheten gentemot statsmakten eller utomnationella aktörer kan bana väg för strategier, som hämmar kommunala demokratiska kvaliteter som öppen debatt, brett lekmannaninflytande, politiskt ansvarsutkrävande, demokratisk förankring mm. Annorlunda uttryckt finns det risk för att den närhetsaspekt, som den kommunala pluralistiska demokratisynen förespråkar, kan äventyras när kommuner och landsting måste kraftsamla sina resurser gentemot staten eller utomnationella kraftcentra som t ex Bryssels institutioner.

Av studier om internationaliseringens inverkan på det nationella beslutsystemet framgår att sekretess, ökad tjänstemannamakt och tilltagande elitisering inom politikergruppen, fenomen som ofta förknippas med avancerade välfärdsdemokratier, inte sällan kan förstärkas eller ytterligare understrykas när det nationella intresset skall hävdas i fora utanför landets gränser.[149] I den mån som kommuner och landsting för att skydda sin självbestämmanderätt blir internationellt aktiva eller deltar i känsliga nationella beredningsprocesser löper de risk att drabbas

---

[148] Stenelo 1990; Jerneck 1993.

[149] Jerneck 1990; Stenelo 1990.

av samma problem. Invändningen kan här vara att dessa problem redan finns.

Motargumentet är att ett EG/EU-medlemskap accentuerar dem ytterligare, bl a därför att endast en mindre krets av politiker, tillsammans med tjänstemännen, kan behärska den internationella problematiken, men också för att känsligheten i de frågor, som är under beredning, är extremt stor, då de närmast per definition berör det nationella intresset, och således inte lämpar sig för större öppenhet. De demokratiska motstrategier som kan appliceras i form av exempelvis kommunal "partidiplomati",[150] har dessutom sin uppenbara begränsning i och med det internationella arbetets svaga inhemska politiska meritvärde.[151]

Mot bakgrund av ovanstående situationsbeskrivning kan tesen att den kommunala nivån blir demokratins skyddszon när den uttunnas på central nivå ifrågasättas. Frågan är emellertid om en tolkning av subsidiariteten som ett multidimensionellt, vertikalt maktfördelningsinstrument bl a kan försvaga denna negativa prognos för den kommunala självstyrelsens demokratiaspekt.

Subsidiariteten som ett flerdimensionellt balansinstrument inom EG

Ett förverkligande av kraven på att *utöka* principens tillämplighet till att även gälla subnationella myndigheter bör i förstone vara av godo för svenska kommuner och landsting, då en sådan skulle kunna bana väg för en "multiplicering" av beslutscentra inom unionen och ytterligare stärka regionernas roll i EG/EUs beslutsprocess.[152] Härigenom skulle utvecklingen inom EG/EU kunna stärka den tendens mot tilltagande *multicentrism*, som innebär att sk icke-suveränitetsbundna aktörer (kommuner, partier, intresseorganisationer, företag) stärker sin ställning gentemot de *suveränitetsbundna staterna*.[153]

En utökning av subsidiaritetsprincipens tillämplighet skulle sannolikt innebära en yttre legitimering av den internationellt sett mycket starka kommunala självstyrelsen i Sverige och eventuellt på sikt kunna gynna spridningen av den nordiska självstyrelsemodellen i det övriga

---

[150] Jfr. Stenelo 1990; Jerneck 1993.

[151] Jerneck 1990 respektive 1993.

[152] Det samma kan sägas om Europarådskonventionen blir EG-rätt. Beträffande regionernas roll i EG, se Balme 1991.

[153] Jfr. Rosenau 1990.

EG/EU.[154] Härigenom kan subsidiariteten ytterligare stimulera utvecklingen mot mer självständiga kommuner och regioner.

Frågan är emellertid hur starka de direkta, *positiva* effekterna kan bli för den lokal autonomin, såväl på kort som lång sikt, men också om dessa kan riskera att uppvägas av långsiktiga, negativa konsekvenser.

I princip kan det göras gällande att subsidiaritetsprincipen endast har direkt tillämplighet på de myndighetsnivåer, där det finns explicit lagstiftnings- eller normgivningskompetens. En utvidgning av subsidiariteten till att omfatta även subnationella nivåer inom EG/EU skulle därför primärt kunna gynna delstater och regioner i de enskilda medlemsländerna (t ex Tyskland och Belgien).[155] Däremot är det oklart i vilken grad kommuner skall kunna inbegripas. Den avgörande frågan för svensk del är här om den kommunala beskattningsrätten kan likställas med normgivningskompetens eller inte. Om detta kriterium gäller, kan man inte utesluta att den kommunala beskattningsrätten som en följd av en bredare tolkning av subsidiariteten får ett starkare skydd gentemot statliga ingripanden. Återigen kan dock internationella hänsyn väga tyngre än kommunal självbestämmanderätt när de offentliga utgifterna skal harmonieras till EG/EU-standard.

Ett annat orosmoln, som möjligen kan skönjas, är om det på lite längre sikt kan uppstå ett konkurrensförhållande mellan statsmakt och lokalmakt men också mellan kommuner och landsting i samband med eventuella tolkningstvister hur långt "närhetsdimensionen" skall drivas i ett inrikespolitiskt sammanhang. Frågan är här om landstingen skall få formen av "regionala" myndigheter med direktvalda församlingar parallellt med sin sjuk- och hälsovårdsfunktion.[156] Överhuvudtaget aktualiseras frågan om Sveriges regionala indelning. Möjliga besvärande effekter blir på det sättet primärt av mer *indirekt* karaktär, och då främst genererade av en inomnationell maktsfärsproblematik.

Det skall vidare noteras att Europaparlamentet i huvudsak ser *regionerna* som den *förbindande* länken mellan gemenskapen och dess medborgare, vilket diskussionen om representationen i EG/EUs nyinrättade regionala kommitté belyser. Ett upprättande av en *lokal*

---

[154] För en analys av den kommunla självstyrelsen i Europa, se Hesse 1991 och Lidström & Johansson 1993.

[155] Emiliou (1992:386) hävdar t ex att subsidiariteten endast "...can be fully understood and defined within the context of federalism".

[156] Ett problem som ventilerats i den svenska debatten är i vilken utsträckning de svenska regionerna motsvarar den regionindelning (NUTS), som EG laborerar med för utbetalning av regionalt stöd. För en översikt över NUTS-systemet respektive det regionala mönstret i Europa, se Ds 1992:10.

kommitté i EG/EU, parallellt med den regionala, har avvisats som icke-önskvärt av Europaparlamentet, då en sådan knappast anses kunna balansera EG/EUs övriga institutioner på ett effektivt sätt mot bakgrund av den kommunala strukturens starkt skiftande karaktär i EG/EUs medlemsländer.[157] Först när regionala myndigheter saknas, skall uppgiften ombesörjas av den lokala nivån.[158] Utifrån detta perspektiv kan man inte utesluta att subsidiariteten indirekt stimulerar till en intern maktkamp mellan svenska kommuner och landsting. Mot detta talar emellertid det faktum, att Kommun- och Landstingsförbunden ingått ett informellt samarbetsavtal om representationen i den Regionala Kommittén.[159]

Vidare skall det påpekas att Europaparlamentet, bl a genom förslaget att inrätta en andra kammare med regional representation, synes vilja slå en bro mellan sig själv och de regionala/lokala myndigheterna i syfte att begränsa staternas makt i EG/EU-systemet.[160] I den meningen kan även en multidimensionell subsidiaritetsprincip på *indirekt* väg skapa en konfliktsituation i förhållande till den svenska staten, en konflikt som kan inverka negativt på t ex svenska kommuners möjligheter att hävda sig i det svenska politiska systemet. En sådan utveckling kan komma att likna den, som diskuterades i föregående

---

[157] Jfr. Hesse 1991 och Lidström & Johansson 1993.

[158] Draft Co-report on local autonomy: representation of citizens and forms of local government in the Member States; rapporteur Vandemeulebroucke, 16 April 1993:5, 8-10.

[159] Frågan om ett införlivande av Europarådets konvention om kommunal självstyrelse i EG-rätten kan också ses i perspektivet av indirekta nationella effekter genererade av externa faktorer. Konventionen bygger i princip på tanken att de subnationella nivåerna äger oantastliga, naturrättsligt definierade befogenheter; detta är ett synsätt som strider mot den svenska rättstraditionen, vars grundsats är att kommuners och landstings rättigheter skall ses som uttryck för en delegering från staten (ett sk top down-perspektiv). Detta problem aktualiseras dock knappast först när EG eventuellt inkorporerar Europarådskonventionen i EG-rätten; det finns anledning erinra om att Sverige som Europarådsmedlem redan ratificerat konventionen. Konventionstexten finns återgiven i Petersson 1992. Se även SOU 1993:90, s. 104-106.

[160] Jfr. Draft Report on the role of local authorities in the political and institutional structure of the European Union: the Principle of Subsidiarity and the Committee of the Regions; rapporteur Arbeloa Muru, 20 April 1993:6.

avsnitt, och som innebär att toleransen för subnationell handlingsfrihet blir särskilt begränsad i ett läge då den svenska staten anser sig tvingad att kraftsamla sina resurser i syfte att skydda sig mot ett EG/EU präglat av centralism eller stormaktdominans.

Slutligen frågan om den lokala demokratins utveckling. Å ena sidan kan självstyrelsens allmänna demokratiska dimensioner bli ytterligare manifesterade, bl a i ljuset av kravet på ett hävande av det demokratiska underskottet i EG/EU. Som tidigare påpekats har subsidiariteten inte endast betraktats som ett medel att maximera den politiska beslutseffektiviteten, utan också setts som ett instrument att *involvera medborgarna* i den politiska beslutsprocessen, bl a lokalt.[161] Den lokala nivån har här setts som den viktigaste för medborgarinflytandet *inom* de enskilda länderna. Å andra sidan kan behovet av nya inflytandestrategier i ett transnationellt Europa såsom tidigare påpekats på längre sikt resultera i begränsad demokratisk kontroll, ökad sekretess och förstärkta inslag av elitisering. Att subsidiariteten blir en princip för regleringen av de inomstatliga relationerna i de enskilda EG/EU--länderna förändrar knappast detta sakförhållande i grunden; snarare kan en sådan utformning av principen ytterligare understryka behovet av kommunal mikrodiplomati[162] i form av självständiga kontakter över nationsgränserna. I realiteten torde subsidiaritetens dubbla innebörd (effektivitet *och* demokrati) kunna lägga grunden för en spänning mellan lokala demokrativärden och lokala effektivitetsvärden, även när den får formen av ett flerdimensionellt balansinstrument.

Sverige står utanför EG

Oavsett om Sverige endast träder in i EES eller helt står utanför både EES och EG/EU kan subsidiariteten sägas sakna omedelbar och direkt relevans för svenska primär- och sekundärkommuner. Däremot kan det fortfarande vara tal om en långsiktig, indirekt anpassning som följd av en allmän internationalisering och nationella strategival.

Ett utanförskap med avseende på EG/EU innebär att Sverige i princip är helt exkluderat från EG/EUs interna beslutsprocess med följden att Sveriges möjligheter att påverka EG/EUs inriktning i stort

---

[161] Draft Report of the Committee on Regional Policy, Regional Planning and Relations with Regional and Local Authorities on Political and financial intervention by the Community in implementing local development programmes for greater economic and social cohesion; rapporteur Pack, 15 April 1993:3-4, pkt G, 3 och 9. Se även Draft Report on European Citizenship, local Elections and other measures of participation; rapporteur Rosmini, 15 April 1993.

[162] Jfr. Jerneck 1993.

sett är obefintliga.[163] Vid ett svenskt inträde i EES ser situationen något annorlunda ut i meningen att EG inom ramen för den Gemensamma EES-kommittén har samrådsplikt med EFTA-staterna.[164] Härigenom skapas ett utrymme för svenskt inflytande. Även om det uppstår en beslutsmässig gråzon mellan EG/EU och EFTA är detta dock inte liktydigt med att EGs lagstiftningskompetens *delas* med de övriga EES-länderna. I realiteten måste EFTA-länderna sannolikt nöja sig med att i *efterhand* acceptera de beslut om nya gemenskapsregler, som Ministerrådet fattar på grundval av Kommissionens förslag. Det faktum att de i EES ingående EFTA-länderna saknar reell lagstiftningskompetens visavi EG/EU innebär därför att subsidiariteten som en princip för att reglera maktbalansen mellan lagstiftande aktörer inte är tillämplig vid ett EES-avtal.[165]

Detta är dock inte det samma som att EES-avtalet saknar betydelse för den kommunala självbestämmanderätten,[166] t ex när det gäller reglerna för offentlig upphandling och kommunala stödåtgärder.[167] Där har den svenska anpassningen till EGs normer redan inneburit att man frångår den kommunala laglighetsprövningen till förmån för en överprövning av svensk domstol och ytterst accepterar en övernationell granskning i EES-regi.[168] I och med detta uppstår en ny form av statlig uppsikt över kommuner och landsting. Härigenom har också frågan om den kommunala *besvärsrätten* aktualiserats.

Ett annat problem är att ett regionalt samrådsorgan motsvarande det, som Unionsfördraget föreskriver, inte upprättats inom EES.[169] Problemet är att svenska kommuner och landsting även vid ett EES-avtal sannolikt måste finna vägar för externt inflytande. Mot bakgrund av kommuners och landsting strävan att bevaka sina intressen utanför landets gränser för att t ex komma i åtnjutande av EG/EUs regionala fondmedel eller för att bedriva idémakt är ett svenskt *EG/EU--medlemskap* därför klart att föredra.

---

[163] Se Jerneck 1990 för ett resonemang om detta.

[164] Nilsson 1993, Bilaga: EES-avtalet, s. 96-97.

[165] Jfr. Nilsson 1993.

[166] Se Nilsson 1993 för en översikt.

[167] Nilsson 1993; Bilaga: EES-avtalet, artikel 61.

[168] Jerneck 1993:237-238; se även Nilsson; Bilaga: EES-avtalet, artikel 62.

[169] Nilsson 1993:8.

Avslutande reflexioner

Inledningsvis i detta avsnitt ställdes frågan om subsidiariteten blir en garant eller ett hot mot den kommunala självstyrelsen i Sverige, eller om den saknar praktisk betydelse. Vad det senare beträffar beträffar, synes det vara uppenbart att konsekvenserna inte är försumbara.

Den centrala frågan är emellertid hur mycket ett EG/EU-medlemskap *specifikt* betyder i förhållande till den allmänna internationaliseringen av Sverige, en process som rimligtvis kommer att fortgå, oavsett om Sverige blir medlem av gemenskapen eller inte. Mycket talar dock för att EG/EU-medlemskapet, och därigenom subsidiariteten, har en mer konkret betydelse för den kommunala självstyrelsen på en serie punkter än en generell internationalisering av Sverige *utanför* EG/EU skulle få, bl a mot bakgrund av den mer omfattande institutionella anknytningen.

Följdfrågan är om de positiva aspekterna väger tyngre än de negativa, eller tvärtom. Någon entydig nettobalans av fördelar och nackdelar går knappast att formulera, därtill är prognoserna för osäkra. Det skall här påpekas att de resonemang, som förts utifrån olika scenarier, ytterst måste karaktäriseras som kvalificerade gissningar.

Genom ett medlemskap i EG/EU träder Sverige och de svenska kommunerna in i politisk dynamik, som karakteriseras av en mångfald aktörer och intressegrupperingar, vars inbördes relationer präglas av starka konflikter men också långtgående samarbetsträvanden. Antalet möjliga alliansbildningar är betydande, samtidigt som utfallet av de ständigt pågående förhandlingarna mellan EG/EUs institutioner, dess medlemsstater och subnationella och transnationella aktörer är i det närmaste omöjligt att förutsäga med någon grad av precision. Det innebär också att de maktaspekter, som subsidiariteten rymmer, blir ytterst svårfångade, inte minst som de prognosticerade mönstren i själva verket tycks kunna vara exempel på mycket komplexa kedjereaktioner i flera led.

Givet dessa reservationer kan dock några huvuddrag skönjas. Inledningsvis tycks *olika* utvecklingslinjer kunna leda till delvis samma resultat; oavsett om subsidiariteten tolkas som en närhetsprincip eller fjärrprincip finns risker för statlig centralism, men också det omvända; det samma tycks också gälla även för det läge, då den förblir ett balansinstrument mellan EG/EU och dess medlemsstater respektive tolkas som en vidare princip för den vertikala maktdelningen mellan stater och deras subnationella nivåer. I motsvarande termer kan det politiska strategivalet, liksom den kommunala demokratins funktionssätt, beskrivas. En skillnaden förefaller emellertid vara om de stipulerade effekterna är direkta eller indirekta.

Återstår så att söka bedöma huruvida de stipulerade effekterna till övervägande del skall betraktas som gynnsamma eller besvärande för

den kommunala självstyrelsen utveckling i olika tidsperspektiv. Utgångspunkten måste självfallet vara att EG/EUs verksamhet på olika sätt har en potentiell bäring på den kommunala verksamheten. Om så inte bedöms vara fallet, måste subsidiaritetsprincipen som sådan betraktas som mindre relevant överhuvudtaget.

I grova drag synes en subsidiaritetsprincip tolkad i *närhetstermer*, bl a inkluderande en vidare innebörd än den rent mellanstatliga, vara till *störst* fördel för kommuner och landsting. Även tolkad som en fjärrprincip inom ramen för den nuvarande innebörden (balansinstrument mellan EG/EU och dess medlemsstater) har den kommunala autonomin dock goda möjligheter att hävda sig. Under alla omständigheter ger den Regionala Kommittén en viktig kontaktyta vid ett medlemskap. Det som också talar för den lokala autonomin är att staten på lång sikt snarare behöver samarbeta med lokalmakten än begränsa den om Sveriges långsiktiga intressen i ett EG/EU-sammanhang skall kunna tas tillvara utan intern söndring.

I och med detta kan också ett stort utrymme lämnas åt kommunerna att engagera sig internationellt, även om detta också blir nödvändigt i händelse av en mindre positiv utveckling eller kan ses som en naturlig följd av att det nationella territoriet partiellt förlorar sin funktion som markör för det politiska handlandets gränser.[170] Det väsentliga här är emellertid att stat och kommun kan samverka även på detta område om staten väljer en samarbetsstrategi.

Givet att en stats makt i EG/EU bl a är en funktion av förmågan att tidigt identifiera kommande utspel och åtgärder, t ex från Kommissonens sida, blir samspelet mellan centralmakt och lokalmakt ytterst väsentligt; förmågan att upptäcka och påverka problem i tidiga skeden av beslutsprocessen ökar, ju fler bevakningsposter som står till förfogande.

Oaktat vilken utveckling som gör sig gällande, kan dock de *demokratiska* aspekterna av den kommunala självstyrelsen hamna i farozonen, då en framgångsrik medverkan i komplexa beslutsprocesser av såväl nationell som transnationell och internationell karaktär i *viss* utsträckning synes förutsätta intern kraftsamling baserad på begränsad öppenhet och långt driven elitisering.

Å andra sidan kan den politiska medvetenheten om denna risk hos förtroendevalda och medborgare leda till större vaksamhet och stärkta krav på regelbunden informationsåterföring och demokratisk förankring. I beaktande av att internationaliseringsprocesser allmänt sett kan utgöra en besvärande omständighet för demokratin, torde ett medlemskap i EG/EU med dess institutionaliserade beslutsprocess snarare ge bättre förutsättningar för en demokratisk bevakningsstrategi än om Sverige står utanför Unionen. Detta gäller såväl på nationell som lokal nivå.

---

[170] Jfr Ds 1992:10, s. 92.

Sammantaget måste EG/EU snarare ses som en *möjlighet* än en begränsning för svenska kommuner och landsting. Det avgörande blir ytterst den kommunala viljan och förmågan att ta initiativ och fatta beslut om ett aktivt deltagande i de delar av EG/EUs integrationsprocess, som berör lokalmaktens villkor.[171]

Slutligen en reflexion kring en annan, icke tidigare berörd aspekt av subsidiariteten. I analogi med den katolska tolkningen har principen länge i flera av EG/EUs medlemsländer använts för att i bred mening legitimera en välfärdspolitik baserad på individ, familj och företag snarare än på offentliga stödåtgärder och monopol. Mot bakgrund av den sociala dimensionens tilltagande betydelse som instrument att balansera den inre marknadens negativa effekter kan frågan ställas vilken välfärdsmodell som kommer att dominera framgent, den nordeuropeiska eller den "latinska."[172] Skulle den senare vinna terräng på den förras bekostnad, har det hävdats att konsekvenserna kan bli betydande för det i kommunal regi drivna svenska välfärdssystemet. Å andra sidan är det knappast troligt att de nordiska välfärdssystemen riskerar att konkurreras ut av alternativa modeller; snarare är det fråga om en sammansmältning av element från de olika traditionerna. Under alla omständigheter kan en sådan utveckling bana väg för ett fruktbart nytänkande, som på sikt lägger grunden för ökad pluralism i utformningen av olika omsorgsformer.

---

[171] Jfr. Klaudi Klausens (1993) diskussion om reaktiva kontra proaktiva kommunala scenarier.

[172] Den "latinska" välfärdsmodellen omfattas inte endast av länderna vid Medelhavet, utan gäller också delvis i Benelux-länderna.

Källor och litteratur

Offentligt tryck, officiella skrifter, departementspromemorior mm

Bundesverfassungsgericht, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92. Verkündet am 12. Oktober 1993.

Conclusions of the Presidency. European Council in Lisbon. 26/27 June 1992.

Conclusions of the Presidency. European Council in Edinburgh 11/12 December 1992.

Draft Interinstitutional Agreement between Parliament, the Council and the Commission on the the procedures for implementing the subsidiarity principle. The European Parliament, 1992/93 (?).

Draft Report on European citizenship, local elections and other means of participation; rapporteur F. Rosmini, 15 April 1993, European Parliament.

Draft Co-report on local autonomy: representation of citizens and forms of local government in the Member States; Co-rapporteur J. Vandemeulebroucke, 16 April 1993. European Parliament.

Draft Report of the Committee on Regional Policy, Regional Planning and Relations with Regional and Local Authorities on Political and financial intervention by the Community in implementing local development programmes for greater economic and social cohesion; rapporteur D. Pack, 15 April 1993. European Parliament.

Draft Co-Report of the Committee on Regional Policy, Planning and Relations with Regional and Local Authorities on Urban problems and Community techniques for local development, Part A, rapporteur G. Fitzgerald, 15 April 1993. European Parliament.

Draft Report on the role of local authorities in the political and institutional structure of the European Union: the principle of subsidiarity and the Committee of the Regions, rapporteur V.M. Arbeloa Muru, 20 April 1993. European Parliament.

Draft Co-Report of the Committee on Regional Policy, Planning and Relations with Regional and Local Authorities on Community cooperation schemes and methods including those for preserving the

environment and culture, rapporteur V. Bettini, 5 May 1993. European Parliament.

Ds 1988:48 Kommunal självstyrelse och jämlika kommuner. Ett problem som är till för att lösas. Sammanfattning av rapporten (Ds 1988:36) 'Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna.' Stockholm: Civildepartementet.

Ds 1992:10 EG och den kommunala självstyrelsen - en institutionell analys. Stockholm: Civildepartementet.

Hvidbog om Danmark og Maastricht-Traktaten. Oktober 1992. København: Undenrigsministeriet.

Landstingen och EG. Konsekvenser. Sammanfattning. 1992. Stockholm: Landstingsförbundet.

Precidency Conclusions. European Council, Birmingham, 16 October 1992.

Quadragesimo anno om den sociala frågan, Påve Pius XI, 1931.

Rösiö, N. Aktuellt läge för tillämpningen om subsidiaritetsprincipen. Promemoria, 1993-05-12. Svenska EG-delegationen, Bryssel.

Rösiö, N. Inför EG-konsekvensutredningarna: Subsidiaritet. Promemoria 1993-05-19, Nr 321. Svenska EG-delegationen, Bryssel.

Rösiö, N. "25% skall bort" - Kommissionens utrensning av rättsakter som bedöms onödiga enligt subsidiaritetsprincipen. Promemoria, 1993-06-18, Nr 373. Svenska EG-delegationen, Bryssel.

SOU 1974:84 Stat och kommun i samverkan. Betänkande av länsberedningen.

SOU 1978:52 Lägg besluten närmare människorna! Principbetänkande av Decentraliseringsutredningen.

SOU 1993:14 Grundlagen och EG. Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG.

SOU 1993:80 Statsförvaltningen och EG. Betänkande av Utredningen om statsförvaltningen och EG.

SOU 1993:90 Lokal demokrati i utveckling. Slutbetänkande av Lokaldemokratikommittén.

Subsidiaritet - maktfördelningsprincip inom EG. Industriförbundets serie om Sverige och EG, No 3. Stockholm: Industriförbundet.

The Subsidiarity Principle. Bulletin of the European Communities, 25:10. Commission.

Treaty on European Union. Maastricht 7 February 1992.

Maastrichtfördraget. Fördraget om Europeisk Union. 1993. Stockholm: Utrikesdepartementets handelsavdelning.

Litteratur

Balme, R., 1991. EEC Regional Policies and Policy Networks in the member States. Paper to the European Consortium for Political Research, Essex March 22-28 1991, workshop on Political Integration and Institutional Change towards the EC.

Bergquist, L., 1992. Den heliga pyramiden. Påven, Vatikanen och himmelrikets nycklar. Stockholm: Timbro.

Burgess, M., 1993. 'The European Tradition of Federalism: Christian Democracy and Federalism, i Burgess, M & A-G. Gagnon (eds) Comparative Federalism and Federation. Competing traditions and future directions. New York/London: Harvester Wheatsheaf.

Burgess, M. & Gress, F., 1993. 'The Quest for a Federal Future: German Unity and European Union', i Burgess, M & A-G. Gagnon (eds) Comparative Federalism and Federation. Competing traditions and future directions. New York/London: Harvester Wheatsheaf.

Cass, D.Z., 1992.'The Word that saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community', Common Market Law Review, 29, ss 1107-1136.

Cramér, P., 1993. 'Noteringar rörande subsidiaritetsprincipens tillämpning i EG-rätten', Svensk Juristtidning No 6/7, s. 533-547.

Christoffersen, P.S., 1992. Konferencen vedrörende Traktaten om den europæiske Union. Jurist-og økonomforbundets Forlag.

Ekstedt, E. & Henning, R, 1988. Statsmakt på mellanhand. Globalisering och lokal mobilisering. Stockholm: SNS.

Emiliou, N. 1992. 'Subsidiarity: An Effective Barrier Against "the Enterprises of Ambition"?', European Law Review, s. 383-407.

Everling, U. 1992. 'Reflections on the Structure of the European Union', Common Market Law Review, 29, s. 1053-1077.

Gidlund, J.,1993. 'Den komplexa regionen', I blickpunkten - Tidskrift från arbetsgruppen för forskningsfrågor, Civildepartementet, No 1, ss14-20.

Gustafsson, A., 1988. Kommunal självstyrelse. Kommunerna i det politiska systemet. Malmö: Liber.

Hanson, G. & Stenelo, L-G. (red), 1990. Makt och internationalisering. Stockholm: Carlssons förlag.

Haaland Matlary, J. 1993. ' "Now You See It; Now You Don't: Exposé and Critique of Approaches to the Study of European Integration', i Tiilikainen, T. & Damgaard Pedersen, I (eds) The Nordic Countries and the EC. Copenhagen: Political Studies Press.

Hesse, J.J. (ed) 1991. Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Hoetjes, B. J. S., 1993. 'The European Tradition of Federalism: The Protestant Dimension', i Burgess, M & A-G. Gagnon (eds) Comparative Federalism and Federation. Competing traditions and future directions. New York/London: Harvester Wheatsheaf.

Jachtenfuchs, v. M., 1992. 'Die EG nach Maastricht. Das Subsidiaritätsprinzip und die Zukunft der Integration', Europa-Archiv, 47, Folge 10, ss 279-287.

Jerneck, M., 1990. 'Internationalisering och svensk partidiplomati', i G. Hansson & L-G. Stenelo (red) Makt och internationalisering. Stockholm: Carlssons förlag.

Jerneck, M., 1993. 'Malmö - porten till kontinenten? En maktstudie av en internationaliserad storstad', i Stenelo, L-G. & B. Norrving (red), Lokal makt. Lund: Lund University Press.

Johansson, K.M., 1993. Subsidiaritet och flernivåspel. Federalisering, transnationalisering, regionalisering och demokratisering mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen. Bidrag till Regionberedningen. Lund: Statsvetenskapliga Institutionen.

Klaudi Klausen, K., 1993. EG-konsekvenser för danska kommuner. Rapport till EG/EU konsekvensutredningar; Kommuner och landsting.

Lemberg, K. 1992. 'Fra nordisk velfærds-demokrati til delstat i EF-Unionens korporative superstat', i Lemberg, K.(red) Unionen og Danmark. Demokrati, økonomi og miljø. Akademisk Forlag.

Lidström A. & Johansson, C., 1993. Kommunsystem i Europa. Rapport till EG/EU konsekvensutredningar; Kommuner och landsting.

Marcusson, L., 1993. EG:s rättsordning och den kommunala självstyrelsen. Rapport till EG/EU konsekvensutredningar; Kommuner och landsting.

Mellbourn, A. 1990. 'Kommunal självständighet', i S, Nordin m fl Statsmakt och suveränitet. Stockholm: SNS.

Nedergaard, P. & Petersen, N., 1992. Det nye EF. Traktaten om den Europæiske Union. København: CO Metal, Industriens Arbejdsgivere och Den danske Europabevægelse.

Neunreither, K., 1993. 'Subsidiarity as a Guiding Principle for European Community Activities', Government and Opposition, 28:2, ss 206-217.

Nilsson, A., 1993. Kommunerna & EES-avtalet. Stockholm: Kommunförbundet/Kommentus förlag.

Petersson, O.,1992. Kommunalpolitik. Stockholm: Publica.

Poell, I.H., 1973. Subsidiaritetsprincipen. Acta Academica Aboensis, Ser. A. Vol 44:1. Åbo: Åbo Akademi.

Rosenau, J., 1990. Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity. New York/London: Harvester Wheatsheaf.

Schmidt, S. 1986. Pionjärer, efterföljare och avvaktare. Innovationer och deras spridning bland svenska primärkommuner. Lund: Kommunfakta Förlag.

Siebert, H. & Koop, M.J., 1993. 'Institutional Competition versus Centralization: Quo Vadis Europe?', Oxford Review of Economic Policy, 9:1, ss 15-30.

Stenelo, L-G., 1990. 'Den internationaliserade demokratin', i G. Hansson & L-G. Stenelo (red) Makt och internationalisering. Stockholm: Carlssons förlag.

Teasdale, A.L., 1993. 'Subsidiarity in Post-Maastricht Europe', The Political Quarterly, 64:2, ss 187-197.

Toth, A.G., 1992. 'The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty', Common Market Law Review, 29, ss 1079-1105.

Veggeland, N., 1993. 'Subsidiaritetsprinsippets fem ansikter', Nordrevy 3/4, s. 30-32.

Bilaga 4

EG:s rättsordning och den svenska kommunala självstyrelsen

Lena Marcusson
med biträde av Olle Lundin
Uppsala universitet

Innehåll

EG:s rättsordning och den svenska kommunala självstyrelsen

1	**Inledning**
1.1	Rapportens syfte och uppläggning
1.2	Terminologiska frågor
2	**Den svenska kommunala självstyrelsen**
2.1	Inledning
2.2	Självstyrelsen i grundlag och kommunallag
2.3	Den kommunala kompetensen
2.4	Kommunernas internationella kompetens
2.5	Rättslig styrning och kontroll
2.6	Den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse
3	**EG:s rättsordning**
3.1	Primärrätten
3.2	EG:s kompetens
3.3	Sekundärrätten
3.4	EG och medlemsstaternas rättsordningar
4	**EES-avtalets innebörd**
5	**Hur påverkas olika sidor av kommunal verksamhet**
5.1	Inledning
5.2	Kommunal upphandling
5.3	Offentligt stöd till företag
5.4	Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd
5.5	Miljöskydd
5.6	Arbetstagares skydd vid överlåtelse av företag eller verksamheter
6	**Sammanfattande analys**
6.1	De tre alternativen
6.2	Den allmänna kompetensen
6.3	Den reglerade kompetensen
6.4	Avslutande reflexioner

7 **Källförteckning**
7.1 Offentligt tryck
7.1.1 Propositioner och övrigt riksdagstryck
7.1.2 Offentliga utredningar
7.1.3 Departementsserierna
7.2 Litteratur

1 Inledning

1.1 Rapportens syfte och uppläggning

Rapporten innehåller en analys av de rättsliga konsekvenserna för självbestämmande, beslutsfattande och genomförande av beslut i kommuner och landsting vid ett EG-medlemskap, ett ikraftträdande av EES-avtalet eller ett s k noll-alternativ, dvs det fallet att Sverige skulle säga upp EES-avtalet och stå utanför EG.

I rapporten beskrivs först innebörden av den svenska kommunala självstyrelsen och de utvecklingstendenser som kan sägas utmärka regleringen av kommunal verksamhet under senare år (2). Därefter behandlas EG:s rättsordning och EES-avtalets innebörd (3 och 4). Hur olika sidor av kommunal verksamhet påverkas av internationalisering och integration beskrivs i avsnitt 5, varefter slutligen avsnitt 6 innehåller en sammanfattande analys av den påverkan på den rättsliga regleringen av kommunal självstyrelse i Sverige som de ovan angivna alternativen kan tänkas föra med sig för Sveriges del.

Syftet med rapporten är främst att belysa hur den kommunalrätt som är avgörande för den kommunala självstyrelsen förändras. Kommunalrätt kan definieras som den rättsliga struktur som reglerar kommunerna och landstingen i deras egenskap av särskilda offentligrättsliga aktörer. I de fall lagstiftaren riktar sig till dessa aktörer och reglerar deras verksamhet på ett sätt som kan urskiljas från den reglering som gäller för andra aktörer, kan vi tala om kommunalrättslig reglering. Rättsregler som riktar sig till enskilda, som individer eller arbetsgivare, eller till aktiebolag, stiftelser och andra privaträttsliga juridiska personer, är inte kommunalrättsliga, trots att de ibland blir tillämpliga på kommuner och landsting. Det betyder att även om regleringen kan omfatta kommuner och landsting, när dessa uppträder som arbetsgivare eller näringsidkare, är det inte fråga om kommunalrätt i dessa fall.

Detta kan illustreras med följande exempel: Om riksdagen bestämmer att de kommunalt anställda skall omfattas av regleringen i lagen om offentlig anställning i större utsträckning än i dag, blir detta en offentligrättslig reglering som direkt tar sikte på kommunerna och landstingen som offentligrättsliga subjekt, och därmed en reglering som hör till kommunalrätten. Om däremot riksdagen lagstiftar om arbetsgivares ansvar generellt vid uppsägning, är detta en arbetsrättslig reglering som inte behandlar kommuner och landsting annorlunda än andra arbetsgivare.

Sådan förändringar i kommunernas och landstingens rättsliga miljö, som alltså sammanhänger med förändringar för företagande generellt, kommer därför inte att behandlas här, med ett undantag:

Om de rättsliga förutsättningarna för just kommunalt agerande på ett visst område påverkas, hör detta till analysen av självstyrelsens innebörd. Om det på ett område visar sig att kommunens eller landstingets möjligheter att agera som företagare och/eller arbetsgivare förskjuts i förhållande till vad som gällt tidigare /gäller för privata aktörer/ skall det behandlas.

Kommunen eller landstinget som arbetsgivare påverkas givetvis av t ex arbetsgivaravgifternas storlek eller av arbetsmiljöregler och semesterbestämmelser. Men sådana förhållanden verkar på i princip samma sätt för statliga eller privata arbetsgivare. Men om rätten att välja om verksamhet skall drivas i egen regi eller genom entreprenad påverkas är detta betydelsefullt ur självstyrelsesynpunkt. Likaså om de faktiska möjligheterna att privatisera sådan verksamhet som det är legalt att privatisera, beskärs genom nya regler för överföring av verksamhet.

1.2 Terminologiska frågor

I rapporten används normalt i fortsättningen ordet kommun med sammansättningar för att beteckna kommuner och landsting. Därför används också gängse begrepp som kommunal, kommunalrätt, kommunalbesvär och kommunal självstyrelse med underförstått innefattande av landstingen.

2 Den svenska kommunala självstyrelsen

2.1 Inledning

Den kommunala självstyrelsen i Sverige är historiskt präglad av tre särskilt betydelsefulla faktorer: kommunernas öppet angivna allmänna befogenheter, kommunmedlemmarnas rätt att överklaga kommunala beslut och slutligen kommunernas rätt att ta ut skatt för skötseln av verksamheten.

De kommunala allmänna befogenheterna grundas på en generalklausul med innebörden att kommunerna själva får sköta de angelägenheter som kan anses vara i kommunmedlemmarnas intresse och anknyter till det kommunala området. Kommunmedlemmarna kontrollerar denna verksamhet själva, utan att något överordnat organ kan ta initiativ, genom att påkalla en laglighetsprövning i de fall där de anser det befogat. Beskattningsrätten anses innebära en rätt för kommuner och landsting att själva avgöra det procentuella skatteuttagets storlek.

Vid sidan av dessa tre faktorer utmärks också den svenska kommunala verksamheten av den demokratiska och representativa styrelseformen, av långtgående administrativt och ekonomiskt ansvar för en mycket stor del av det svenska välfärdssystemet, av att förvaltningen principiellt leds av förtroendevalda samt av en långtgående samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

Här skall beskrivas hur självstyrelsen i dag kommer till uttryck i regeringsformen (RF) och i den nya kommunallagen (KL). Vidare skall den övriga rättsliga styrning av kommuner och landsting som förekommer beskrivas översiktligt och systematiskt. Jag skall också skildra de olika typer av kontroll av kommunal verksamhet som för närvarande förekommer i det svenska systemet. Slutligen skall detta system jämföras med de principiella förutsättningar som formulerats i Europakonventionen om kommunal självstyrelse.

2.2 Självstyrelsen i grundlag och kommunallag

Stadgandena i RF:s första och åttonde kapitel bildar i dag utgångspunkten för en bedömning av kommunernas och landstingens rättsliga ställning. Enligt den s k portalparagrafen (RF 1:1) förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt styrelseskick och genom kommunal självstyrelse (min kurs.) I första kapitlet anges också att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, att beslutanderätten i dessa tillkommer valda för-

samlingar samt att kommunerna och landstingen får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter (RF 1:7).

I regeringsformens 8 kapitel framgår att föreskrifter om kommunal verksamhet i vissa fall skall ha lagform, varvid på särskilda områden regeringen eller myndighet under regeringen eller kommun kan få bemyndiganden att meddela föreskrifter på lägre nivå än lag, dvs regeringsförordningar, myndighetsföreskrifter eller kommunala föreskrifter. Primärt krävs lagform vad gäller föreskrifter om grunderna för ändringar i kommunindelningen, grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer samt för den kommunala beskattningen, liksom för kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden (RF 8:5).

I vilken utsträckning kan man då säga att dessa grundlagsstadganden innebär ett reellt skydd för den kommunala självstyrelsen enligt svensk rätt?

Av förarbetena till RF framgår att självstyrelsen uppfattas som "principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna". Grundläggande för kompetensen anses vara att kommunerna har en fri sektor vid sidan av sina särskilda åligganden, en fri sektor som kännetecknas av initiativrätt och självständig beslutanderätt.[1] Man kopplar alltså samman självstyrelsebegreppet med den allmänna kommunala kompetensen. Samtidigt uttrycks också att all kommunal kompetens i grunden bygger på riksdagens rätt att delegera uppgifter till kommunerna, inte på en uppfattning om att kommunerna till sin natur har rätt att utöva vissa befogenheter.[2]

Att kommunala åligganden måste bestämmas i lag eller ha stöd i bemyndiganden innebär ett skydd mot regeringens och de statliga myndigheternas maktutövning, men detta säger alltså inte mer än att kommunerna alltid ytterst är beroende av riksdagen. Någon fast uppgiftsfördelning mellan den fria sektorn och de kommunala åliggandena anges ju inte heller. I brist på en sådan tycks det åtminstone inte finnas några hinder att på redan tidigare reglerade områden föreskriva nya skyldigheter. I samband med att primärkommunerna ålades att anslå vissa medel till de s k friskolorna, uttalade lagrådet att sådana begränsningar av den kommunala rörelsefriheten är tillåtna enligt regeringsformen. Man hänvisade särskilt till att skolväsendet sedan länge hör till den statligt reglerade delen av kommunal verksamhet och inte till den fria sektorn.[3]

Betoningen av den kommunala självbestämmanderätten hänger nära samman med principen om beskattningsrätten, eftersom det i praktiken blir meningslöst att tala om en allmän kompetens inom en fri sektor, om

---

1 Prop 1973:90, s 190 ff.
2 Holmberg & Stjernquist, s 41.
3 1991/92:UbU22, bil 1, s 28.

inte kommunerna tillerkänns någon rätt att uttaxera medel för verksamheten. I diskussionen kring skattestoppen 1991-1993 har från regeringshåll hävdats att RF 1:7 är ett principstadgande, som inte medför en helt fri beskattningsrätt ens i den meningen att en kommun helt obunden skulle kunna bestämma skatteuttagets storlek. Ett skattetak ses som grundlagsenligt men också som ett ingrepp som måste användas varsamt.[4] Lagrådet har hävdat att beskattningsrätten har ett nära samband med självstyrelsen och måste bedömas mot bakgrund av att denna i regeringsformen anges som en av grundstenarna i vårt styrelseskick. Inskränkningar i beskattningsrätten får göras men framstår som mer betänkliga i ju högre grad de innebär en faktiskt begränsning av det utrymme en kommun får för att handha sina uppgifter. Frågan ansågs dock, inom vissa ramar, som snarare politisk än rättslig. Lagrådet accepterade det två-åriga skattetaket.[5] I samband med det senaste skattestoppet för 1993 markerade regeringen att staten har ett överordnat ansvar för samhällsekonomin och att detta måste medföra en rätt att fastställa finansiella ramar även för kommunerna.[6] I en senare utredning av frågan har professor Hans-Heinrich Vogel tolkat RF 1:7 mot bakgrund av bl a de olika ingripanden i kommunalbeskattningsfrågor som skett sedan 1970-talet. Hans slutsats är att det är svårt att identifiera konstitutionella gränser för riksdagens lagstiftningskompetens, medan det är helt klart att de politiska gränserna är reella.[7]

Sammanfattningsvis kan sägas att riksdagen inom den ram som RF fastslår kan göra inskränkningar i självstyrelsen utan att detta uppfattas som grundlagsstridigt eller odemokratiskt. Grundlagsstadgandena utgör ett ganska bräckligt rättsligt skydd. Lagrådet accepterar ingrepp genom nya åligganden, med betonande av att det gäller den statligt reglerade sektorn, men har samtidigt inte heller avgörande betänkligheter mot andra ingrepp som avser den fria sektorn.[8]

I och med 1991 års kommunallag har den kommunala självstyrelsen för första gången kommit till direkt uttryck i kommunallagstiftningen, här dock enligt förarbetena med en något vidare innebörd än regeringsformens formulering antyder. Principen i KL 1:1 anges gälla all kommunal verksamhet och beskriva relationen mellan staten och den kommunala sektorn. Självstyrelsen får därmed sägas ha två sidor. Kommunerna har för det första rätt att själva besluta om och finansiera de uppgifter som är av intresse just för den enskilda kommunen. Här framstår beskattningsrätten som central, om än osäker. Om det lokala självbestämmandet, p g a att skatteintäkter och statsbidrag helt är in-

---

4 Prop 1989/90:150, bil 4, s 12.
5 Prop 1989/90:150, bil 4, s 32f.
6 Prop 1989/90:150, del II, s 11.
7 Vogel, FT 1993 s 109 f.
8 Marcusson, s 36.

tecknade, endast kan rikta sig mot förvaltningen av de av staten ålagda uppgifterna, framstår självstyrelsens värde ur demokratiskt synpunkt som relativt begränsad. När det gäller självstyrelsens andra sida, rätten till självbestämmande inom den av staten reglerade sektorn, är denna naturligen ganska kringskuren, men formerna för lagstiftning och annan styrning och kontroll påverkar här utrymmet. Kravet på lagform eller riksdagsbemyndigande för åliggandena framstår här som det i praktiken viktigaste skyddet.[9]

2.3 Den kommunala kompetensen

I kommunallagen har de övergripande reglerna om den kommunala kompetensen samlats i andra kapitlet. Här uttrycks förutsättningarna för den allmänna kompetensen, nämligen allmänintresset och anknytningen till det kommunala området, i första paragrafen. I övrigt erinras om att det finns särskilda föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldighet på vissa områden. Kommunens allmänna kompetens omfattar t ex allmänt näringsfrämjande åtgärder och fritids- och kultursatsningar. Ibland förutsätts från riksdagens sida att kommunerna engagerar sig på ett område, även om ingen rättslig skyldighet föreligger. Detta kan anses utmärka konsumentrådgivningen och biblioteksverksamheten. Den reglerade kompetensen är enligt förarbetena omfattande och mycket skiftande till sin karaktär. Den delas upp i tillskottskompetens, t ex enligt lagen om internationell katastrofhjälp,[10] och kompetens som innefattar att vissa angelägenheter görs obligatoriska, t ex socialtjänsten. Ur självstyrelsesynpunkt är det viktigt att notera de tendenser till mer uttunnade obligatoriska uppgifter för kommunerna inom det specialreglerade området. Preciserade skyldigheter har ersatts av rambestämmelser och målformuleringar. De kommunala åliggandena innebär ibland huvudmannaskap för ett visst område utan klart angivande av enskildas rättigheter. Det kan t o m vara fråga om ett förväntat ansvar utan möjlighet att utkräva någon pliktuppfyllelse.[11] Här framstår lagstiftningen som kommunala ansvarslagar snarare än rättighetslagar. Men utvecklingen är långt ifrån entydig. Inom socialtjänstens område tycks tendensen för närvarande innebära mer preciserade uppgifter för kommunerna både vad gäller socialbidrag, barnomsorg och handikappservice. Även strävan efter

---

[9] Marcusson, s 36 f.

[10] Lag (1991:901) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat humanitärt bistånd.

[11] Marcusson, s 122, 132 och 157. i boken diskuteras och ifrågasätts övergripande den gängse indelningen i allmän och specialreglerad kompetens.

ökad konkurrens i kommunal verksamhet kan leda till ny reglering just för att åstadkomma mångfald.[12] Den "specialreglering" som det är fråga om är alltså i själva verket av mycket varierande intensitet och omfattning. Detta i sin tur har naturligtvis betydelse för hur självstyrelseinslaget bör värderas.

2.4 Kommunernas internationella kompetens

Kommunallagen tillåter i princip inte ett kommunalt engagemang i verksamhet som berör andra länder i den mån uppgiften tillkommer staten. Utrikespolitiken anses som en uppgift förbehållen staten. Enligt kompetensutvidgande lagar och viss rättspraxis är dock verksamhet tillåten i någon utsträckning.

Samarbete som klart har anknytning till det allmänna intresset för kommun eller landsting, t ex i frågor om gemensamma kommunikationer, är möjligt. Likaså har kontakter i form av vänortsförbindelser godtagits.[13] Vidare medger lagarna om katastrofhjälp och tjänsteexport viss begränsad verksamhet, som nyligen föreslagits bli utvidgad.[14]

2.5 Rättslig styrning och kontroll

För att göra det möjligt att bedöma eventuella nya ingripanden i kommunal verksamhet till följd av internationalisering och integration skall här ges en mycket kortfattad översikt av de former i vilka den kommunala verksamheten hittills styrts och kontrollerats.

Den rättsliga styrningen av kommunal verksamhet utgörs främst av lagstiftning och andra föreskrifter och statsbidragsvillkor. I den rättsliga styrningen ingår regleringen av den kommunala indelningen på två nivåer, gränsdragning mellan enskilda kommuner och landsting och tillåtelse eller påbjudande av olika samarbetsformer mellan existerande enheter. Andra former av styrning sker genom utbildning och överenskommelser mellan statsmakterna och de inflytelserika kommunförbunden. Statsbidrag används inte bara för att tvinga fram verksamhet utan också för att påverka och stimulera till olika åtgärder.

Helt entydiga tendenser vad gäller lagstiftningens utformning kan man inte finna på kommunalrättens område som ovan påpekats, men avreglering och målstyrning har trots allt länge varit de metoder som lyfts fram i försöken att förnya den offentliga sektorn. Införandet av det

---

12 Marcusson, s 159.
13 Paulsson m fl, s 65.
14 Se SOU 1993:77.

generella statsbidragssystemet innebär också att en mängd detaljvillkor försvinner. Möjligheten att ha särskilda bidrag som stimulans för viss kommunal aktivitet, t ex hemspråksundervisning, har härmed försvunnit. Metoden att styra genom att hålla inne eller minska statsbidrag har generellt avvisats som ett medel att påverka kommunerna.[15]

I den specialreglerade verksamheten finns i viss utsträckning rättsmedlet förvaltningsbesvär att tillgå för att kontrollera sådana kommunala beslut som berör enskildas rättigheter och skyldigheter. Kontrollen innebär att prövningsinstansen gör en allsidig prövning av både laglighet och lämplighet och dessutom kan sätta ett eget beslut i stället för det överklagade. Denna kontrollform är alltså tämligen ingripande och innebär en väsentlig begränsning av den kommunala självbestämmanderätten.

Kontrollen av att den kommunala verksamheten begränsas till de områden som täcks av den allmänna kompetensen, och av att de grundläggande rättsprinciper som där gäller iakttas, sker genom kommunalbesvär eller, som kommunallagen nu kallar det, laglighetsprövning. En sådan prövning initieras av kommunmedlemmarna själva, och ett kommunalt beslut kan av domstolen upphävas eller fastställas men däremot inte ändras. Domstolens prövning är begränsad till de särskilda aspekter av lagenlighet som anges i KL och till de bestämda omständigheter som den klagande anför inom besvärstiden. Om inget överklagande sker, betraktas det kommunala beslutet som lagligt. Men kommunalbesvär är ibland också det enda tillgängliga rättsmedlet inom specialreglerade områden, vilket innebär ett sämre rättsskydd för den enskilde, eftersom laglighetsprövningen är begränsad och någon positiv ändring av ett beslut inte går att uppnå. Laglighetsprövningen är ett medel för kommunmedlemmarna att bevaka att de ekonomiska resurserna används till lagliga ändamål och innebär ett mindre ingrepp i självstyret än förvaltningsbesvärsprövningen.[16]

Kontroll i form av obligatorisk fastställelse av kommunala beslut är numera sällsynt. Både Justitieombudsmännen och Justitiekanslern har till uppgift att utöva tillsyn över kommunal verksamhet och kan ingripa med åtal för tjänstefel. Detta ansvar är emellertid begränsat till nämndledamöter och tjänstemän och omfattar endast försummelser som har samband med myndighetsutövning. Frågan om personligt juridiskt ansvar i övrigt för kommunalt verksamma har diskuterats länge, och i dagarna läggs fram ett förslag till nya ansvarsregler. Slutligen utövas viktiga kontroll- och tillsynsfunktioner av de statliga myndigheterna och även av regeringen i vissa fall inom olika specialreglerade områden.

---

[15] Marcusson, s 60 med där gjorda hänvisningar.

[16] Riberdahl, s 47 f.

Tendenserna på detta område är inte entydiga. Å ena sidan har det tidigare vanliga underställningsinstitutet i princip avskaffats. Kommunala beslut blir gällande utan någon fastställelse av länsstyrelsen eller annan statlig myndighet. Å andra sidan betonas numera starkt tillsynsmyndigheternas skyldighet att följa upp och utvärdera kommunal verksamhet. Särskilda kontrollmedel finns inom plan- och byggområdet.

Det förekommer också att regeringen kan besluta om ändring i kommunala planer (räddningstjänsten) eller att statliga myndigheter kan ta över kommunala uppgifter (hälsoskydd). Enligt en ganska färsk bestämmelse i skollagen får regeringen på kommunens bekostnad vidta åtgärder som behövs, om kommunen grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter.[17]

2.6 Den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse

Den av Sverige godkända europeiska konventionen om kommunal självstyrelse utgår från att kommunerna är en av de viktigaste grundstenarna i varje demokratiskt styrelseskick och uttrycker att medborgarnas rätt att delta i den offentliga verksamheten kan utövas mest direkt på lokal nivå. Konventionsbestämmelserna har ansetts uppfyllda i det svenska rättssystemet.[18]

Konventionen föreskriver bl a att självstyrelsen som princip bör vara inskriven i nationell lag och om möjligt i grundlagen (art 2). Kommunerna skall vidare ha rätt till egna ekonomiska resurser motsvarande de uppgifter som tilldelats dem, och en del av resurserna skall komma från lokala skatter och avgifter som kommunen kan bestämma nivån på (art 9). Kommunerna skall vidare ha rätt att reglera en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna i den lokala befolkningens intresse (art 3) och deras befogenheter och åligganden skall fastställas i grundlag eller annan lag (art 4).

I konventionen anges också att kommunerna skall ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa ett fritt utövande av sina befogenheter och respekt för de principer om kommunal självstyrelse som finns fastlagda i grundlagen eller den nationella lagstiftningen (art 11). Den extraordinära resningsmöjligheten enligt svensk rätt ansågs av regeringen uppfylla konventionens krav, men detta framstår som tvek-

---

[17] Sterzel, s 168 ff.

[18] Se prop. 1988/89:119.Enligt konventionen omfattas alla kategorier av kommuner inom partens territorium (art 13). I detta avsnitt används endast ordet kommun.

samt. I jämförelse med Tyskland är det judiciella skyddet lägre i Sverige.[19]

Konventionen har inte ratificerats av alla Europarådets medlemsstater. EG har inte möjlighet att för egen del ratificera konventionen.[20]

---

19 Paulsson m fl, s 26 f.

20 Se t ex Lysén III, s 102.

3 EG:s rättsordning

3.1 Primärrätten

EG-rätten består av primärrätt och sekundärrätt. Primärrätten är de fördrag som gemenskapens arbete bygger på, såsom Romtraktaten. Sekundärrätten utgörs av de rättsregler som härleds ur fördragen, t ex förordningar och direktiv.

Den konstitutionella grunden för EG/EU består av de tre EG-fördragen EKSG, EURATOM och EEG,[21] Enhetsakten från 1985 och Unionsfördraget 1993 (Maastrichtfördraget).[22] Fördragen har i stor utsträckning karaktären av ramfördrag, som fylls ut av sekundärregler eller domstolspraxis. I artikel 2 i Romfördraget anges numera efter ändringarna i Maastricht gemenskapens mål som omfattande:

-en harmonisk utveckling av den ekonomiska verksamheten genom upprättande av en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union och med de medel som avses i art 3 och 3a,
-en fortgående och balanserad tillväxt som är skonsam mot miljön
-en hög grad av ekonomisk konvergens
-en hög nivå av sysselsättning och socialt skydd
-en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten
-ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstater.[23]

EG/EU är en överstatlig rättsordning med egna rättskällor och är överordnad medlemsstaternas nationella rättsordningar i den omfattning som fördragen medför. Medlemskapet innebär att en stat avstår från vissa delar av sin regleringskompetens, sin suveränitet, till förmån för gemenskapens rättsordning. En grundläggande princip i EG-rätten är lojalitetsprincipen (art 5 i Romfördraget), som innebär att medlemsstaterna är skyldiga att göra allt för att säkerställa att förpliktelserna

---

[21] Förkortningarna står för Europeiska Kol- och stålgemenskapen, Europeiska atomenergigemenskapen och Europeiska ekonomiska gemenskapen.

[22] Till primärrätten hör också andra fördrag som gäller EG:s samarbete, t ex fusionsfördraget och budgetfördraget. Jfr Pålsson m fl, s 26 f.

[23] De övergripande målen för unionen anges i unionsfördragets artikel B, vari kan noteras en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, införande av unionsmedborgarskap och ett nära samarbete i rättsliga och inrikes frågor.

fullgörs. Detta är i stor utsträckning avgörande för ett genomförande av EG-rätten i de enskilda staterna, där EG saknar institutioner eller medel för verkställighet. Enligt art 7 i Romfördraget är staterna också skyldiga att behandla varandras medborgare rättvist efter samma grunder som sina egna medborgare, icke-diskrimineringsprincipen.

EG-Domstolen spelar en viktig roll inom EG-rätten och har bidragit aktivt till integrationens fördjupning och fortskridande. Domstolen har som främsta uppgift att se till att EG-rätten tolkas enhetligt och att avgöra dess innebörd. Tolkningsmetoden som används är företrädesvis funktionellt präglad och ändamålsorienterad.[24]

Fördragets bestämmelser, som ofta är generella och vaga, tolkas i ljuset av gemenskapens mål. Sekundärrätten tolkas i överensstämmelse med primärrätten.[25]

Domstolen har en mängd olika uppgifter inom EG. Den dömer i mål mellan medlemsstaterna och inbördes mellan EG:s institutioner. Den dömer vidare i mål mellan Kommissionen och medlemsstater samt mellan enskilda och medlemsstater. Domarna är bindande för adressaterna.[26] Domstolens olika uppgifter gör att ett antal rättegångsförfaranden utvecklats. Fördragsbrottstalan innebär att Kommissionen eller medlemsstat kan väcka talan mot annan medlemsstat för fördragsbrott. Domstolen kan då endast slå fast att fördragsbrott föreligger, den har hittills inte haft några befogenheter att meddela sanktioner mot den felande staten.[27] Enligt Romfördraget med dess ändrade lydelse som följd av Maastrichfördraget har dock Domstolen efter framställning av Kommissionen fått en ny möjlighet att bötfälla en medlemsstat som inte rättat sig efter ett tidigare domsutslag (art 171).

Ett annat rättegångsförfarande är ogiltighetstalan. Rättsakter utfärdade av Rådet eller Kommissionen kan av Domstolen förklaras ogiltiga om de inte står i överensstämmelse med fördraget.[28] En viktig uppgift för Domstolen är att på begäran av nationella domstolar lämna förhandsbesked om EG-reglernas innebörd. Förhandsbeskeden är bindande för den domstol som begärt beskedet.[29] Nationella domstolar är ibland skyldiga att inhämta förhandsbesked från EG-Domstolen. Det handlar oftast om fall då EG-rättsliga spörsmål uppkommer i en domstol, vars beslut inte kan överklagas. Möjligheten att ge förhands-

---

[24] En teleologisk tolkningsmetod, vilket innebär att syftet med regeln avgör tolkningen.

[25] Pålsson m fl, s 118.

[26] Pålsson m fl, s 104-110.

[27] Fördragsbrottstalan regleras i art. 169-171 Romfördraget, se Pålsson m fl, s 110.

[28] Ogiltighetstalan regleras i art. 173 Romfördraget.

[29] T ex rättsfallet Benedetti (52/76 (1977) ECR 163).

besked anses ibland som den viktigaste formen av kontroll av medlemsstaternas fördragsefterlevnad.[30]

Enligt Maastricht-överenskommelsen inrättas en ny institution, Regionala kommittén, med rådgivande status, där regionala och lokala organ i medlemsstaterna skall vara representerade.[31]

3.2 EG:s kompetens

De grundläggande reglerna om EG:s kompetens återfinns i artikel 3, Romfördraget.[32] EG-institutionernas arbete bygger på legalitetsprincipen, vilket innebär att deras verksamhet måste bygga på de befogenheter som fördraget ger dem.[33] Varje åtgärd som en institution vidtar måste ha stöd i gemenskapsfördragen.[34]

Det skall genast sägas att gemenskapsrätten inte som t ex Tysklands förbundsförfattning innehåller någon klar uppdelning av förbundsnivåns och delstatsnivåernas kompetenser, ett förhållande som skapat problem bland annat vid försöken att fastställa subsidiaritetsprincipens betydelse. Denna princip skall nämligen inte enligt art 3b tillämpas i frågor där EG har exklusiv kompetens. Det brukar sägas att EG har sådan kompetens direkt på grundval av fördraget, alltså av primärrätten, vad gäller jordbruk, transport, konkurrens och handelspolitik, vilket skulle innebära att gemenskapen i princip ensam kan utfärda regler på dessa politikområden, medan medlemsstaterna har ett mycket litet utrymme, som aktualiseras i den mån gemenskapen inte utnyttjat sin kompetens.[35] EG kan använda full kompetens om det är nödvändigt för att förverkliga något av gemenskapens syften inom den gemensamma marknaden, men det är i sista hand Domstolen som avgör var gränserna

---

[30] Pålsson m fl, s 117. Domstolen har även andra uppgifter än de som nämnts här, den handhar t ex mål om skadeståndsersättning till enskilda.

[31] Art 198 a-c Romfördraget.

[32] Förutom de tidigare verksamhetsområden som angivits i Romfördraget, gemensam handels-, jordbruks-, transport- och konkurrenspolitik m m, tillkommer enligt Maastricht-fördraget bl a politikområdena utbildning, forskning, hälsoskydd, konsumentskydd, energi, räddningstjänst och turism.

[33] Art. 4 Romfördraget.

[34] En presentation av EG:s institutioner kan av utrymmesskäl inte göras här. En lättillgänglig redogörelse för de viktigaste institutionerna Ministerrådet, Parlamentet, Kommissionen och Domstolen återfinns t ex hos Allgårdh m fl, s 95 ff.

[35] Pålsson m fl, s 127 f.

går, och någon katalog av konkurrerande kompetenser finns inte.[36] Men medlemsstaternas lagstiftningskompetens kvarstår så länge inte gemenskapen antagit tvingande regler. På de områden av art 3b, där redan bindande normer antagits, blir däremot subsidiaritetsprincipen inte tillämplig.[37]

Kompetensfördelningen är alltså inte given en gång för alla, men samarbetsområdet har vidgats betydligt genom unionsfördraget. Som nya politikområden har införts bl a utbildning, kultur och konsumentskydd, och reglerna om införande av den ekonomiska monetära unionen innebär också en stark ökning av samarbetet.

För att gemenskapens mål ska förverkligas strävar EG mot upprättandet av en gemensam marknad samt ett närmande av medlemsländernas politik, främst den ekonomiska. Den gemensamma marknaden innebär en fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital. Man ska kunna handla och byta tjänster, investera och producera, arbeta och flytta under lika och ostörda konkurrensförhållanden, precis som på en hemmamarknad.[38] En förutsättning för att den gemensamma marknaden ska utvecklas är att medlemsstaternas olika regler på området harmoniseras. Detta innebär att skillnaderna mellan de nationella rättssystemen ska utjämnas så att den fria rörligheten får fritt spelrum. EG:s rätt att utfärda direktiv om harmonisering anges direkt i Romfördraget.[39]

Om fördragen inte innehåller någon särskild regel som ger EG:s institutioner rätt att i ett visst läge agera, kan det trots detta vara möjligt att vidta en åtgärd. Romfördraget innehåller en bestämmelse som ger institutionerna denna rätt om åtgärden är nödvändig för att uppnå ett av fördragets mål inom ramen för den gemensamma marknaden. Om dessa förutsättningar är uppfyllda kan institutionerna agera utan att fördraget ger ett bemyndigande i det särskilda fallet. Förfarandet kallas fördragsutfyllnad.[40]

---

[36] Hallstöm, s 185f

[37] Cramér, s 539 f.

[38] Pålsson m fl, s 35.

[39] Romfördraget innehåller ett antal regler om harmonisering. För vissa områden inom EG-samarbetet finns speciella harmoniseringsbemyndiganden, t ex art. 49 om arbetskraftens fria rörlighet. Dessutom finns i art. 100-101 generella harmoniseringsbemyndiganden. Dessa bemyndiganden ger rådet rätt att utfärda direktiv för harmonisering av nationella regler som påverkar den gemensamma marknaden.

[40] Art. 235 Romfördraget ger EG möjlighet till fördragsutfyllnad. Artikeln har bl a använts till att vidga EG:s uppgifter på vissa politikområden, t ex forskningspolitik och utbildningspolitik. Genom enhetsakten har detta minskat då denna medfört att EG:s uppgifter på nya politikområden ökat i omfattning.

3.3 Sekundärrätten

EG-regler som direkt skall gälla i medlemsländerna på samma sätt som nationellt utfärdade lagar kallas förordningar och dessa utfärdas av Rådet eller Kommissionen. En förordning är direkt tillämplig i medlemsländerna, och det innebär, enligt domstolens praxis, att dess ikraftträdande och tillämpning till förmån eller till nackdel för den som är underkastad dess bestämmelser inte är avhängiga av nationella införlivandeåtgärder.[41] Sådana får inte heller vidtas. Förordningen gäller direkt inom EG, för medlemsländerna och deras myndigheter samt för fysiska och juridiska personer.

Direktiv är en typ av bindande rättsakter som utfärdas av Rådet eller Kommissionen. Till skillnad mot en förordning är ett direktiv inte direkt tillämpligt i medlemsländerna. Det är dock bindande för varje medlemsland som det riktar sig till vad gäller det avsedda resultatet. Form och medel för att uppnå detta överlämnas till staten, som kan välja mellan att behålla, anpassa eller ändra de nationella reglerna så att resultatet uppnås.[42] I direktivet anges hur lång tid en stat har på sig att genomföra anpassningen, vanligen mellan 6 och 24 månader. Om denna tidsfrist löper ut och anpassning ej är genomförd, kan direktiv vars bestämmelser är klara och tydliga användas med direkta verkningar till förmån för enskilda rättssubjekt gentemot staten. Det har dock inga verkningar mellan enskilda, d v s ett direktivs bestämmelser kan inte bli direkt tillämpliga mellan enskilda rättssubjekt.[43]

Både Rådet och Kommissionen kan utfärda beslut som vanligen riktar sig till en begränsad skara medlemsstater eller enskilda.[44] Besluten är bindande för adressaten och direktverkande om det är en enskild som beslutet riktar sig till. Sådana beslut meddelas vanligen av Kommissionen och handlar ofta om konkurrensfrågor. Om en medlemsstat är adressat, får beslutet inga omedelbara rättsverkningar för enskilda. Beslutets innehåll måste först omsättas i nationell lag. Gränsen mellan direktiv och beslut är i sådana fall flytande.[45]

Själva Romfördraget har också rättsverkningar för medlemsstaterna och dess medborgare, oavsett om den nationella lagstiftningen anpassats härtill. Domstolen har slagit fast att vissa artiklar i fördraget grundar rättigheter och skyldigheter för enskilda. Artikeln ifråga måste dock uppfylla vissa krav. Den måste vara entydig, fullständig och ovillkorlig

---

[41] Art. 189 Romfördraget, rättsfallet Variola (34/73 (1973) ECR 981).

[42] Art. 189 Romfördraget.

[43] Rättsfallet Marshall (152/84 (1986) ECR 723).

[44] Art. 189 Romfördraget.

[45] Pålsson m fl, s 52 f.

och innebära förbud riktade mot medlemsländerna. Ett exempel på en sådan regel finns i artikel 85 som förbjuder konkurrensbegränsning. Artikeln kräver inga nationella lagstiftningsåtgärder utan skall tillämpas direkt av nationell domstol. Man brukar säga att primärrätten, d v s i princip Romfördraget, i vissa fall är direktverkande.[46]

3.4 EG och medlemsstaternas rättsordningar

Ett medlemskap i EG innebär att staten accepterar dess strävanden och mål samt underställer sig fördragen och övriga gemensamma regler. EG-rätten utgör därmed en del av medlemsstatens rättsordning. En stat som blir medlem i EG avsäger sig i och med detta lagstiftningsbefogenheter inom de områden som gemenskapens samarbete berör. Dessa områden blir då upptagna av EG-rätten, och det blir inte längre tillåtet att stifta egna nationella lagar vid sidan av denna. EG-rättens förhållande till den nationella rätten bygger på två principer som domstolen slagit fast. Den ena är principen om fördragets och EG-rättens direkta tillämplighet i medlemsländerna med verkan också i förhållande till enskilda rättssubjekt.[47] Den andra är principen om EG-rättens företräde framför nationell rätt.[48] Dessa båda principer är inte reglerade i fördraget utan en frukt av domstolens praxis och de utgör grundstenarna i tillämpningen av EG-rätten.

Det är i första hand medlemsstaterna som genomför EG-rätten i sina egna länder. De får i princip använda den egna rättsordningens förvaltningsmässiga medel. Procedurregler, verkställighetsmedel och rättsmedel lämnas alltså i första hand åt medlemsstaternas egna rättsordningar att reglera. Men även på detta område finns en tendens att gemenskapsrätten slår igenom på nya områden. För en effektiv verkställighet av gemenskapsrätten får inte nationella regler stå hindrande i vägen. Utvecklingen i riktning mot likformighet förstärks också av EG-rättens krav på likabehandling, likvärdighet och neutralitet.[49] Slutligen innebär genomförandet av de fyra friheterna att förvaltningsbeslut i ett

---

[46] Pålsson m fl, s 136 ff. Exempel på andra artiklar som har direkt verkan är art. 7 om särbehandling p g a nationalitet (Kenny 1/76 (1977) ECR 741) och art. 52 om etableringsrätt (Reyners 2/74 (1974) ECR 631).

[47] Rättsfallet van Gend en Loos (26/62 (1963) ECR 1).

[48] Rättsfallet Costa ./. ENEL (6/64 (1964) ECR 585).

[49] EG-rätten skall genomföras på ett likvärdigt sätt i alla staterna. Procedurregler måste tillämpas neutralt i förhållande till EG-rätten.

land blir giltiga i ett annat: beslut om tillstånd, kontroll och registrering i ett EG-land skall anses likvärdiga med inhemska beslut.

4 EES-avtalets innebörd

EFTA-länderna och EG har genom ett avtal om införande av ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) väsentligt ökat sitt samarbete. Målet är att varor, kapital, tjänster och personer ska kunna röra sig fritt över gränserna inom EES-området. Avtalet ska även utveckla och bredda samarbetet på angränsande områden, t ex miljö, forskning, utbildning och konsumentskydd. EG:s regelverk ska i relevanta delar integreras i EES-avtalet och även i EFTA-ländernas rättsordningar. Enhetliga regler ska följaktligen gälla inom hela EG-EFTA området.[50] Härigenom skapas en gemensam rättslig ordning som inom avtalets räckvidd är lika med EG-rättens. Till EES-avtalet har också fogats särskilda bestämmelser om EFTA-ländernas egen oberoende övervakningsmyndighet, ESA, och en EFTA-domstol.

Avtalet innebär för EFTA-länderna en folkrättsligt grundad skyldighet att införa avtalet i de nationella rättsordningarna och ge det en verkan som i möjligaste mån överensstämmer med EG:s regler inom EG. De EG-regler som EES-avtalet berör ska också införas i EFTA-ländernas nationella rättsordningar. Genom lagvalsregeln i 5 § EES-lagen skall garanteras att Sveriges förpliktelser enligt avtalet uppfylls.[51] Däremot överför inte EES-staterna någon lagstiftningskompetens till EG. Om avtalet skall utvidgas krävs alltså enighet mellan alla EG:s och EES' medlemsstater. Tanken med samarbetet är dock att det skall utvecklas så att homogena regler skapas i alla de berörda länderna.[52]

Eftersom avtalet till stor del bygger på EG:s regler inom de områden som berörs är skillnaden mellan ett EES-avtal och ett EG-medlemsskap alltså inte så stor. Vid ett medlemskap får EG:s regler mer direkt rättsverkan, både för medlemsstaten och för enskilda. EG:s rättsordning anses ju inte vila på folkrättslig grund, och regelverket får därför i vissa delar direkt genomslagskraft i medlemsstaten utan att reglerna införlivas i den nationella rätten. Dessutom innebär naturligtvis ett medlemskap i motsats till EES-avtalet direkt inflytande i beslutsprocessen inom EG på alla plan. EES-avtalet medför t ex inget representantskap i Regionala kommittén.

---

[50] Se prop. 1991:92:170 bil. 6, s 2 f, bil. 9 s 1 f. Förhållandet berörs på ett antal ställen i propositionen, se också Ds 1992:14, s 11-18 för mera sammanfattande resonemang.

[51] EES-avtalet, protokoll 35, och lag om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (SFS 1992:1317), EES-lagen, 5 §. Se också prop 1991/92:170, bil 1, s 136 ff och Pålsson m fl, s 290.

[52] Allgårdh m fl, s 410 f.

Vissa områden som EG:s samarbete berör omfattas inte av EES-avtalet, t ex jordbrukspolitiken och EG:s tullunion. Detta innebär bl a att EFTA-ländernas gränstullar inte påverkas av avtalet. Vidare omfattar inte EES-avtalet tillgång till strukturfonderna eller anslutning till den gemensamma ekonomiska politiken. EG:s samarbete bygger till stor del på att länderna är skyldiga att samordna sin ekonomiska politik. Detta är alltså inte fallet inom EES-samarbetet, som inte omfattar gemensam beskattningspolitik eller valutapolitik.

5 Hur påverkas olika sidor av kommunal verksamhet?

5.1 Inledning

I detta avsnitt skall endast några få effekter av internationalisering och integration beskrivas. Avsikten är att belysa områden där förändringar av den rättsliga regleringens och kontrollen av kommunal verksamhet är särskilt påfallande. De förändringar som här beskrivs blir underlag för analysen i det avslutande avsnittet 6.

5.2 Kommunal upphandling

Den kommunala upphandlingen är en del av den offentliga. Men medan den statliga upphandlingen är författningsreglerad genom upphandlingsförordningen, är den kommunala i dag oreglerad. Endast kommunallagens regler behöver beaktas, t ex KL 8:1 om god ekonomisk hushållning. Det är i princip respektive kommun och landsting som utformar upphandlingen efter eget önskemål. I praktiken är dock de flesta kommuner anslutna till det upphandlingsreglemente som Kommunförbundet utformat.[53] Enligt detta ska upphandling ske med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns, med iakttagande av affärsmässighet och objektivitet. Reglementet är i övrigt inte särskilt detaljerat, annonskrav saknas t ex.[54] Alla landsting har antagit Landstingsförbundets upphandlingsreglemente som följer upphandlingsförordningen och förbjuder gynnande av det lokala näringslivet.
Kommunerna har hittills ansetts ha viss möjlighet att styra upphandlingen så att den verkar stödjande på lokal sysselsättning och näringsliv, men rörelsefriheten begränsas av förbudet mot individuellt företagsstöd och regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Beslut om upphandling kan överklagas genom kommunalbesvär. Rätten att överklaga tillkommer varje enskild kommunmedlem, men överprövningen av kommunala upphandlingsbeslut är begränsad till en laglighetsprövning.

De förändringar av upphandlingen som här skall beröras följer redan av EES-avtalets ikraftträdande. Ett medlemskap innebär alltså inga ytterligare förändringar materiellt. EG:s regler avser att åstadkomma en konkurrensutsatt upphandling för att på så vis skapa en

---

[53] Ds 1992:4, s 46.
[54] Prop. 1992/93:88, s 33.

öppen marknad. Ingen leverantör får särbehandlas vid upphandling. EG:s krav på öppenhet tillgodoses genom annonseringskravet, och kravet på affärsmässighet är grunden till den regel som säger att det lägsta eller det mest fördelaktiga anbudet ska antas.[55] Alla betydande sektorer omfattas av EG:s upphandlingsdirektiv. Varor, tjänster och byggentreprenader inbegrips, och dessutom finns upphandlingsdirektiv avseende försörjningssektorerna, dvs. vatten, energi, transporter och telekommunikation. Upphandlingar som berörs är köp, hyra och sale- och leaseback mellan leverantör och upphandlande myndighet.[56] Det är inte alla upphandlingar som detaljregleras av lagen, utan vissa lägsta värden finns angivna, s k tröskelvärden. För varu- och tjänsteupphandling är detta värde satt till 200.000 ecu. Vid upphandling av byggentreprenad är tröskelvärdet 5 miljoner ecu. Inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationsområdena gäller samma värden, förutom på varor, där värdet är satt till 400.000 ecu eller för telekommunikation till 600.000 ecu.

Övervakningsorgan för att direktiven efterföljs inom EG är Kommissionen som både agerar på egen hand och tar emot anmälningar om regelbrott och underlåtenhet från medlemsstaternas sida. För att stärka kontrollen av att upphandlingsreglerna följs har man tillskapat särskilda rättsmedelsdirektiv. Där stadgas bl a att den som har eller har haft intresse av att erhålla ett kontrakt och som har skadats eller riskerar att skadas ska ha möjlighet att via nationella procedurer granska upphandlingen. Denna granskning kan av medlemsstaten överlämnas till domstol eller annan rättslig institution. Det nationella kontrollorganet ska vidare kunna undanröja rättsstridiga beslut och förhindra en pågående felaktig upphandling. Det ska också finnas möjlighet att utdöma skadestånd.[57]

I Sverige har en ny lag om offentlig upphandling (LOU) antagits men ännu inte trätt i kraft. När EES-avtalet träder i kraft, börjar också lagen gälla. Det nya regelverket är delvis en transformering av EES-avtalets bestämmelser som i sin tur bygger på de EG-direktiv som behandlar offentlig upphandling.[58] Men LOU innehåller regler även för den offentliga upphandling som inte omfattas av EES-avtalet. Lagens huvudprinciper tillämpas också på upphandling under tröskelvärdena. Lagen är tillämplig då stat, kommun, landsting och kyrkliga kommuner gör inköp av varor och tjänster och därmed uppträder som upphandlande enheter.[59] Som sådana enheter räknas också bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som fullgör uppgifter i det

---

55 Prop. 1992/93:88, s 36 f.
56 Ds 1992:4, s 65.
57 Direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG.
58 Prop. 1992/93:88, s 38 f.
59 SFS 1992:1528, LOU 1:2.

allmännas intresse.[60] Kommunala bolag hör följaktligen till den grupp som berörs av lagen i den mån de inte har en industriell eller kommersiell karaktär. Utgångspunkt vid denna avgränsning är dels vilken verksamhet som bedrivs, dels vilket inflytande det allmänna har.[61] Tröskelvärden, förfarandeformerna och annonseringskraven m m är i princip likadana som i ovan beskrivna EG-direktiv. Upphandlingen blir genom närmandet till EG mer detaljstyrd. Kommunerna var förr fria att utforma sin upphandling som de ville, även om de flesta kommuner, och alla landsting, antagit ett upphandlingsreglemente. EG:s direktiv kräver en betydligt mer detaljerad reglering. Hela upphandlingsprocessen blir sannolikt mer tidskrävande, vilket åtminstone inledningsvis medför ökade kostnader. Det är dessutom så att den kommun som inte följer de nya reglerna riskerar att få stora skadeståndsanspråk riktade mot sig. De kommunala bolagen kommer att omfattas av upphandlingsreglerna, vilket för deras del också sannolikt innebär en ökning av kostnaderna inledningsvis. Tidigare kunde de utforma sin upphandling som de ville. Inte ens det frivilliga upphandlingsreglementet omfattade kommunala bolag, även om de naturligtvis kunde bli anslutna. Fördyringen för kommunerna kommer troligen att uppvägas av de lägre priser som kommer att följa av den ökade konkurrensen.

För kommunmedlemmarna innebär de nya regleringarna att deras möjlighet att överklaga kommunala beslut beskärs. När LOU träder i kraft är det inte längre möjligt att överklaga kommunala upphandlingsbeslut med kommunalbesvär. Besvärsrätten flyttas från kommunmedlemmarna till leverantörerna.[62] För kommunen kan det innebära att antalet överklagade beslut ökar, då kretsen av besvärsberättigade får större personligt intresse av beslutens korrekthet. Den statliga kontrollen av kommunerna ökar. Kommunala upphandlingsbeslut, som tidigare endast kunde angripas med laglighetsbesvär kan med det nya regelverket överprövas i länsrätten. Om upphandlingen är lagstridig, ska rätten besluta att den ska göras om eller att den inte får avslutas innan rättelse sker. Den upphandlande enheten ska ersätta leverantörens uppkomna skada.[63]

Vid sidan av de nationella rättsmedlen finns ett särskilt övernationellt rättelseförfarande som motsvarar EG-rättens. Efter anmälan eller eget beslut behandlar ESA en konkret överträdelse av reglerna under en pågående upphandling. ESA begär då rättelse av den berörda staten,

---

[60] LOU 1:6.

[61] Prop 1992/93:88, s 60. Nämnden för offentlig upphandling ska, om en upphandlande enhet begär det, granska enhetens rutiner angående upphandling och bedöma deras lagenlighet.

[62] LOU 6:5.

[63] LOU 6:1-2 och 6:6-7.

som inom tre veckor skall bekräfta att rättelse har skett. EFTA-domstolen kan överpröva ESA:s beslut.[64]
Ytterligare betonas vikten av konkurrens även i offentlig företagsverksamhet genom den nya konkurrenslagens bestämmelser, som kan gälla kommunal verksamhet om det inte rör sig om myndighetsutövning, och genom förslaget till ingripanderätt mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, som avses träda i kraft samtidigt som EES-avtalet.[65]

5.3 Offentligt stöd till företag

Den svenska kommunallagen medger att kommunerna och landstingen engagerar sig i näringslivet i följande fall. Ett allmänt främjande av näringslivet är tillåtet, t ex genom tillhandahållande av mark till förmånligt pris, satsningar på infrastruktur och kontaktverksamhet, konsultservice etc, i den mån verksamheten har en kollektiv inriktning.[66] Kommunerna får också bedriva viss näringsverksamhet i egen regi eller genom kommunala bolag och stiftelser. Sedvanlig kommunal affärsverksamhet, som består av att tillhandahålla kollektiva anläggningar av något slag, t ex elverk, renhållningsverk och bussföretag, är också tillåtet. Det huvudsakliga syftet med företaget får inte vara att bereda kommunen ekonomisk vinst.[67] Stöd till enskilda näringsidkare får endast ges, om det finns synnerliga skäl. Bidrag till nödvändig serviceverksamhet som hotar att bortfalla, t ex bensinmack och livsmedelsaffär, har ansetts kompetensenligt. Det kan också i extrema "nöd"-situationer anses ligga i ett allmänt intresse att kommunen eller landstinget stöder ett enskilt företag för att rädda sysselsättningen.[68]

Genom EES-avtalet införs EG:s regler om offentliga stödåtgärder i svensk lag.[69] Ett EG-medlemskap innebär alltså inte några ytterligare konsekvenser på detta område. Huvudregeln inom EG är att stöd från

---

[64] Prop 1991/92:170, bil 1, s 142 f och 155 f.

[65] Konkurrenslagen (1993:20) och prop 1993/94:35.

[66] KL 2:8 1 st reglerar allmänt näringslivsfrämjande åtgärder, se prop. 1990/91:117, s 152.

[67] KL 2:7 reglerar kommunal affärsverksamhet, se prop. 1990/91:117, s 33.

[68] KL 2:8 2 st. Den nya kommunallagen innebär att synen på företagsstöd skärpts i ytterligare restriktiv riktning, se prop. 1990/91:117, s 32 f och 152 f.

[69] Se EES-avtalet, art 61, och EES-lagen, 6-8 §§ lag om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (SFS 1992:1317).

offentliga medel som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen inom näringslivet är förbjudet i den mån det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.[70] Begreppet "statsstöd" har i Kommissionens praxis givits en mycket vid tolkning. Bistånd från kommunala medel likställs med statsstöd.[71] Det behöver inte vara fråga om en positiv åtgärd som utgivande av direkt bidrag. Avgörande för bedömningen är om mottagaren kommit i åtnjutande av fördelar som inte motsvaras av en jämförlig uppoffring, t ex då en vara eller tjänst säljs alltför billigt eller om staten ger en skatterabatt eller en garanti.[72]

Särskilda typer av stöd kan i vissa fall anses förenligt med direktiven. Det som främst är aktuellt är regionstöd, som kan utdelas för att hjälpa vissa regioner inom EG som är ekonomiskt utsatta, och sektorstöd som ges till vissa industrisektorer som behöver utvecklas.[73]

Vissa godkända former av stöd finns klart angivna i fördraget. Dessa är:

a) stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att det inte innebär någon diskriminering beträffande varornas ursprung,

b) stöd som utgör katastrofbistånd.[74]

Det finns dessutom en uppräkning av olika sorters stöd som i princip kan anses tillåtna. Sådant bistånd som faller in i dessa kategorier är tillåtet, beroende på en prövning av det enskilda fallet. Det gäller stöd som

a) främjar den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning,

b) främjar genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller avhjälper en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,

c) underlättar utvecklingen av viss näringsverksamhet eller vissa regioner, i den mån stödet inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

---

[70] Art. 92.1 EEG-fördraget.

[71] Allgårdh m fl, s 278 f. Se även prop 1991/92:170, bil 1 s 156 f.

[72] Det tyska regeringen har i ett fall av Kommissionen ålagts att se till att Daimler-Benz betalade 34 milj mark till Berlins stad, eftersom företaget förvärvat mark av staden till ett alltför lågt pris (beslutet publicerat i EGT L 263, 9.9.1992. Se Allgårdh m fl, s 278 f.

[73] Se Allgårdh m fl, s 284-288 för en mer detaljerad genomgång av dessa stödtyper.

[74] Art. 92.2 EEG-fördraget. Ytterligare en punkt finns i uppräkningen, men den saknar betydelse här och torde snart bli obsolet. Den handlar om möjligheten att ge bidrag till Tyskland p g a landets delning.

d) avser annat stöd som Rådet godkänner efter förslag från Kommissionen.[75]

Allt stöd från det offentliga omfattas inte av regleringen, utan vissa tröskelvärden finns, under vilka stödet i princip är tillåtet och Kommissionen har fri prövningsrätt. Detta gäller statsstöd till företag med högst 250 anställda och antingen en årsomsättning som inte överstiger 20 miljoner ecu eller totala tillgångar som inte överstiger 10 miljoner ecu. Företaget får inte till mer än 25 % ägas av ett eller flera större företag. Statsstöd till sådan verksamhet godkänns i allmänhet, om stödet motsvarar högst
7,5 % av investeringskostnaden,
3.000 ecu per arbetstillfälle som skapas, eller
200.000 ecu totalt om stödet inte åsyftar vare sig en investering eller att skapa sysselsättning.[76]

Det är dessutom tillåtet att utdela stöd till företag, oberoende av storlek, om stödet inte överstiger 50.000 ecu sammantaget under en treårsperiod.

En medlemsstat måste anmäla nya planer på stöd till Kommissionen som är EG:s övervakningsorgan. Sådant som bedöms ha liten effekt på handeln mellan EG-länderna behandlas enligt en förenklad procedur. Kommissionen kan kräva att utgivet stöd återbetalas. Den kan dock endast agera mot medlemsstaten och inte direkt mot företaget.

För EES-staterna regleras övervakningen på motsvarande sätt. Övervakningsorganet, ESA, skall fortlöpande granska alla befintliga former av stöd som utges eller ska utges inom de avtalsslutande staterna.[77] EES-lagen föreskriver vidare att kommuner och landsting är skyldiga att lämna upplysningar till regeringen eller till det svenska övervakningsorganet om alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för ESA:s prövning. Om ESA prövar ett kommunalt beslut om stöd och finner detta stå i strid med EES-avtalet får regeringen upphäva beslutet. Detta gäller dock inte om en svensk myndighet, t ex en kammarrätt, redan prövat beslutet och funnit det vara förenligt med avtalet.[78]

De olika former och tillfällen, då det enligt EG-rätten är tillåtet att utdela stöd från det offentliga till företag, är tämligen talrika, i alla fall om det görs en jämförelse med kommunallagens regler om utdelande av

---

[75] Art. 92.3 EEG-fördraget.

[76] Allgårdh m fl, s 279 f. Mer generösa regler gäller för mindre utvecklade områden. T ex kan stödet motsvara upp till 15 % av investeringskostnaden.

[77] Art. 62.1 i EES-avtalet som enligt 2 § EES-lagen gäller som svensk lag.

[78] 7 och 8 §§ EES-lagen, se prop. 1991/92:170, bil. 1 s 160 f.

stöd till företag. I de flesta fallen handlar det om stöd för att främja vissa regioner eller skapa arbetstillfällen. Enligt KL är det inte tillåtet att vid sådana tillfällen stödja företag. I det avseendet innebär det nya regelverket ingen materiell reduktion av befogenheterna.
Kommunala bolag, som är tämligen vanliga inom den del av näringslivet som ofta benämns den kommunala sektorn, kan medföra vissa svårigheter. Bolagen betraktas med samma ögon som ett privatägt företag, och det kan därför bli svårt för kommunen eller landstinget att skjuta till kapital till sina bolag när detta är nödvändigt. Sådana kapitaltillskott betraktas i princip som företagsstöd och får endast ges vid de tillfällen som uppräknats ovan. Undantag är de tillskott som understiger tröskelvärdena.

Det nya regelverket innebär ett ingrepp i det kommunala självstyret. EES-lagen ger regeringen rätt att upphäva ett kommunalt beslut om stöd till företag om ett övervakningsorgan befunnit detta strida mot EES-avtalet. Detta är en utvidgning av statens befogenheter gentemot kommunerna. Det införs också en kommunal skyldighet att rapportera om de olika former av stöd som planeras. I förarbetena hänvisar regeringen på denna punkt till en motsvarande befogenhet för regeringen när det gäller civil luftfart.[79] Regeringen hävdar att en rätt för regeringen att upphäva kommunalt beslut, som står i strid med folkrättsliga åtaganden och med svensk lag, inte kan anses utgöra en oacceptabel inskränkning av den kommunala självstyrelsen.[80]

5.4 Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd

Som en följd av EES-avtalet kommer svenska kommuner och landsting att kunna lämna anbud på konsultverksamhet vid de utvecklingsprojekt som finansieras med EG:s regionalfonder exempelvis i Sydeuropa. Detta försvåras dock av den nuvarande svenska lagstiftningen. Denna ger bara en begränsad rätt att tillhandahålla kommunala tjänster för export. En kommun kan bedriva tjänsteexport som underleverantör till svenskt exportföretag eller staten. Efter dispens från regeringen kan kommun få bedriva tjänsteexport på egen hand. Vid behandling av dispensansökan beaktas att inga onödiga risker tas med det kommunala

---

[79] Lag(1992:138) om tillämpning av avtal mellan Sverige, Norge och EEG om civil luftfart, se prop 1991/92:170, s 162. Regeringens ingripande kan endast ske i de fall då tolkningen av art 61 inte kommit under svensk domstols prövning.

[80] Prop 1991/92:170, s 162.

kapitalet. Exporten ska också bedrivas på ett ekonomiskt försvarbart sätt. Kommunerna ges enligt förslaget ökade möjligheter att bedriva kommunal tjänsteexport på egen hand. Kravet på dispens försvinner. Motivet till detta är att kommuner och landsting själva är bättre lämpade att bedöma den ekonomiska risken än regeringen. Förslaget innebär vidare att exporten ska balanseras ekonomiskt under viss tid samt särredovisas i den kommunala bokföringen. Prissättningen ska ske på affärsmässiga grunder, och kontinuerligt tillskott av skattemedel eller investeringar för tjänsteexport får ej göras. Regeringen kan dock bevilja tillstånd till detta.[81]

Svenska kommuner och landsting har möjlighet att ge humanitärt bistånd till utlandet om en nödsituation uppstått. Endast utrustning som kan avvaras får dock skänkas, d v s utrustning får inte köpas in får ett sådant ändamål.[82] Ett lagförslag har upprättats som ger kommunerna möjlighet att anskaffa ny utrustning som sedan används till bistånd. Rådgivning, konsultverksamhet, utbildning m m kan också ges. Sådant bistånd får dock endast ges till stat som också erhåller bistånd från svenska staten. Kompetensutvidgningen är främst avsedd att ge svenska kommuner och landsting möjlighet att hjälpa till vid uppbyggandet av kommuner i Östeuropa.

De utökade befogenheterna inom både tjänstexport- och biståndsområdet är en följd av den internationaliseringsprocess som accelererat i samband med utvecklingen i Östeuropa, EES-avtalet och den svenska ansökan om EG-medlemskap. De svenska kommunerna och landstingen har fått ett starkt ökat intresse för internationella frågor, och lagförslagen ger dem ökade möjligheter att agera på den internationella scenen.

5.5 Miljöskydd

En utgångspunkt vid de svenska förhandlingarna om EES-avtalet var att den svenska miljölagstiftningen i praktiken uppfyllde EG:s miljökrav. Endast formella ändringar ansågs nödvändiga för att uppfylla dessa krav. Men det kommunala miljöarbetet kommer att påverkas av EES-avtal och EG-medlemskap. Vissa ändringar har föreslagits av miljö- och naturresursdepartementet.[83] Här skall behandlas miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) och luftmätningar.

En MKB är en tämligen omfattande bedömning av hur en rad faktorer, t ex människor, mark och vatten, påverkas av ett visst projekt.

---

81 Se SOU 1993:77, s 56 ff och 72-77.

82 SOU 1993:77, s 14 f och 79-82.

83 Ds 1992:43, s 3.

Enligt EG:s regler ska en MKB göras då ett projekt kan antas medföra betydande påverkan på miljön.[84] Detta antagande kan grundas på projektets art, storlek eller lokalisering. Departementets lagförslag innebär att utövaren av verksamhet som enligt svensk lagstiftning är tillståndspliktig, t ex ett vägbygge, också ska utföra en MKB avseende verksamheten.[85]

Plan- och bygglagen (SFS 1987:10) föreslås ändras så att miljöanalyser skall göras i större omfattning. Miljöanalysen innebär att kommunen redovisar att EG:s miljöregler inte kränks i samband med projektet, t ex att gränsvärden för buller och utsläpp ej överskrids. Något generellt lagstadgat krav på att MKB ska ingå i underlaget för den fysiska planeringen uppställs inte. Däremot ska MKB upprättas då kommunen planerar vissa i lagen angivna projekt t ex industriområden och fritidsbyar.[86] Detta lagkrav är helt nytt och innebär för kommunernas del sannolikt ökade kostnader i samband med den fysiska planeringen.

EG:s regler om luftkvalitet innebär att mätningar av luftkvaliteten ska utföras regelbundet. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om de resultat som erhålls.[87] Enligt ett svenskt lagförslag skall kommunerna kunna åläggas att utföra mätningar för att utröna förekomsten av farliga föroreningar i luften. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i den utsträckning det är nödvändigt för att uppfylla EG:s regler om gränsvärden för vissa luftföroreningar meddela föreskrifter. Om det kan antas att gränsvärdena kan komma att överskridas, skall en kommun kunna åläggas att utföra mätningar. Tillsynsmyndigheten får utfärda föreskrifter om mätmetoder och redovisning.[88] På detta område innebär således EES/EG ökade statliga tillsynsbefogenheter.

EG:s miljöregler skiljer sig från de svenska på det viset att exakta gränsvärden ofta anges. Den svenska miljölagstiftningen anger snarare kraven i mer allmänna ordalag. Plan- och bygglagen anger exempelvis att en god bostadsmiljö ska upprätthållas.[89] EG:s exakta miljöregler kan komma att innebära en ökning av antalet mätningar av luft- och

---

[84] Rådets direktiv (85/337/EEG) om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

[85] Ds 1992:43, s 41-45 .

[86] Prop 1992/93:60, s 27.

[87] Se exempelvis direktiv (82/884/EEG) om gränsvärde för bly i luften och direktiv (85/203/EEG) om luftkvalitetsnormer för kvävedioxider.

[88] Prop 1992/93:60, s 185 (ändring i hälsoskyddslagen).

[89] PBL 2:1.

vattenkvalitet etc. Detta är positivt för miljön men betyder också ökade kostnader för kommunalt miljöskydd och en utökad statskontroll.

5.6 Arbetstagares skydd vid överlåtelse av företag eller verksamheter

När en kommunal verksamhet överförs till annan, exempelvis då barnomsorgen tas över av privata företag, anger inte svensk lagstiftning hur detta påverkar de tidigare kommunalt anställda inom verksamheten. Deras anställningsavtal övergår inte automatiskt till förvärvaren. Det nya anställningsförhållandet med förvärvaren kan ha ett helt annorlunda innehåll i fråga om lön, arbetstider m m.[90] Arbetstagares skydd vid övergång av företag eller verksamhet är således tämligen svagt. EG:s regler i fråga om arbetstagares skydd vid överlåtelse av företag eller verksamhet består av ett direktiv som antogs 1977.[91] Direktivet innebär ett tämligen långtgående skydd för arbetstagare i sådana situationer. I EES-propositionen ansågs det dock att den svenska lagstiftningen uppfyllde direktivet.[92] Direktivet ska tillämpas vid överlåtelse av företag, verksamhet eller del av verksamhet till annan arbetsgivare genom lagenlig överlåtelse eller fusion. Vid bedömningen av om överlåtelse skett är det väsentliga om verksamheten bevarat sin identitet. Det är således inte nödvändigt att tillgångar överlåts. Överlåtarens rättigheter och skyldigheter på grund av ett anställningsavtal skall gå över till förvärvaren. Syftet med bestämmelserna är att i möjligaste mån säkra att anställningsförhållandet skall fortsätta oförändrat under den nye arbetsgivaren. Överlåtelsen får inte i sig utgöra skäl för en förändring av anställningsvillkoren eller uppsägning av arbetstagaren.[93]

Vid en jämförelse med EG:s regler och den svenska arbetsrätten noteras en viss skillnad i fråga om arbetstagares skydd vid överlåtelse av företag eller verksamhet. Det har dock ansetts att den svenska rätten uppfyller EG:s krav i det här avseendet.[94] Men skiljaktiga röster har

---

[90] SOU 1993:32, s 324 f.

[91] Direktiv (77/187/EEG) om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av verksamheter.

[92] Prop. 1991/92:170, bil. 9 s 25.

[93] Direktiv (77/187/EEG), se också SOU 1993:32, s 317-321.

[94] Se prop. 1991/92:170, bil. 9 s 25 och SOU 1993:32, s 326 f.

också höjts. Om svensk rätt verkligen uppfyller EG:s krav är således inte klarlagt, och detta kan ytterst prövas av EG-domstolen.[95]
EG-direktivets regler kan dock innebära en svårighet för kommunerna. En regel som ger arbetstagaren bibehållet anställningsavtal vid en verksamhetsövergång kan göra det svårare för privata näringsidkare att överta kommunal verksamhet och göra denna lönsam. De tidigare kommunalt anställda med sina gamla anställningsvillkor måste då bibehållas i verksamheten. Detta medför naturligtvis kostnader och andra problem, varför benägenheten hos privata näringsidkare att överta kommunal verksamhet därför kan minska om EG:s regler på detta område slår igenom.

---

[95] Bouvins reservation i SOU 1993:32, s 943-948. Vid ett svenskt EG-medlemskap kan EG-domstolen pröva frågan. När EES-avtalet blir gällande, kan EFTA-domstolen avgöra frågan.

6 Sammanfattande analys

6.1 De tre alternativen

Mot bakgrund av översikterna av kommunal självstyrelse, EG:s rättsordning och specifik påverkan på olika delar av kommunalrätten skall nu analyseras effekter av EG-medlemskap, EES-avtal respektive noll-alternativ. Effekter kan urskiljas med ett kortsiktigt perspektiv genom studium av redan beslutade ändringar med anledning av EES-avtalet eller med hjälp av tankeoperationen att antingen redan gällande EG-rätt införs i Sverige eller att den svenska rätten i sin nuvarande utformning mer eller mindre tas för given.

En rättspolitisk bedömning måste dock också bygga på att svensk rätt förändras, även om landet inte direkt deltar i integrationen. Internationalisering av handel och ekonomi m m måste därför liksom EES-avtalets effekter och EG-rättens struktur vara utgångspunkter. Bedömningen med ett mer långsiktigt perspektiv är naturligtvis än vanskligare. Här måste den troliga utvecklingen av integrationsarbetet i EG också finnas med, liksom hypoteser om hur den svenska nationella nivån kommer att reagera på EG:s utveckling. Här kan det endast bli fråga om redovisning av troliga utvecklingsalternativ. Slutligen kan en uppdelning också göras mellan direkt inträdande effekter och mer indirekt påverkan på den kommunala självstyrelsen som en del av rättssystemet i Sverige.

Som tidigare antytts är det effekterna på den svenska kommunalrätten i två avseenden som står i förgrunden: För att bedöma den kommunala självstyrelsens utveckling studeras ändringar i den rättsliga styrningen och i den rättsliga kontrollen av kommuner och landsting.

Analysen kommer att sammanfattas i två scheman, där bedömningarna av förändringarnas betydelse för den kommunala självstyrelsen grovt anges. Varje aspekt som tas upp till bedömning skall behandlas i förhållande till de tre alternativen EES-avtal, EG/EU-medlemskap och 0-alternativet.

6.2 Den allmänna kompetensen

Den allmänna kompetensen riskerar att minska i praktiken om beskattningsrätten urholkas, vilket är avhängigt av dels den ekonomiska situationen i landet, dels integrationens krav på anpassning av den ekonomiska politiken. Vid samtliga alternativ ligger det i riksdagens hand att fördela skattetrycket. På den statliga nivån avgörs var skatte-

sänkningar skall drabba och vilka krav på utgiftsminskningar som skall ställas. Grundlagsskyddet för den kommunala beskattningsrätten är som vi sett bräckligt. EES innebär inget direkt krav på sänkt skattetryck, men den fria rörligheten kan leda till att Sverige faktiskt tvingas sänka skattetrycket för att vara konkurrenskraftigt. EG/EU förstärker denna tendens, medan 0-alternativet antagligen inte medför en lika snabb anpassning men ändå på sikt får liknande effekter. En beskuren beskattningsrätt är naturligtvis, betraktad isolerat, negativ för självstyrelsen.

Hur är det då med övriga kommunala befogenheter inom den allmänna kompetensen?

Befogenheten att sköta den ekonomiska verksamheten genom köp av varor och tjänster blir reglerad både i EES och EG/EU-alternativet genom kraven på den offentliga upphandlingen, medan 0-alternativet formellt medger att de nya upphandlingsreglerna aldrig träder i kraft eller upphävs, om EES-avtalet sägs upp. Den allmänna inriktningen på ökad konkurrens och affärsmässighet i kommunal verksamhet kan dock tänkas leda till högre krav på upphandlingsförfarandet, även i det senare fallet.

Reglerna om statsstöd införlivas med svensk rätt genom EES-avtalet med i princip samma innebörd som i EG/EU. För kommunal kompetens innebär de en ny form av detaljreglering. Jämfört med den mycket restriktiva inställningen till individuellt näringsstöd i kommunallagen är reglerna dock mer flexibla. Hänsyn tas till andra faktorer, och det framstår inte som uteslutet att en subvention till enskild näringsidkare, som skulle ha upphävts vid en prövning i kammarrätten, inte berörs av EG-direktiven eller skulle godkännas vid en prövning enligt EG-reglerna. Det är då inte fråga om en ökning av den allmänna kompetensen utan svensk rätt kvarstår oförändrad. Det är bara så att ingen rättslig prövning aktualiserats. Om däremot ett stöd godkänts av svensk domstol, med tillämpning först av EG-reglerna, och i den mån dessa anses "friande", av de svenska reglerna, kan ESA inte kräva att den svenska regeringen upphäver det kommunala beslutet. Ett upphävande skall däremot ske om ESA prövar beslutet och finner det strida mot EG-rätten. Det kan knappast påstås att de kommunala befogenheterna i sig att utge näringsstöd minskar i något av alternativen. En reservation måste dock på denna punkt lämnas för kommunala stöd till egna bolag. Däremot förstärks kontrollen av de kommunala besluten i de båda europa-alternativen jämfört med 0-alternativet. En tänkbar utveckling på sikt är att riksdagen vill förenkla regelsystemet genom en anpassning till EG-rätten som innebär att de svenska regler om näringsstöd som vid en jämförelse framstår som enbart interna luckras upp.

De nya krav och möjligheter i kommunal verksamhet som en ökad internationell samverkan generellt ställer har redan kommit till uttryck i förslag om en utvidgad kompetens vad gäller tjänsteexport och internationell katastrofhjälp. Vänortsutbyte blir allt vanligare även utanför Norden. EES medför ökade krav på språkkunskaper och internationell orientering liksom ökad betydelse av samverkan lokalt och regionalt över gränserna för att åstadkomma ett konkurrenskraftigt näringsliv. EG/EU-medlemskap medför därutöver tillfälle att konkurrera om regionala strukturmedel.

De tendenser till kontakter över gränserna och nya samarbetsformer inom och utom landet som internationaliseringen i sig innebär kommer förstärkas genom EES och blir än mer påtagliga och verkningsfulla med EG/EU. I sistnämnda fall är det inte osannolikt att dessa utökade möjligheter leder till en ökad kommunalrättslig kompetens. Den allmänna kompetensen skall ju tolkas av domstolarna i enlighet med utvecklingen och förändrade samhällsförhållanden. Ett allmänt intresse kan i framtiden medge mer aktiva samarbetsformer över gränserna. Regionalt samarbete kan tänkas få friare former, som kan utnyttjas efter behov. I ett längre perspektiv, om EG/EU leder till en samordnad utrikespolitik som ersätter nationalstaternas, kan utrymmet för kommunalt engagemang tänkas bli större. På detta område tycks alltså den kommunala självstyrelsen kunna bli förstärkt framför allt i händelse av ett medlemskap. Men i framtidsbilden finns också andra faktorer, som kan leda till en utveckling åt motsatt håll, en förstärkning av den nationella nivån gentemot de regionala, för att åstadkomma en gemensam nationell anpassning till Europa.

Någon direkt påverkan på regler om kommunal indelning eller regionalt samarbete följer inte av integrationen. Detta framgår redan av EG-ländernas mycket skiftande organisering på regionala och lokala nivåer. Vare sig EG eller EES förutsätter någon bestämd regional indelning, storlek av lokala enheter eller vertikal uppgiftsfördelning inom medlemsländerna. Däremot kan indirekta effekter väntas genom att det krävs en anpassning till den nya situationen. Ett pågående intensivt utredande och diskuterande om den regionala indelningen i Sverige illustrerar detta.

Vad gäller kommunal inre organisation och verksamhetsformer kan det också bli fråga om endast indirekta verkningar. En effektivt fungerande offentlig sektor är i sig en konkurrensfördel, när marknaderna vidgas och den fria rörligheten slår igenom. Detta skulle tala för en utveckling mot att självstyrelsen ökar och att kommunalt agerande tillåts bli mer konkurrensinriktat. Å andra sidan medför den överstatliga styrningen att den svenska staten kan bli förpliktad att styra kommuner och landsting så att konkurrens och öppenhet ökar, vilket vi redan sett, när det gäller upphandlingen.

En spegelbild av begränsningar av befogenheter inom den allmänna kompetensen är nya åligganden. Som redan konstaterats innebär upphandlingsreglerna ett nytt åliggande. EG:s konkurrensregler innebär också att förutsättningarna för kommunal verksamhet ändras. När det gäller internationellt samarbete kan riksdagen göra bedömningar som medför begränsning av kommunal handlingsfrihet. I stället för frihet i samarbetsformerna kan nya samarbetsmönster etableras genom lag. Den kommunala självstyrelsen är som alltid avhängig av riksdagens åtgärder.

Nya tillsynsformer och ny kontroll har införts genom EES vad gäller upphandling och offentliga stödåtgärder. Den kommunala besvärsprövningen har tagits bort vid upphandlingsbeslut, och regeringen har givits en ny möjlighet att kontrollera kommuner, genom rätten att upphäva beslut om stödåtgärder. EG/EU medför i sig inga nya åtaganden som i dag kan urskiljas inom den allmänna kompetensens ram. Vad som kan förutses är nya statliga ingripanden i den mån den fria rörligheten och konkurrensen hotas.[96] Här måste medlemsstaterna införa de regler som behövs för ett genomdrivande av EG-rätten. På andra områden kan man däremot tänka sig att tillämpning av tankarna bakom subsidiaritetsprincipen dämpar de styrande inslagen på lokal och regional nivå. Även vid ett 0-alternativ kan staten för övrigt tänkas ha behov av nya regleringar för att garantera ökad konkurrens och valfrihet.

Av betydelse för den allmänna kompetensen är också kommunmedlemmarnas möjligheter att påverka. Här ska endast helt kort nämnas tre områden som påverkas av EES-avtal och EG-medlemskap och berör kommunmedlemmarna: besvärsrätten, rösträtten och subsidiaritetsprincipen.

Rätten för en kommunmedlem att kunna besvära sig över kommunala beslut utan särskild partsställning är unik för Sverige[97] och anses som en viktig demokratisk medborgarkontroll. Avsikten är att kommunmedlemmen i sin egenskap av skattebetalare ska kunna få prövat om hans skattepengar går till lagliga ändamål. Kommunerna kan i det avseendet betraktas som ett slags association av medborgare, som skall ha en viss kontroll av denna sammanslutning.[98] I samband med Sveriges anpassning till EG-rätten minskar kommunalbesvärens tillämpningsområde. Kommunmedlemmarna får inte längre möjlighet att besvära sig över kommunala beslut angående upphandling. Besvärsrätten flyttas från kommunmedlemmarna till de blivande leverantörerna. Motivet till detta är den effektivare kontroll som anses uppnås om leverantörerna ges rätt att överklaga i stället för kommunmedlemmarna.

---

[96] Se ovan vid not 65.

[97] Sverige är inte helt ensamt om kommunalbesvären, dessa står också att finna i det finska rättssystemet.

[98] Riberdahl, s 47 f.

Den kommunala besvärsrätten anses ha spelat ut sin roll på upphandlingsområdet.[99] Laglighetskontrollen ersätts av en mer ingripande domstolsprövning, vilket i sig innebär en minskad självstyrelse.

Den kommunala rösträtten regleras i kommunallagen.[100] För rösträtt krävs att man är folkbokförd i kommunen och har fyllt 18 år på valdagen. Svensk medborgare som inte är bosatt i landet saknar kommunal rösträtt. Den som inte är svensk medborgare kan ha rätt att rösta om han, förutom att han uppfyller folkbokföringskrav och ålderkrav, varit folkbokförd i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valåret. Ett förslag till EG-direktiv angående kommunal rösträtt är upprättat, och detta innebär att medborgare i ett medlemsland ska ha rösträtt om han begär att bli upptagen i rösträttslängden och har bott i kommunen minst en mandatperiod.[101] De svenska rösträttsreglerna uppfyller de krav från EG som är aktuella i samband med förslaget. Någon lagändring i kommunallagen behövs därför inte.[102] Den ökade rörlighet som kan uppstå vid ett EES-avtal och ett framtida EG-medlemskap innebär sannolikt att antalet utländska medborgare som har rätt att rösta i kommunala val ökar. Konsekvensen av detta är dock svår att förutse. Kanske resulterar det i ett ökat internationellt medvetande hos kommunerna med bl a ett ökat utbyte med utländska vänorter som följd.

Subsidiaritetsprincipen har fått en ytterligare belysning i EG-rätten genom Unionsfördraget. Principen innebär sammanfattningsvis att inga samhällsfrågor skall föras till en högre nivå än nödvändigt. Med andra ord ska en fråga lösas på en högre nivå, endast om det är effektivare och ett bättre resultat erhålls på det viset.[103] Den lägsta nivån som subsidiaritetsprincipen medger är individen och familjen. De beslut och verksamheter som bäst kan förläggas där ska också handhas av individ och familj. Principen skulle kunna medföra att förhållandet mellan kommun och kommunmedlem i viss mån förändras.

Förarbeten till kommunallagen anger att utvecklingen inom det kommunala området präglas av ökad decentralisering, tydligare ansvarsförhållanden och bättre uppföljning.[104] Detta har tolkats så att kommunal service ska ges när denna är effektivare än enskildas insatser.[105] Det motsatta bör då också gälla. När enskildas beslutsfattande och insatser är effektivare än kommunens bör dessa ha företräde. I en tid av ekonomisk knapphet ligger det nära till hands att flytta över kommunal verksamhet till familj och individ. Det är inte särskilt

---

99 Prop. 1992/93:88, s 48.
100 KL 4:2-4 reglerar den kommunala rösträtten.
101 Om förslaget till EG-direktiv, se Paulsson s 166.
102 Prop. 1990/91:117, s 141.
103 Stenberg, s 191.
104 SOU 1990:24, s 44.
105 Stenberg, s 191.

svårt att flytta över ansvaret för äldrevården från kommunen till de anhöriga. Man skulle kunna åberopa subsidiaritetsprincipen som stöd för en sådan politik. Ett ökat genomslag av principen skulle således kunna öka individens och familjens ansvar gentemot kommunen. Men principen gäller i första hand förhållandet mellan EG:s institutioner och den enskilda medlemsstaten, och den senare kan i stor utsträckning själva avgöra hur uppgiftsfördelningen inom landet skall utformas. Den skisserade möjliga utvecklingen kan antagligen bara aktualiseras på längre sikt som en indirekt påverkan av mönster i andra länder.

En förenklad sammanfattning av det hittills sagda skall redovisas med hjälp av följande schema, där + står för ökat självstyre, - för minskat självstyre och = för status qou (ej att förväxla med 0-alternativet!). Varje aspekt som tas upp till bedömning skall behandlas i förhållande till de tre alternativen EES-avtal, EG/EU-medlemskap och 0-alternativet.

Alternativ/ Aspekter	**EES**	**EG**	**0-alt**
Allmän kompetens			
Befogenheter:			
Beskattning	-	-	-
Upphandling	-	-	=
Statsstöd	?	?	=
Internat.komp	+	+	=
Organisation	=	=	=
Åligganden:			
Upphandling	-	-	=
Statsstöd	-	-	=
Tillsyn:			
Upphandling	-	-	=
Statsstöd	-	-	=
Kontroll:			
Upphandling	-	-	=
Statsstöd	-	-	=

Den kommunala självstyrelsen som den kommer till uttryck i den allmänna kompetensen berörs mest ingripande av reglerna om upphandling och offentligt stöd. Det är viktigt att här hålla i minnet att största delen av den kommunala "fria sektorn" inte alls berörs på något direkt eller negativt sätt. När det gäller energiföretagen i kommunerna

har det lagts förslag om att kommmunala företag skall få konkurrera utanför kommunens område och inte vara bundna av hävdvunna kommunalrättsliga principer utan få agera affärsmässigt. Här leder alltså förändringen till en utvidgad kompetens för kommunalt driven verksamhet.[106]

6.3 Den reglerade kompetensen

En undersökning av EES-avtalets effekter och EG-rättens inriktning hittills får till resultat att kommunal verksamhet berörs direkt och indirekt på många områden, t ex transporter, läkemedel, samhällsplanering. Samtidigt står det klart att de främsta primärkommunala uppgifterna påverkas i mindre utsträckning, åtminstone på kort sikt. Det gäller skola och socialtjänst. Det är inte heller alltid så att effekterna kommer till uttryck i den typ av rättslig reglering som här har studerats. Men påfallande effekter på det reglerade områdets styrning och kontroll kan ses inom miljölagstiftningen. Här visar genomgången i avsnitt 5.5 att nya åligganden införs genom ökade krav på miljökonsekvensbeskrivningar och luftmätningar, och nya statliga tillsynsbefogenheter vittnar om ökade statliga kontrollbehov. Föreskriftsrätten för den statliga myndigheten blir ganska vid. Resultatet blir alltså på detta avgränsade område att självstyrelsen blir kringskuren.

Alternativ/ Aspekter	**EES**	**EG**	**0-alt**
Reglerad kompetens			
Befogenheter	-	-	=
Åligganden	-	-	=
Tillsyn	-	-	=
Kontroll	-	-	=

På läkemedelsområdet har den svenske lagstiftaren redan föregripit integrationen genom den nya läkemedelslagen.[107] På detta område liksom på flera andra som berör kommunal verksamhet sker harmoniseringen inom EG med hjälp av standardiseringsarbete. Produktkontroller skall utföras av läkemedelsverket och handelshinder skall avvecklas. För landstingen medför den nya läkemedelslagen indirekta effekter.

---

106 SOU 1993:68.

107 Prop 1991/92:107, s 30.

Ett exempel på en generell reglering som indirekt kan påverka kommunernas inflytande är den ändring i begränsningsförordningen som föranleds av EES-avtalet. Den nya regeln innebär att en myndighet, som utfärdar föreskrifter till uppfyllande av Sveriges förpliktelser enligt EES-avtalet, inte behöver inhämta regeringens medgivande, innan regeln beslutas, även om föreskriften kan antas leda till icke oväsentligt ökade kostnader för bl a kommunerna.[108] Kommunförbundets företrädare befarar att nya regleringar på detta sätt utan politisk prövning och diskussion kan införas av statliga myndigheter (KommunAktuellt nr 31/1993).

Direkta effekter av integrationen i form av ny lagstiftning om nya kommunala åligganden eller begränsningar av kompetensen inom det reglerade området är ännu inte så framträdande. Utvecklingen kan dock komma att innebära ytterligare statlig tillsyn och kontroll liksom en förändrad uppgiftsfördelning stat-landsting-kommun. Men sådana förändringar har ju alltid präglat kommunal verksamhet, och i stor utsträckning kommer det även i fortsättningen vara riksdagen som väljer hur integrationen mellan statliga och kommunala uppgifter utformas.

På det reglerade området blir EG-rättens påverkan på den nationella rätten i stort mer central än vad gäller den fria sektorn, där ju regleringen avviker från det "normala". EG-rättens särdrag kan alltså förväntas bli viktigare här. En jämförelse med svenska legislativa traditioner visar att ramlagstiftning är vanlig i båda rättsordningarna men att EG-rätten i ännu högre grad än den svenska tenderar att "fylla ut ramarna" med ganska detaljerade föreskrifter. De största skillnaderna finns nog snarare när det gäller rättstillämpning och tolkning. EG-rättens avsaknad av förarbeten är väl känd, och likaså EG-domstolens integrationspådrivande sätt att tolka enskilda bestämmelser i ljuset av grundläggande syften och allmänna rättsprinciper. Betydelsen av rättspraxis och rättsvetenskap vid rättstillämpningen måste också understrykas. Det ofta komplicerade rättsliga materialet och EG-rättens judiciella prägel gör också att juridisk expertis lätt får större genomslagskraft och att arbetet i domstolar och myndigheter präglas av juridiska tankesätt. Genomförandet av EG-rätten sker också i hög grad med hjälp av domstolar.

I förlängningen kan det svenska rättssystemet påverkas på det sättet att lekmannainslagen i domstolar och myndigheter blir mindre viktiga och att politiska överenskommelser ersätts eller styrs av juridiska lösningar. En betydelsefull faktor för kommunalt inflytande blir utformningen av den interna beslutsprocessen i Sverige och även Regionala kommitténs ställning och inflytande i det framtida EG-samarbetet.

---

[108] SFS (1993:1042) med förordning om ändring i begränsningsförordningen (1987:1347).

6.4 Avslutande reflexioner

Av de tre alternativ som skall bedömas i förhållande till den svenska kommunala självstyrelsen kan i första hand 0-alternativet te sig som det enklaste att bedöma. Både EG-rätten och EES-rätten utmärks av en dynamik och en strävan efter homogenisering av rättsförhållandena som gör dem svåra att överblicka på mer än kort sikt. Men 0-alternativet är inte detsamma som status quo. Staten som idag visar sig så ivrig att genomföra EG-rätten på område efter område, till och med innan EES-avtalet trätt i kraft, skulle säkert inte plötsligt vända på klacken. Därtill är Sveriges beroende av omvärlden alltför stort. T o m på områden som inte berörs av EES sker redan i dag en anpassning till EG-förhållanden. En mer allmän inriktning mot konkurrens, marknadseffektivitet och internationalisering kanske skulle föra med sig att t ex upphandlingsregler för kommunal verksamhet skulle införas även utan EES?

På kort sikt skulle dock ett 0-alternativ innebära ganska begränsad påverkan på självstyrelsen, om man bortser från de ekonomiska effekterna.

Både EES-avtalet och EG-medlemskap innebär däremot påtagliga direkta effekter som här har visats. Vid sidan av dessa blir det på längre sikt av betydelse hur subsidiaritetsprincipen kan konkretiseras och på vilka sätt nya metoder för "tillnärmning" mellan medlemsstaterna på de nya politikområdena kommer att utformas.

Exemplet Danmark tyder på att den kommunala självstyrelsen inte skadats hittills men att verksamheten påverkas i stor omfattning, framför allt vad gäller den tekniska och ekonomiska förvaltningen och sysselsättningspolitiken. På längre sikt blir troligen den mest påfallande verkan att omvärldsberoendet kraftigt ökar och därmed nya samarbetsformer föds.

Men det går inte att blunda för att en anpassning till EG-rätten ställer krav på medlemsstaten att inför EG garantera att effektiv verkställighet sker på decentraliserad nivå. Staten är formellt fri att fördela uppgifterna men kontroll och samordning blir viktigare. Organisatorisk och funktionell autonomi inom staten begränsas alltså av kraven på lojalt uppfyllande av gemenskapsrätten. Statsrättsliga garantier för kommunal självstyrelse eller delegering av beslutanderätt är knappast enligt EG-Domstolen skyddade gentemot gemenskapsrätten.[109] Allt beror på hur långt denna sträcker sig och vilken inriktning den får i ljuset av t ex subsidiaritetsprincipen. I detta perspektiv tycks det vara en rimlig strategi att arbeta för att europakonventionen om kommunalt självstyre

---

[109] Om EG-rättens förhållande till medlemsstaternas konstitutioner, se Lysén I, s 62.

ratificeras av alla EG-länder och därmed så småningom kanske kan få ställning av en rättskälla i EG-rätten.[110]

De rättsliga förändringarna för den kommunala självstyrelsen i Sverige bör dock inte dramatiseras i överkant. Det är inget nytt i svensk kommunalrätt att tyngdpunkten förskjuts i den ständigt pågående interaktionen och integrationen mellan statliga och kommunala uppgifter. Förändringar i avvägningarna mellan reglering och avreglering, ramlag och detaljerade föreskrifter har skett upprepade gånger i de svenska kommunernas historia. Den senaste tendensen till nya detaljerade åligganden kan illustreras av den nya lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och den föreslagna lagen om barnomsorg. Ingendera är lagstiftningsområden som är utsatta för någon direkt EG- eller EES-påverkan. Den svenska riksdagen kommer även i fortsättningen framstå som den främsta garanten (och det främsta hotet?) mot kommunal självstyrelse. Den nya komponenten är det allt starkare omvärldsberoendet, som växer oavsett vilket av de tre utvecklingsalternativen som förverkligas.

---

[110] Jfr Lysén II, s 98, där det hävdas att Europakonventionen om mänskliga rättigheter utgör en rättskälla som EG-domstolen stöder sig på. I Maastricht-fördraget stadgas att unionen skall respektera grundläggande rättigheter enligt konventionen och konstitutionella traditioner i medlemsstaterna (Art F:2).

7 Källförteckning

7.1 Offentligt tryck

7.1.1 Propositioner och övrigt riksdagstryck

Prop. 1973:90. Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m m.
Prop. 1988/89:119. Om europarådskonventionen om kommunalt självstyre.
Prop. 1989/90:150. Kompletteringspropositionen.
Prop. 1990/91:117. Ny kommunallag.
Prop. 1991/92:107. Förslag om ny läkemedelslag m m.
Prop. 1991/92:170, del 1, bil 1. Om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).
Prop. 1992/93:60. Ändring i miljöskyddslagen m m.
Prop. 1992/93:88. Om offentlig upphandling.
Prop, 1993/94:35. Ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.
1991/92:UbU22. Fristående skolor.

7.1.2 Offentliga utredningar

SOU 1990:24. Ny kommunallag.
SOU 1993:32. Ny anställningsskyddslag.
SOU 1993:68. Elkonkurrens med nätmonopol
SOU 1993:77. Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd.

7.1.3 Departementsserierna

Ds 1992:4. Om offentlig upphandling
Ds 1992:14. EES-avtalets införlivande m m.
Ds 1992:43. EES-avtalet och den svenska miljöskyddslagstiftningen.

7.2 Litteratur

Allgårdh O., Jacobsson J., Norberg S., EG och EG-rätten, Stockholm, 1993 (cit. Allgårdh m fl).
Cramér P., Noteringar rörande subsidiaritetsprincipens tillämpning i EG-rätten, Svensk Juristtidning 1993, s 533-547, (cit. Cramèr).
Hallström P., Några tankar om subsidiaritetsprincipens tillämpning i framtidens EG/EU, Svensk Juristtidning 1992, s 177-187, (cit. Hallström).
Holmberg, E & Stjernquist, N., Grundlagarna med tillhörande författningar. Stockholm, 1980 (cit. Holmberg & Stjernquist).

Lysén G., Introduktion till EG-rätten, 2 uppl, Uppsala 1989 (cit. Lysén I).

Lysén G., Europas grundlag. Europakonventionen om mänskliga rättigheter, Uppsala 1992 (cit. Lysén II).

Lysén, G., EG och dess institutioner: Ett statsrättsligt perspektiv, 2 uppl, Uppsala 1992 (cit. Lysén III)

Marcusson L., Mot en ny kommunalrätt, Uppsala 1992 (cit. Marcusson).

Paulsson I., Riberdahl C., Den kommunala självstyrelsen och lagen, Älvsjö, 1991, (cit. Riberdahl).

Paulsson I., Riberdahl C., Westerling P., Den nya kommunallagen, Älvsjö, 1993, (cit. Paulsson m fl).

Pålsson S., Quitzow C. M., EG-rätten, ny rättskälla i Sverige, Stockholm, 1993, (cit. Pålsson m fl).

Stenberg H., EG och kommunerna i EG och i Sverige, uppsats ur Kommunerna på 90-talet, red. Sterzel F., Rättsfondens skriftserie 28, Uppsala, 1993, (cit. Stenberg).

Sterzel F., Kommunernas skyldigheter, uppsats ur Kommunerna på 90-talet, red. Sterzel F., Rättsfondens skriftserie 28, Uppsala, 1993, (cit. Sterzel).

Vogel, Hans-Heinrich: Om den kommunala beskattningsrätten, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1993 s 59 ff, (cit. Vogel).

Bilaga 5

Regionalt utvecklingsarbete i EG

Lena Ramfelt
Karin Eckerdal
NUTEK

1 Inledning

Läsanvisningar
Strukturfonderna — innehåll och arbetsformer
Strukturfondernas målsättningar
Arbetsgång inom strukturfonderna

2 Sammanfattning av studien "Regionalt utvecklingsarbete i EG. En studie av strukturfondsarbete i sex regioner"

2.1 Inledning
2.2 Begreppet "Regional utveckling" har en bred betydelse
2.3 Programtänkandet är centralt
2.4 Den regionala nivån har betydelse
2.5 Relationerna med Bryssel är viktiga
2.6 Den regionala nivån kommer att påverkas även i Sverige
2.7 Den nationella nivån måste finna sin roll
2.8 Avslutning

3 Analys av lokala nivåns arbete med EGs strukturfondsprogram

3.1 Inledning
Det "nationella perspektivet"
Det "regionala perspektivet"
3.2 Den lokala nivåns arbete
Typer av organisationer på lokal nivå
Samverkansmönster på lokal nivå
3.3 Handlingsutrymmet och dess restriktioner
3.4 Friktionsytor

4 Reflektioner för Sveriges vidkommande

4.1 Inledning
4.2 Möjligheter för svenska kommuners arbete
4.3 Interorganisatorisk samverkan
4.4 Handlingsutrymmet
4.5 Restriktioner
4.6 Friktionsytor
4.7 Avslutning

5 Slutord

Källförteckning

1 Inledning

EGs regionala strukturfonder använder stora resurser till att utjämna skillnader mellan svaga och starka regioner inom gemenskapen. Svaga regioner utgörs av områden som genom sitt geografiska läge, låg BNP/capita, hög arbetslöshet eller dåliga tillväxtförutsättningar har svårt att med egen kraft nå upp till den levnadsnivå som för övrigt råder inom EGs medlemsländer.

NUTEK har under hösten 1993 tagit fram en rapport som syftar till att beskriva hur strukturfondsarbetet har utförts på regional nivå i ett flertal europeiska länder, med ett organisationsteoretiskt fokus. Såväl analysen som beskrivningar fokuserades på tre aspekter av programarbetet; rollfördelning, inflytande och samverkan. De sex regioner som beskrevs i det föregående arbetet ligger i följande länder; Irland (en sk mål 1 region), Danmark, Frankrike, Holland, Italien, Storbritannien samtliga med strukturomvandlingsproblem vilket givit dem mål 2 status.

I den tidigare studien fann vi att planerings- och programarbetet kring strukturfondsprogrammen i dessa regioner till allra största del skedde på en regional nivå. Den regionala nivån beskrivs analytiskt som den nivå som befinner sig mellan den nationella och den lokala, också kallad *mesolevel*. Eftersom arbetet till stor del centreras till den regionala nivån så innebär det också att det är denna nivå som skapar möjligheter och begränsningar för framförallt den lokala nivåns agerande inom strukturfondsprogrammen och arbetet med regional utveckling i stort i dessa regioner. Föreliggande studie, som behandlar hur den lokala nivån arbetar med EGs strukturfonder, skall följaktligen ses som en påbyggnad av föregående studie.

Utifrån iakttagelserna i den föregående studien inleddes arbetet med föreliggande rapport. Fördjupade fallbeskrivningar, fokuserade på lokalt utvecklingsarbete, gjordes i tre av de regioner som vi tidigare besökt:

* Nord-Jylland (Danmark)
* Limburg (Holland)
* Strathclyde (Skottland)

Vi vill dock redan inledningsvis betona att det finns en ganska betydande skillnad mellan det som inom EGs medlemsländer utgör den lokala nivån och våra svenska kommuner. Svenska kommuner är i förhållande till den lokala nivån i de länder vi besökt, betydligt "starkare" i termer av ekonomiska resurser — som de till stor del också kan kontrollera användningen av. Ett starkt svenskt decentraliserat system har också möjliggjort att svenska kommuner kan arbeta bredare

än den lokala nivån i de regioner vi besökt. Svenska kommuner har således kunnat utveckla en bredare kompetens på många områden. Det bör dock påpekas att det givetvis finns en "spännvidd" mellan regionerna vad beträffar den lokala nivåns ställning: de danska kommunerna är — inte särskilt förvånande — den lokala nivå som liknar Sverige mest. Holländska kommuner kan också utgöra underlag för jämförelse. Dock är den lokala nivån i framförallt Italien och Frankrike av sådan art att jämförelser kan vara svårare att göra.

Utifrån dessa premisser vill vi därför att det som presenteras i föreliggande rapport skall förstås utifrån den analys och de slutsatser som drogs i den föregående studien "Regionalt utvecklingsarbete i EG. En studie av strukturfondsarbete i sex regioner" (NUTEK B 1993:8).

Läsanvisningar

Rapporten består av fem kapitel. I föreliggande kapitel ges en kortare presentation av det regelverk som utgör ramen för arbetet med regional utveckling i EG, inom de sk strukturfonderna. I kapitel 2 ges en längre sammanfattning av den inledningsvis omtalade studien "Regionalt utvecklingsarbete i EG. En studie av strukturfondsarbetet i sex regioner". I kapitel 3 presenteras en analys av hur vi anser att den lokala nivån i de regioner som vi har besökt arbetar med strukturfonderna i synnerhet och med regional utveckling i allmänhet. I kapitel 4 ges några reflektioner för vad vår analys kan innebära för svenskt vidkommande. I detta kapitel presenteras också de reflektioner som gjordes i den föregående studien. I ett avslutande kapitel 5 görs en kortare sammanfattning av rapporten.

Strukturfonderna — innehåll och arbetsformer

Regionala utvecklingsinsatser inom EG finansieras dels av de enskilda medlemsländerna med nationella medel, dels genom kommissionen med medel ur EGs egen budget via de s k strukturfonderna. Dessa fonder reformerades 1988 i syfte att öka effektiviteten i deras arbete.

Tanken är att strukturfondsinsatserna skall utgöra ett komplement till de insatser som görs inom medlemsländerna. För att minska risken för att strukturfonderna ersätter satsningar som annars skulle ha gjorts inom de enskilda länderna kräver kommissionen att ländernas ekonomiska insatser utvecklas i samma takt som de medel som kommissionen ställer till förfogande (Additionalitetsprincipen).

Strukturfonderna består av tre olika fonder; Regionalfonden (ERDF), Socialfonden (SF) och Jordbruksfonden (EAGGF). Regionalfonden administreras på EG-kommissionen av DG XVI, Socialfonden av DG V och Jordbruksfonden av DG XXII.

En region kan få del av ekonomiska medel från strukturfonderna genom att uppfylla vissa sk "hårda kriterier" såsom; BNP/capita, arbetslöshet samt industrisysselsättning. Regioner som kan erhålla medel från strukturfonderna genom de "hårda kriterierna" definieras utifrån information hämtad från EUROSTAT. Information är uppbyggd på en klassificering på 3 nivåer benämnd NUTS *(The Nomenclature of Territorial Units for Statistics)* i tre nivåer. Det statistiska underlaget inbegriper fakta av typen; demografisk profil, ekonomiska räkenskaper, sysselsättningsstruktur och arbetslöshet.

Klassificeringen bygger på redan existerande administrativa områden inom de olika medlemsländerna. Den högsta nivån är NUTS I-regioner, vilka delas upp i NUTS II-regioner, som i sin tur delas upp i NUTS III-regioner. För närvarande finns inom EG totalt 66 regioner på NUTS I-nivån, 176 på NUTS II-nivån och 829 regioner på NUTS III-nivån.

I tillägg till de "hårda kriterierna", finns sk "mjuka kriterier" som också kan utgöra underlag för att definiera regioner som får stöd från strukturfonderna. I de "mjuka kriterierna" beaktas t ex framtida nedgång eller kriser inom en region, nettoemigration och strukturen på arbetslösheten. De mjuka kriterierna har kritiserats då många anser att de ger en hög grad av politiskt inflytande över val av regioner. Kritik har dock även framförts mot att målstatusen i hög grad definierats i kvantitativa termer.

Strukturfondernas målsättningar

EG har nu fastställt sex olika mål för strukturfondernas insatser. Tre av dessa har en regionalpolitisk karaktär och de tre andra är inriktade mot att bekämpa arbetslöshet. De tre strukturfonderna har under innevarande programperiod arbetat för att uppnå följande målsättningar:

Mål 1 Att främja utvecklingen i svagt utvecklade regioner

Under innevarande femårsperiod (1988 -1993) går ca 65% av pengarna från strukturfonderna till insatser som kan placeras in under denna målangivelse. Stöd från mål 1 utgår till regioner som under en treårsperiod har en BNP/capita som är 25% längre än EGs genomsnitt. Beslut om vilka regioner som skall erhålla mål 1-status fattas av ministerrådet. För kommande programperiod (1994-1999) har hela Grekland, Irland, Portugal mål 1-status. Förutom dessa har alla andra medlemsländer, förutom Danmark och Luxemburg någon del med mål 1-status. Alla tre fonderna kan användas för att göra insatser i dessa regioner.

Mål 2 Att omstrukturera regioner med industrier på tillbakagång

Bidrag ges till regioner som har högre arbetslöshet än EGs genomsnitt, där andelen industrisysselsatta ligger högre än EGs genomsnitt eller där antalet sysselsatta inom industrin minskat markant. Beslut om mål 2-regioner fattas av kommissionen. Mål 2-regionerna får omfatta max 15% av EGs befolkning. För att göra insatser inom dessa regioner används regional- och socialfonden.

Mål 3 Att bekämpa långtidsarbetslöshet

Stöd för detta mål lämnas till åtgärdsprogram som riktar sig till personer över 25 år som har varit arbetslösa i mer än ett år. Medel erhålls från socialfonden.

Mål 4 Att underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden.

Mål 4 riktar sig till ungdomar under 25 år som har avslutat sin obligatoriska skolgång. Medel erhålls från socialfonden.

Mål 5a Att omstrukturera jord- och skogsbruk

Målet är att med insatser under 5a skall påskynda arbetet med omstruktureringen av jordbruket inom EGs medlemsländer.Samtliga medlemsländer erhåller stöd för detta ändamål. Medel erhålls från jordbruksfonden.

Mål 5b Att underlätta utvecklingen i jordbruksbygder

Medel utbetalas till regioner där andelen sysselsatta i jordbrukssektorn är stor, där inkomsterna från denna verksamhet är låg och till sådana regioner som har en låg BNP/capita. Frankrike är det största mottagarlandet. Syftet är att bidra till utveckling av landsbygden inom andra näringar än jordbruket. Medel erhålls från jordbruksfonden.

Under kommande programperiod (1994-1999) har det som ovan definierats som mål 3 och mål 4 slagits samman och ett "nytt" mål 4 har skapats. Det "nya mål 4 har till syfte att underlätta anpassning för människor verksamma inom sektorer som står inför industriell förändring eller förändring i produktionssystemet. "Nya" mål 4 skall finansieras inom ramen för socialfonden.

Genom strukturfonderna finansieras också de s k Kommissionsinitiativen, vilka inte kommer att behandlas i denna studie.

Arbetsgång inom strukturfonderna

De program och projekt som utvecklas inom strukturfondsarbetet skall inrymma ett aktivt deltagande från både regional och lokal nivå inom de regioner som erhåller medel (s k Partnerskap).

För att en region skall erhålla medel måste man följa en väldefinierad arbetsgång. Arbetsgången kan indelas i fyra olika faser:

1. Medlemsstaten förelägger en utvecklingsplan för kommissionen gällande den enskilda regionen — *Regional development plan*. I denna anges vilka problem och möjligheter, hot och svagheter som regionerna har. Här specificeras också strategier, resursbehov och prioriterade sakområden inom regionen. Planen lämnas formellt in av den nationella nivån till kommissionen.

2. Kommissionen reagerar och återför sina synpunkter till den nationella och regionala nivån. En förhandling sker mellan kommissionen å ena sidan och medlemsstatens regering å andra sidan. Resultatet av förhandlingarna inryms i en *Community support framework* (CSF). Däri återfinns de ekonomiska ramarna som kommissionen påtagit sig i förhandlingar med den nationella nivån.

3. Den nationella nivån i samverkan med den enskilda regionen lämnar till kommissionen ett *Operational programme* (OP). Utifrån förhandlingarna i fas två anges i detta vilka åtgärder som kommer att vidtas. Planer för att implementera, följa upp och utvärdera ingår också.

4. Implementering av programmet i form av projekt. Projekten följs upp och utvärderas kontinuerligt.

Under kommande programperiod kommer fas 1 och fas 3 att "kopplas samman" så att medlemsländerna endast behöver förhandla med kommissionen en gång.

2 Sammanfattning av studien "Regionalt utvecklingsarbete i EG. En studie av strukturfondsarbete i sex regioner"

2.1 Inledning

I följande kapitel kommer boken "Regionalt utvecklingsarbete i EG. En studie av strukturfondsarbetet i sex regioner" (NUTEK B 1993:8) att sammanfattas. Denna studie bildar en grund för det arbete som presenteras i föreliggande rapport. Den analys som gjordes i "Regionalt utvecklingsarbete i EG" hade några grundteman. Det första handlade om inflytande. Vilka hade inflytande över vad som utvecklades inom ett strukturfondsprogram? Hur utövades detta inflytandet?

Det andra temat handlade om samordning. Eftersom studien behandlade frågor som är av interorganisatorisk karaktär, där flera aktörer förväntas arbeta ihop, var samordningsbegreppet betydelsefullt. Det tredje temat var rollfördelningen. Organisationer på fyra nivåer (lokal, regional, nationell nivå och EG-kommissionen) deltar på olika sätt i arbetet. Helt naturligt påtar sig de olika organisationerna skilda roller och får därigenom olika betydelser i arbetet. Analysens slutsatser sammanfattas i fyra rubriker:

* Begreppet "regional utveckling" har en bred betydelse
* Programtänkandet är centralt
* Den regionala nivån har betydelse
* Relationer med Bryssel är viktiga

Studien innefattade också ett reflektionskapitel, där viktiga slutsatser från analysen diskuterades utifrån Sveriges vidkommande, vid ett eventuellt svenskt EG medlemsskap. Kapitlet avslutas med en kortare summering av dessa reflektioner.

2.2 Begreppet "Regional utveckling" har en bred betydelse

Det finns två dimensioner som är intressanta när begreppet "regional utveckling" används i samband med strukturfondsprogrammen. För det första har begreppet "regional development" i sig en bred betydelse.

Inom programmen betonas i betydande utsträckning sysselsättningsdimensioner och "planeringsdimensioner". Intrycket om den breda betydelsen förstärks ytterligare om man betänker att strukturfonderna egentligen består av tre olika fonder (regional, social och jordbruk), vilka tillsammans bildar ett ramverk för arbetet med regional utveckling.

För det andra handlar regional utveckling inte bara om att utveckla perifera regioner eller delar av medlemsländerna.Vi har t ex ofta sett exempel på hur strukturfondsprogrammen används för att restaurera citykärnor eller innerstadsområden. Det råder dock en lägre grad av samsyn mellan de olika medlemsländerna ifråga om vad som bör prioriteras. Flera länder har ett uttalat intresse av att flytta industrier och företag från citykärnor och städer till mer glest befolkade områden. Andra länder ser ett bibehållande och en upprustning av städerna som en viktigare målsättning. Enligt vår uppfattning kommer EGs arbete med regional utveckling inom storstäderna framgent att bli en uppmärksammad frågeställning.

2.3 Programtänkandet är centralt

En viktig del av både de formella reglerna och det reella arbetet med strukturfondsprogrammen handlar om att metodologiskt utveckla och anta program för de olika regionerna. I denna arbetsprocess enas involverade aktörer på de olika nivåerna kring en gemensam problembeskrivning och strategi för regionen, en strategi som sedan utvecklas till ett program. Arbetsmetoden kan många gånger te sig byråkratisk med sina väl definierade regler. Många anser också att det tar långt tid att lära sig arbetsprocessen. Det är dock mycket viktigt att de som deltar i arbetet med att utforma planer, program och evalueringsdokument lära sig att följa denna arbetsgång.

De regioner och de länder som traditionellt har haft ett utvecklat planeringssystem med ett tvärsektoriellt förhållningssätt verkar ha haft lättare för att utveckla program i enlighet med intentionerna i strukturfonderna. Mycket tyder på att detta arbete bidragit till att man, i de regioner vi besökt, också fått ett mer sektorsövergripande synsätt i sitt arbete, liksom att interlokalt och regionalt samarbete har utökats både vertikalt (mellan de olika nivåerna) och horisontellt (fler organisationer på respektive nivå engageras i arbetet med regional utveckling).

De formella reglerna kring strukturfondsprogrammen ställer betydande krav på hur de inomnationella nivåerna organiserar sitt arbete. För flera av de regioner vi har besökt har det varit något av en "läroprocess" många gånger under stor tidspress. Flera som vi intervjuat anser att det inledningsvis var svårt att etablera konkreta rutiner och

utveckla kontakter mellan de som berörs av programarbetet. Detta har inneburit att flera regioner ägnat mycket lång tid åt själva framtagandet av programmet, vilket i sin tur medfört att det varit svårt att hinna genomföra tilltänkta projekt inom den definierade programperioden.

Under intervjuerna betonades också att den förankringsprocess som programarbetet inneburit, på alla administrativa nivåer som deltar i arbetet, varit betydelsefull för att öka intresset för frågor kring regional utveckling. Det är vårt intryck att det finns en strävan efter att genom strukturfondsprogrammen få olika organisationer på skilda nivåer att få en mer utpräglad samsyn kring vad som skulle kunna omtalas som en "strategi" för den egna regionen. Vår uppfattning är att man på regional och lokal nivå har lyckats tämligen väl med att, många gånger utan att tidigare ha arbetat på detta sätt, få till stånd samverkan mellan olika organisationer. Till det positiva samarbetsklimatet har med all sannolikhet också bidragit att man tillskapat gemensamma kommittéer för program- och projektarbetet enligt av kommissionen uppställda föreskrifter.

Evaluering, d v s uppföljning och utvärdering av program och projekt, har visat sig vara ett olöst problem i arbetet med strukturfonderna. Det finns mycket klara riktlinjer och definierade rutiner från kommissionen för hur olika program och projekt kvantitativt skall följas upp. Vår uppfattning är också att mycket tid och pengar satsas på att få till stånd en så fullständig redovisning som möjligt av var pengarna har gått i projekten. Det finns dock stora brister när det gäller kvalitativ utvärdering för att svara på frågan; "Vad har satsningen (programmet) betytt för regionens utvecklingen?" Detta problem har även uppmärksammats på kommissionen.

Vi fann att det huvudsakligen finns två sätt som programarbetet relaterats till det mer konkreta implementeringsarbetet i form av projekt. Det första är att de båda är organisatoriskt relativt frikopplade från varandra i meningen att en organisation genomför och har huvudansvaret för planeringen av och framtagandet av programmet, medan andra organisationer svarar för själva projektarbetet. Detta innebär att när programmen är framtagna går "programorganisationen" ut med vad som kan betecknas som en "marknadsföringskampanj" för att på så sätt intressera företag och andra organisationer för de medel som finns att söka inom ramen för programmen.

Det andra sättet är att den organisation som har huvudansvaret för programmen, även i implementeringsstadiet har en viktig roll genom att man själv driver projekt inom ramen för programmet. Här fullföljs programtänkandet på ett tydligare sätt även i ett implementeringsskede.

Vilken organisationstyp man väljer är ofta en funktion av hur de olika länderna tidigare arbetat med regional utveckling.

2.4 Den regionala nivån har betydelse

Strukturfonderna har fokus på den regionala nivån. Från kommissionen markeras att någon typ av regional nivå bör finnas för att intentionerna med strukturfonderna skall kunna fullföljas på ett så effektivt sätt som möjligt. Begreppet regional nivå gavs en vid betydelse i studien mot bakgrund av att det empiriska materialet utgjordes av sex regioner i olika länder. I andra sammanhang har begreppet "meso level" används för att förtydliga att begreppet används för att definiera ett "beslutsutrymme" som placeras på en nivå mellan den lokala och den nationella nivån. Enligt vår uppfattning har arbetet med strukturfondsprogrammen i målregionerna inneburit ett utökat beslutsutrymme för den nivå som analytiskt kan sägas ligga mellan den lokala och den nationella nivån. I många fall har det vidare inneburit en decentralisering av såväl inflytande som befogenheter till denna nivå, från den nationella nivån.

Att den regionala nivån för närvarande har fått ett relativt stort genomslag kan också förklaras av att kommissionen visat denna nivå ett stort intresse och själv valt att etablera ett flertal informella kontaktvägar för att höra regionernas åsikter om bl a arbetet inom strukturfondsprogrammen och Kommissions-initiativen.

Det är intressant att titta på vilken typ av inflytande som ökat då regionerna börjat sitt arbete med strukturfondsprogrammen. Det finns t ex i våra intervjuer lite som talar för att politikerna på regional nivå har fått ett ökat inflytande över regional utveckling genom strukturfondsprogrammen. De formella besluten kring programmen fattas på nivåer "över" den regionala, i dialogen mellan den nationella nivån och kommissionen. Det inflytande som den regionala nivån har i denna, med politiska förtecken definierade förhandling, utövas framförallt genom de tjänstemän som deltagit i programarbetet.

Det är däremot på planeringsområdet som den regionala nivån har fått ökat utrymme för beslut inom strukturfonderna. Framförallt är det tjänstemän med hög professionell kompetens (universitetsexamina och lång erfarenhet) inom arbetet med regional utveckling som fått ett ökat reellt inflytandet över programarbetet. Genom sitt aktiva deltagande vad avser utarbetandet av programmen, kan de professionella givetvis också i stor utsträckning påverka vad som skall komma ut av programmen. På den regionala nivån lägger de professionella planerarna dessutom ner mycket tid på att arbeta med programmen.

Den ökande fokuseringen på den regionala nivån kan resultera i en polarisering av inflytandet där, samtidigt som regionerna får mer att säga till om, vilket kan leda till att kommissionen får möjlighet att utöva större inflytande. Den nationella nivån hamnar då emellan. Detta kan bidra till att vissa spänningar kommer att uppstå framöver mellan å ena sidan den nationella nivån i medlemsländerna, å andra sidan såväl den

regionala nivån som kommissionen. Under våra intervjuer har bl a den nationella nivåns ansvar kring att säkerställa additionaliteten diskuterats. Så länge den nationella nivån har det finansiella ansvaret för delar av strukturfondsprogrammen vill de även utöva ett betydande inflytande över programarbetet och dialogen rörande EGs arbete kring regional utveckling i det egna landet. Den regionala nivån kan dock hävda att där återfinns den professionella kompetensen för att hantera frågeställningarna inom programmet. Här intar kommissionen en intressant "mellanställning".

Utifrån vårt empiriska material ansåg vi att det finns två förklaringar till att den lokala nivån inte fått större betydelse. Den första bottnar i att strukturfondsprogrammen är för breda och omfattande för att den lokala nivån geografiskt och resursmässigt skall kunna hantera frågorna. Den andra förklaringen är att den lokala nivån i Europa är mycket lite decentraliserad jämfört med svenska kommuner och därför inte har det beslutsutrymme och den egna makt som krävs för att få större inflytande över programmen.

Den lokala nivåns arbete med strukturfondsprogrammen, sker enligt vår uppfattning enligt anvisningar från den regionala nivån. Vanligtvis deltar den lokala nivån utifrån givna uppdrag från den regionala nivån, vad avser att t ex samla in statistik, föra ut information om strukturfondsprogrammen, genomföra egna projekt och liknande. Rent formellt deltar den lokala nivån också i den organisationsstruktur som byggts upp för att administrera och följa programmen. Initiativet ligger dock hos den regionala nivån! Den lokala nivån förefaller i stort sett vara nöjd med sin roll.

2.5 Relationerna med Bryssel är viktiga

Det inflytande som utövas vad avser strukturfondsprogrammen ligger bl a i att de som på olika nivåer i medlemsländerna arbetar med dem har aktuell information och goda kontakter med kommissionen i Bryssel. Vad avser informationsströmmarna har vi uppfattat att det finns två problem, dels produceras alltför mycket information i Bryssel, dels upplever många att informationen kvalitativt sett ibland är bristfällig. Följden av detta har blivit att en mängd olika organisationer etablerat sig i Bryssel för att hantera informationsströmmarna och tolka dem utifrån olika aktörers behov.

Företrädare för kommissionen som vi har talat med säger att de lobbyister, "fulltidsrepresentanter" och nationella experter som mer formellt är inordnade inom administrationen i Bryssel, uppskattas av kommissionens företrädare. Inom kommissionen finns ett intresse av att

höra deras åsikter för att på så sätt hålla sig à jour med olika organisationers åsikter.

Kommissionen beskrivs, ur ett informationsperspektiv, på två skilda sätt av de som intervjuats. Antingen betraktas kommissionen som en byråkratisk organisation där regler och former för kontakter många gånger ter sig viktigare än innehållet. Eller som en "öppen organisation", där det är relativt lätt att förmedla budskap och erhålla information. En tolkning av detta kan vara att med rätt kontakter och med tidig information uppfattas kommissionen som lättillgänglig. Med bristande kontakter och sen information är intrycket nästan det omvända och den byråkratiska karaktären blir mer framträdande.

Ibland synes det också finnas en känsla av att den regionala och lokala nivåns "mentala avstånd" till den nationella nivån är längre än till kommissionen i Bryssel. Det verkar helt enkelt lättare för många regioner att antingen prata direkt med företrädare på kommissionen eller via lobbyister och "fulltidsrepresentanter" ta kontakt med Bryssel, än att kontakta den nationella nivån för att på så sätt föra fram budskapen.

2.6 Den regionala nivån kommer att påverkas även i Sverige

De regioner som i Sverige skulle bli föremål för EGs strukturfonder vid ett eventuellt svenskt medlemskap, måste identifiera en organisation vilken får ett betydande ansvar för att hantera arbetet med strukturfondsprogrammen. Denna organisation bör ligga på det som preciserats som en regional nivå.

Två organisationstyper har kunnat urskiljas i de studerade regionerna. Dessa kan benämnas "programorganisation" och "implementeringsorganisation". Den förstnämnda ansvarar för att den del av processen som förknippas med att utarbeta det övergripande programmet och den andra inbegriper de aktörer som implementerar projekt inom ramen för vad som angivits i programmen. Organisationerna kan fungera frikopplat från eller mer integrerat med varandra.

Ett särskiljande mellan en program- och en implementeringsorganisation kommer utifrån intentionerna med strukturfonderna att resultera i en utvidgning av vad som i en tidigare rapport från NUTEK omtalats som "det regionala utvecklingskomplexet" (NUTEK 1993:8). Inom detta komplex skulle temporära och mer permanenta konstellationer genomföra projekt i enlighet med intentioner som lagts fast i *Community Support Framework*. Förmågan att hantera dessa typer av implementeringsorganisationer kommer att ställa stora krav på den organisation som ges ett programansvar. Arbetet med strukturfonderna kan dessutom antingen placeras inom "det ordinarie beslutssystemet",

och därigenom organisatoriskt integreras i de arbete som för övrigt pågår i Sverige kring regional utveckling, eller så kan en separat organisationsstruktur byggas upp för att hantera just strukturfondsprogrammen.

Termen programorganisation som den använts i studien behöver inte nödvändigtvis innebära att en helt ny organisation inom eller utanför "det ordinarie beslutssystemet" tillskapas. Man kan mycket väl tänka sig att man utgår ifrån en befintlig organisationsstruktur där man avsätter personella resurser som mer fristående har att ansvara för programarbetet. Det bör dock påpekas att organisationen i övrigt då kan delta i arbetet som en del av det som tidigare omtalats som implementeringsorganisationer.

I föregående studie var det vår bedömning att länsstyrelserna skulle kunna utgöra den organisation på regional nivå som skulle kunna hantera strukturfondsprogrammen i eventuella målregioner. Länsstyrelsernas kompetens på det tidigare definierade territoriella området i form av planering och regionalt utvecklingsarbete var främsta motiveringen härtill. Länsstyrelsen, eller den del av länsstyrelsen som avses i detta resonemang, borde i så fall kunna utgöra embryot till det som tidigare i resonemanget har omtalats som en programorganisation. Denna organisations arbetsuppgifter, förutom att utveckla program blir, då att arbeta med de mer praktiska frågorna kring projektbeslut och, icke att förglömma, hantera samverkan med alla andra organisationer som deltar i arbetet. Märk väl att vi här inte tar ställning till vilka politiska följdverkningar som detta synsätt innebär.

Det är viktigt att den "frikoppling" som finns mellan programorganisation och projektprocessen, vilken presenterats i sammanfattningen av analyskapitlet, minimeras och de s k implementeringsorganisationerna ges ett inflytande över själva programarbetet. Detta innebär att partnerskapstanken bör utvecklas tidigt i planeringsarbetet. Därigenom binds de aktörer som i tidigare rapport omtalats som aktörer inom "det regionala utvecklingskomplexet", upp till de övergripande intentionerna som anges i programmen. Detta innebär en möjlighet att tidigt också hantera och reglera vilka krav på projekt som sedermera kommer att realiseras.

2.7 Den nationella nivån måste finna sin roll

Det är angeläget att den nationella nivån i Sverige finner en väl markerad roll för det egna agerandet inom strukturfondsprogrammen. Den nationella nivån synes många gånger reellt sett har en något perifer roll i förhållande till många gånger starkt engagerade och välartikulerade regionala nivåer. Kommissionen uppmuntrar detta agerande då de,

vilket den själv betonar, etablerar direktkontakter med företrädare för den regionala nivån för att få ett bättre uppfattning om vilka problem och möjligheter som kännetecknar de olika regionerna.

Vårt intryck är emellertid att den nationella nivån, utöver sin formella roll, kan spela en viktig roll för att få till stånd väl anpassade program för de olika regionerna. Den nationella nivåns kompetens består framförallt i att tillhandahålla analysverktyg och analysmetoder för att regionerna skall kunna fullfölja ett långsiktigt inriktat prognos- och programarbete.

Välartikulerade regionala nivåer kommer med all sannolikhet att kunna påverka hur kommissionen reagerar på deras önskemål. Regioner med mindre egen kompetens och med otydlig uppfattning om problem och möjligheter, kommer därigenom att få mindre uppmärksamhet. En uppgift för den nationella nivån är att se till att uppmärksamheten fördelas jämt mellan de olika regioner som kan komma ifråga för stöd från strukturfonderna.

2.8 Avslutning

Den viktigaste slutsatsen av den studie som ovan presenterats kanske inte är hur vi i Sverige skall bete oss för att vid ett eventuellt medlemskap i EG få tillgång till ekonomiska medel från strukturfonderna. Framförallt bör studien kunna utgöra ett underlag för en diskussion kring möjligheterna att vidareutveckla tankar kring hur vi i Sverige skall arbeta med regional utveckling i framtiden.

3 Analys av lokala nivåns arbete med EGs strukturfondsprogram

3.1 Inledning

Möjligheterna för den lokala nivån att arbeta med strukturfondsprogram avgörs till del av hur man på den regionala nivån organiserar arbetet med fonderna. Den regionala nivån "anger tonen" för samarbetet mellan lokal och regional nivå (vertikalt) men också, som analysen kommer att visa, för samarbetet mellan olika aktörer på lokal nivå (horisontellt).

Det är dock viktigt att påpeka att de subnationella (regionala och lokala) nivåernas arbete med regional utveckling, primärt styrs av den nationella nivån och dess förhållningssätt till de subnationella nivåer. För att förstå hur den lokala nivån arbetar med regionalt utvecklingsarbete dels förknippat med strukturfonderna, dels med arbetet i allmänhet, måste dess agerandet såväl också betraktas ur ett nationellt perspektiv.

Analysen kommer att delas upp i två huvuddelar; i den första skisseras ramverket för den lokala nivåns aktiviteter, d v s den nationella respektive den regionala nivåns förhållningssätt i arbetet med regioners utveckling. Fokus i analysens första del ligger på den regionala nivån, där olika typer av organisationsformer kring arbetet med strukturfonderna beskrivs. I den andra presenteras vilka olika typer av organisationer som på lokal nivå arbetar med regional utveckling, hur samverkansmönster mellan de olika organisationerna ser ut och lokala nivåns handlingsutrymme, restriktioner för handling samt friktionsytor mellan olika organisationer på denna nivå.

Det "nationella perspektivet"

När det gäller den nationella nivåns förhållningssätt, är utgångspunkten att denna nivå i de regioner som har strukturfondsmedel fått ökade möjligheter att "inkludera" organisationer på regional och lokal nivå, d v s att man sett det som nödvändigt att inleda olika typer av samarbete med subnationella nivåer.

Att ett "inkluderande" förhållningssätt blivit naturligt förstås framförallt utifrån de regler kring strukturfondsarbetet som presenterats i kapitel 2, där det framgår att den nationella nivån anmodas att i stor utsträckning involvera regional och lokal nivå i arbetet, d v s att efterleva den s k partnerskapsprincipen.

Analysen kommer dock att visa att det finns en spännvidd i hur pass "inkluderade" den regionala och lokala nivån faktiskt är, då detta i hög grad är en funktion av tidigare praxis, grad av decentralisering etc.

Klart är dock att arbetet med strukturfonderna ställer nya krav på hur man på regional och lokal nivå organiserar arbetet med dessa frågeställningar:

"Relations between local government and the state, between central and subcentral territorial units have changed significantly. Superior-subordinate relations and the hierarchical allocation of functions have become more problematic. New demands for communication and co-operation have changed the routines of intergovernmental policy-making. Despite its sometimes still limited scope of action, the local level has gained ground and has become—as an agent of implementation, co-ordination, integration and even innovation—an increasingly important part of national policy-making and problem-solving." (Hesse & Sharpe 1991:617)

Det "regionala perspektivet"

Vi fann i den tidigare studien att man i arbetet med strukturfonderna analytiskt kan skilja på två huvudmodeller att organisera arbetet på regional nivå; arbetet placeras inom en existerande organisation eller utanför en existerande organisation. Detta återges schematiskt i en matris som utvecklades i den förra studien.

Förhållande till "det ordinarie beslutssystemet	Förhållande mellan program- och projektorganisation	
	Frikopplat	**Samordnat**
Inom	Nord-Jylland	Lorraine
Utom	Strathclyde	Limburg

Bild 1 Identifierade organiseringsformer i strukturfondsarbetet ("Regional utveckling i EG. En studie av strukturfondsarbete i sex regioner, sid 126)

Arbetet med strukturfondsprogrammen kan därefter ske frikopplat eller samordnat. Med frikopplat avses att det är en organisation som ansvarar för planerings- och programarbetet men att projektimplementeringen sedan är skild - frikopplad - från detta arbete. Med samordnat menas att

samma organisation som gör planerings- och programarbetet också har möjlighet att själv initiera och driva projekt.

Det system som vi funnit i Nord-Jylland karaktäriseras till stor del av matrisens första kvadrat där på regional nivå amten formulerar visioner som sedan förväntas fullföljas av andra aktörer i något av en "köp-sälj-relation" mellan länsstyrelserna och implementeringsaktörer. I Nord-Jylland administreras arbetet med strukturfondsprogrammen av ett sekretariat (erhvervssekretariatet) på amtet.

I matrisens andra kvadrat påtar sig den organisation som utvecklar strukturfondsprogrammen ett utökat ansvar och väljer själva att i samverkan med andra även implementera projekt. Exempel på detta förhållningssätt tycker vi att vi har funnit i Lorraine där organisationer på regional nivå inom ramen för det ordinarie planeringsarbetet också arbetar med strukturfondsprojekten. I Lorraine ingår planerings- och programarbetet kring strukturfonderna som en integrerad del i ett för övrigt mycket omfattande planeringsarbete som redan sker på regional nivå. Det sker då hos det folkvalda regionala rådet (le Conseil Regional) jmf länsstyrelsen, som har den formella makten i landets 22 regioner och som också arbetar med planeringsfrågorna. Det är sedermera regionprefekturen, dvs statens administrativa representant i regionen som tar det formella ansvaret för det konkreta arbetet med planer och program och som för statens del säkrar additionaliteten.

I matrisens tredje kvadrant återfinns den variant där arbetet med strukturfondsprogrammen inte inkorporeras i "det ordinarie beslutssystemet", istället tillskapa en organisationsstruktur som verkar parallellt, dock inte nödvändigtvis autonomt från vad som för övrigt pågår inom regional utveckling med nationella medel. I de studerade sex regionerna är det tydligaste exemplet på detta arbetssätt Strathclyde i Skottland.

Före 1989 administrerades alla strukturfondsprogram i Skottland av Scottish Office of Industry. Scottish Office sorterar under Secretary of State of Scotland, vilket är det departement i Storbritannien som i stort sett handhar alla frågor som direkt rör Skottland. För programperioden 1989 - 1993 fick regionen Strathclyde så stora ekonomiska medel från strukturfonderna att en särskild organisation — S IDO (Strathclyde Integrated Development Operation Programme) tillskapades för att såsom en neutral part i regionen hantera det plan- och programarbete som kan relateras till EGs strukturfonder. Arbetet syftar till en hög grad av öppenhet och delaktighet bland organisationer som visar intresse för frågor som handlar om regional utveckling. Bakom den regionala utvecklingsplan som läggs för programperioden 1994 - 1999 står 140 organisationer. Intressenter i S IDO är Strathclyde Regional Council — det organ som på regional nivå för övrigt arbetar med regionens ekonomiska utveckling, kommunerna i målområdet samt regionala och lokala

utvecklingsbolag. För närvarande pågår en diskussion om alla de organisationer som erhåller stöd från strukturfonderna skall avsätta 1,5% av bidraget till S IDOs administration.

I matrisens fjärde kvadrant ligger arbetet utanför det ordinarie beslutssystemet, där kan samma organisation vara ansvarig för både program- och projektarbete. Exempel på detta har vi funnit i Limburg i Holland där provinsen lagt ut ett uppdrag på en fristående konsultorganisation att genomföra allt arbete med strukturfonderna.

När den södra delen av Limburg i Holland blev föremål för ett strukturfondsprogram, delegerade den nationella nivån ansvaret för programmet till provinsen i Limburg. Provinsen är det folkvalda organ på regional nivå som dels verkställer den nationella politiken inom en rad områden, dels arbetar mer självständigt kring frågor som samhällsplanering, regional utveckling och miljöfrågor. Provinsen delegerade ansvaret vidare då programmet endast berörde en mindre del av provinsens geografiska yta. Det var tre s k regioner (interkommunala sammanslutningar) i provinsen som berördes av programmet. Provinsen valde att delegera ansvaret till East-South Limburg - den av de tre regionerna där behovet av insatser var störst. Regionen valde att bygga upp ett fristående sekretariat, Streekgewest Zuid Limburg Sterk in Europa, för att hantera strukturfondsprogrammet. I denna organisation arbetar tre konsulter med att utforma program, implementera och utvärdera projekt. Arbetet sker i nära samarbete med berörda kommuner, regioner, Provinsen Limburg, handelskammare och utvecklingsbolaget i provinsen (LIOF — Limburg Institut voor Ontwikkeling en Financiering).

Av kommande resonemang framgår att det sätt som man på regional nivå organiserar arbetet i de två dimensioner som presenterats i matrisen har betydelse för den lokala nivåns möjlighet att engagera sig i regionalt utvecklingsarbete. Den lokala nivåns möjligheter att påverka och aktivt delta i strukturfondsprogrammen kan till en stor del förklaras av det valda organisationssättet på den regionala nivån.

3.2 Den lokala nivåns arbete

Innan man börjar diskutera vilka typer av samverkansmönster vi funnit på lokal nivå i olika europeiska regioner, finns det anledning att beskriva de tre olika typer av lokala aktörer, organisationer, som vi betraktar som en del i det lokala samverkansmönstret och som deltar i arbetet med regional utveckling.

Typer av organisationer på lokal nivå

Man kan schematiskt säga att det finns tre typer av organisationer som arbetar med verksamhet som anknyter till arbetet med regional utveckling på lokal nivå;

Den första typen är organisationer inom den offentliga sektorn som på lokal nivå har ett samhällsuppdrag att arbeta med frågor som kan relateras till regional utveckling, såsom samhällsplanering, småföretagsfrågor och utbildning. Här är det oftast fråga om kommuner.

I flera av de regioner vi studerat har kommuner gått samman och bildat gemensamma strukturer för att hantera frågor kring regional utveckling. Exempel finns i Danmark, Holland och på Irland.

I Nord-Jylland finns exempel på flera samverkanskonstellationer mellan olika kommuner som bildats som en följd av att regionen blivit mål 2 region, och där indirekta effekter av detta arbete med programmen har varit en totalt sett utökad samverkan mellan kommunerna. En kommunrepresentant säger angående denna samverkan: "Just nu har vi ett samarbete med fyra närkommuner — ett näringspolitiskt samarbete. Vi samarbetar t ex för att utveckla turismen i vårt område. Men det är svårt att samarbeta, vi är inte vana. Vi borde inte tävla om att få hit företag till enskilda kommuner. Det är ju egentligen egalt vilken kommun de hamnar i."

I Holland är alla kommuner organiserade i sk regioner — en icke-formell administrativ nivå, vilket kan betraktas som ett interkommunalt samarbete för att främja gemensamma intressen. Detta samarbete motiveras av att holländska kommuner är mycket små enheter med starkt begränsad makt. Tidigare har kommunerna i regionerna främst samarbetat när det gäller frågor som sophantering och brandförsvar, där det funnits storskalefördelar. I södra Limburg har de tre regioner som berörs av strukturfondsprogrammen fått ökat inflytande på det regionalekonomiska området. Borgmästaren i en av kommuner säger: "Det första samarbetet mellan kommunerna i samband med den regionala planen var inte lätt. Jag sitter som ordförande i kommittéen. Vi hade stora diskussioner innan vi kunde komma överens, men vi växte i den processen. Vi har kommit att samarbeta även inom andra områden."

På Irland, i regionen Mid-West finns en organisation etablerad av den irländska regeringen redan 1959: Shannon development Company. Denna organisation ansvarar för den regionala utvecklingen för fem sk counties i regionen. Organisationen är främst inriktad på att arbeta med frågor som rör turism och industriutveckling. I styrelsen sitter två representanter från varje county.

Den andra huvudgruppen av organisationer vars arbete är inriktat på regional utveckling, utgörs av representanter från det privata näringslivet. Exempel på detta finns i Holland och Frankrike. I södra Limburg

utgör Handelskammaren en viktig aktör när det gäller regionala utvecklingsfrågor genom de projekt man driver med små- och medelstora företag. Handelskammaren är en av de organisationer som spelar en nyckelroll när det gäller att implementera projekt inom ramen för strukturfondsprogrammet i syd- Limburg.

Den tredje huvudgruppen utgörs av "gränsorganisationer" mellan den privata och den offentliga sektorn. Dessa finansieras av medel både från det offentliga och den privata sidan. Den duala finansieringen medför att gränsorganisationer ibland kan utsättas för ett "korstryck" mellan den offentliga sektorn och det privata näringslivet. Genom dessa möts dock privata och offentliga intressen vilka kan relateras till frågor kring regional utveckling, såsom etablering och rådgivning till små och medelstora företag jämte arbetsmarknadsfrågor. Exempel finns i Skottland samt i Holland, Italien och Danmark.

Sedan ett antal år tillbaka har den brittiska staten försökt avveckla det offentliga monopolet över olika samhällsområden, bl a genom privatisering av olika sektorer samt bildandet av s k QUANGOS (Quasi Autonomous Non-governmental Organisations). Dessa bygger på en föreställning om att bättre resultat genereras om man minskar graden av direkt statligt engagemang. För arbete med näringslivsutveckling har i Skottland sk Local Enterprise Companies (LEC) tillskapats. LECs är lokalt förankrade och kan betecknas som självständiga utvecklingsbolag. LEC arbetar bl a med företagsrådgivning, arbetsmarknadsutbildning, stadsförnyelse/fysisk planering, företagsstöd. De skotska LEC erhåller huvuddelen av sin finansiering från två nationella organ, men även från privata finansiärer kommer bidrag. Verksamheten bedrivs i aktiebolagsform. Styrelseledamöter hämtas från det privata näringslivet. I styrelsen finns även lokala districts representerade.

I områden med särskilt stora problem (hög arbetslöshet, perifert belägna glesbygdsområden, nedslitna innerstadsområden mm) verkar, på flera håll i Skottland, särskilda samverkansorganisationer kallade Initiatives. Dessa organisationer syftar till att "samla aktörerna" för att genomföra gemensamma aktiviteter i dessa områden utifrån en gemensamt framtagen policy. Bakom Initiatives står berörda districts, Regional Council, LEC som arbetar i området, andra organisationer som arbetar med näringslivsutveckling, det lokala näringslivet, större nationella företag som är etablerade i området, nationella sektorsorgan m fl. De deltagande organisationerna stöttar verksamheten både finansiellt och med personal, lokaler och egna interna resurser för företagsrådgivning och information.

I Strathclyde, liksom i andra delar av Skottland finns också s k Community enterprises. Dessa utgör en särskild organisationsform som verkar inom APT-områden (Areas of Priority Treatment). Verksamheten har som syfte att hjälpa människor som lever i "utsatta områden"

(hög arbetslöshet, förslummade innerstadsområden, glesbygdsområden) att gå samman i kollektiv och starta samhällsägda verksamheter/företag som kan erbjuda service och tjänster inom dessa geografiska områden. Exempel utgörs av städföretag, flaggtillverkare och vaktbolag. Community Enterprise drivs utan vinstintressen. Organisationen erhåller merparten av sin finansiering från Strathclyde Regional Council, Andra finansiärer är Local Enterprise Companies.

I Limburg finns också exempel på "gränsorganisationer" som bildats sedan området blev mål 2 område. European Business Center (EBC) i Heerlen är en sådan organisation. EBC startades 1989 och är ett s k BIC (Business Innovation Center) som hanterar projekt som bedrivs inom ramen för strukturfondsprogrammet, men som också bedriver egna projekt. EBC ägs till 1/3 av fyra kommuner inom mål 2 området, 1/3 av banker och privata företag samt 1/3 av det regionala utvecklingsbolaget LIOF (Limburg Institut voor Ontwikkeling en Financiering) i Limburg. EBC har till uppgift att ge företagsservice till entreprenörer och till nystartade småföretag i form av t ex marknadsföringsåtgärder, att formulera affärsplaner och att skapa utbildningsplaner.

I Toscana finns exempel på en gränsorganisation i den regionala utvecklingsbyrån FIDI Toscana. FIDIs aktiekapital ägs till 35% av Regionala Rådet i Toscana (jmf länsstyrelsen), medan övriga aktier fördelas mellan ett stort antal banker i regionen. FIDI Toscana arbetar med frågor som rör små- och medelstora företag i regionen genom rådgivning, konsulting och genom att garantera statliga lån och krediter.

I Nord-Jyllands amt finner man exempel på gränsorganisationer i de sk Erhverskontoret där man inom enskilda kommuner arbetar dels med frågor relaterade till strukturfondsprogrammen, dels med att förmedla information om lagar, internationalisering, nationella stödprogram etc till existerande eller nya företag inom kommunen. Dessa kontor finansieras till 90% av kommunen och 10% av företagarföreningen i kommunen (siffrorna gäller för Dronninglunds kommun). Kommunerna anser att Erhvervskontoren utgör en viktig del i arbetet med strukturfonderna. Flera företag tar redan på idéstadiet till projekten kontakt med kontoren och ber om råd. En representant för ett Erhvervskontor säger: "Vårt arbete ute i kommunerna handlar mycket om att marknadsföra den här möjligheten till stöd." En representant för en annan kommun säger: "Vår kommun skapar projekt i nära samarbete med kommunens näringsliv. Det är oftast kommunen som tar initiativet till samarbete med näringslivet, därefter sker en dialog."

En slutsats man kan dra av resonemanget är att variationsrikedomen av organisationer som engagerar sig i regionalt utvecklingsarbete är stort. Det finns många organisationer som inte ingår i det ordinarie beslutssystemet på lokal nivå men som ändock engagerar sig i frågeställningarna. Om man vill göra en distinktion mellan de olika besökta

regionerna kan man säga att i nord-Jylland synes knytningen till det ordinarie beslutssystemet vara starkast, medan man i södra Limburg finner organisationer som har en starkare knytning till det privata näringslivet. "Gränsorganisationer" verkar vara vanligast i Strathclyde.

Samverkansmönster på lokal nivå

För att mer övergripande beskriva de förhållningssätt kring regional utveckling som vi har återfunnit på lokal nivå utnyttjas en matris som bygger på en modell utvecklad av Pierre:

		Det lokala beslutssystemets förhållningssätt	
		Autonomi	Integration
Förhållningssätt för övriga organisationer på lokal nivå	Autonomi	Nattväktar-modell	Styrnings-modell
	Integration	Beroende-modell	Mobilise-ringsmodell

Bild 2 Modeller av lokala politiska ekonomier

I kommande resonemang utgår vi ifrån att ansvaret, och stora delar av de initiativ på lokal nivå som tas kring frågor relaterade till regional utveckling sker inom "det lokala beslutssystemet". I detta begrepp inbegrips de organisationer som har ett övergripande samhällsuppdrag att arbeta med frågor kring regional utveckling, oftast är det fråga om kommuner. Med "övriga organisationer" förstås organisationer inom det privata näringslivet och "gränsorganisationerna" vilka omtalats tidigare i analysen.

Modellen fokuserar således på organisationer på den lokala nivån, och tar sin utgångspunkt i en kommuns förhållningssätt till arbete med regional utveckling. Man kan då analytiskt skilja mellan ett autonomi- och ett integrationsförhållningssätt. När det lokala beslutssystemet arbetar enligt ett förhållningssätt som karaktäriseras av autonomi innebär detta att de har en passiv hållning till regional utveckling. Samma förhållningssätt från övriga organisationer på lokal nivå innebär att man

ställer små krav på att det ordinarie beslutssystemet skall göra något för att befrämja regional utveckling.

Ett förhållningssätt karakteriserat av integration innebär å andra sidan att det lokala beslutssystemet aktivt arbetar för att ha god samverkan med övriga organisationer och att det lokala beslutssystemet engagerar sig i frågor som handlar om regional utveckling. För övriga organisationer innebär en förhållningssätt kring integration att de ställer betydande krav på det lokala beslutssystemets arbete med regional utveckling.

Utifrån modellen identifieras följande fyra förhållningssätt för arbetet med regional utveckling på lokal nivå:

"Nattväktarmodellen" innebär att det lokala beslutssystemet har ett passivt förhållningssätt vis-à-vis andra lokala aktörer. För övriga organisationer innebär det att de ställer begränsade krav på vad det lokala beslutssystemet skall göra för dem. Modellen innebär således att både det lokala beslutssystemet och övriga organisationer har ett ömsesidigt passivt förhållande till varandra.

I "Styrningsmodellen" är det lokala beslutssystemet aktivt, formulerar program och strategier för att arbeta med regional utveckling men övriga organisationer deltar inte i arbetet utan förhåller sig passiva.

I "Beroendemodellen" finns flera övriga organisationer vilka är aktiva och gärna engagerar sig i regional utveckling, men där finns också ett lokalt beslutssystem som saknar intresse och/eller resurser att mer aktivt arbeta med frågeställningarna.

I "Mobiliseringsmodellen" slutligen ställer det lokala beslutssystemet och övriga organisationer ömsesidigt krav på varandra och förväntar sig betydande engagemang från den andra parten. Båda parter strävar efter samordning.

Av tidigare resonemang i rapporten ha framgått att kommissionen genom regelverket för arbetet med strukturfonderna definierat ett uppdrag formellt till den nationella nivån i de olika medlemsländerna, reellt till den regionala nivån att arbeta enligt ett förhållningssätt karakteriserat av integration. Integrationen är uttalad genom den tidigare omtalade partnerskapstanken vilket innebär:

* långsiktig och formaliserad samverkan.

Det som inledningsvis är en tämligen ostrukturerad samverkan mellan olika organisationer som arbetar med ett konkret projekt, ges över tiden en mer fast struktur med siktet inställt på en långsiktig samverkan vilken sträcker sig över en flerårsperiod och handlar inte bara om konkret projektimplementering utan även om att utveckla mer övergripande planer och program för den egna regionen.

* inflytandet utövas med goda idéer och argument.

De organisationer som deltar i partnerskapet utövar inflytande med hjälp av idéer och argument. Beslut om planer, program och konkreta projekt som skall startas fattas vanligtvis genom konsensus.

* ömsesidigt intresse och frivillighet

Deltagandet i partnerskapet bygger på frivillighet och ett ömsesidigt intresse bland olika organisationerna att tillsammans arbeta med frågor kring regional utveckling.

Genom den uttalade partnerskapstanken är det vår utgångspunkt för det fortsatta resonemanget att det lokala beslutssystemet förhållningssätt definieras av "Integration". Således kan den lokala nivåns arbete med strukturfondsprogrammen beskrivas utifrån en styrnings- och mobiliseringsmodell, där delaktigheten från övriga organisationer kan variera.

Vårt intryck är att man i de sex studerade regionerna kan se en tendens till ett förhållningssätt att mobilisera, där man finner att olika organisationer, visserligen i olika hög grad, har börjat arbeta med regional utveckling. Man har blivit medveten om att nya krav på samarbete nu ställs inte bara från kommissionen, utan även från inomnationella nivåer. Många påtalar också fördelarna med ett mer integrerat regionalt utvecklingsarbete, samt att man önskar att denna process om möjligt skall fortgå även utan fortsatt tilldelning från fonderna.

Det empiriska materialet från den lokala nivån i de regioner vi besökt visar att samtliga befinner sig i en situation som analytiskt kan beskrivas med hjälp av "styrningsmodellen" eller "mobiliseringsmodellen". En tentativ slutsats är att graden av en lokal mobilisering som kännetecknas av delaktighet från både det lokala beslutssystemet och övriga organisationer, dvs "Mobiliseringsmodellen", ökar i de regioner som valt att lägga strukturfondsarbetet i separata organisationsstrukturer, således utanför det ordinarie beslutssystemet.

Dock finner vi det poängrikt att göra en distinktion mellan en lokal, ömsesidig mobilisering av proaktiv och reaktiv karaktär. Det vanligaste mönstret för delaktighet på lokal nivå är en mobilisering av en reaktiv karaktär, dvs den lokala nivån reagerar genom projektansökningar och -implementering på de planerings- och programarbete som fastlagts på den regionala nivån. Dock finns också ett visst mått av proaktivt agerande från den lokala nivån vilket innebär att man från både det lokala beslutssystemet och övriga organisationer försöker öka styrbarheten över det egna geografiska området genom att i större utsträckning delta även i planerings- och programarbetet. Möjligheterna för ett proaktiv mobiliserande förhållningssätt synes öka om separata organisationsstrukturer byggts upp på regional nivå.

Det finns ytterligare anledningar till att man finner en ökad grad av lokal mobilisering i strukturfondsregionerna; Först och främst förefaller det som om de finansiella medel som har tilldelats de olika regionerna via strukturfonderna har bidragit till att en samarbetsprocess satt igång. Fokuseringen på regioner som primära bidragstagare, och inte enskilda företag eller organisationer, bidrar till att organisationer i målregionerna aktivt måste arbeta med planering och programmering för att få tillgång till pengarna. Den lokala nivån måste följaktligen, åtminstone i projektfasen, mobilisera personella och ekonomiska resurser för att få någon finansiell tilldelning från strukturfonderna:

"we can expect formal and informal networks of municipalities and regions to emerge, supported in part by EC funds as part of the mowes towards integration, but with the objectives of lobbying Brussels for support and of providing information and technical assistance to municipalities and regions seeking EC support" (Goldsmith 1991:9)

Ytterligare en förklaring till ökad lokal mobilisering kan vara vad Pierre (1992) kallar för "den lokala politiska ekonomins logik", vilken innebär att den ena parten, i detta fall kanske framförallt det lokala beslutssystemets strävan efter integration, uppmuntrar det lokala näringslivet och andra organisationer att engagera sig i frågeställningarna. Detta ger början till en "samverkansloop", där samverkan föder samverkan.

Det ovan förda resonemanget stärker intrycket av att det har stor betydelse för hur arbete med strukturfonderna organiseras på regional nivå. För det första har det betydelse för hur man "inom" den regionala nivån på ett effektivt sätt organiserar själva plan- och programarbetet. För det andra har det betydelse för om och i så fall vilken typ av mobilisering som uppnås på den lokala nivån.

En ökad lokal mobiliseringen till följd av arbetet med strukturfondsprogrammen genererar som ovan nämnts olika grad av ökad lokal samverkan. Samverkansmönstren kan i sig delas upp i två huvudtyper: horisontell och vertikal samverkan.

Horisontell samverkan innebär arbetskonstellationer där olika organisationer på lokal nivå deltager. Det organisatoriska mönster vi ser på den lokala nivån kan bl a förklaras av att arbetet med strukturfonderna har inneburit att organisationer på denna nivå fått ett större "innehållsmässigt fält" att arbeta inom, vilket i sig skapar nya incitament för samverkan och nya samarbetskonstellationer. Med "innehållsmässigt fält" åsyftas att den lokala nivån har fått ett bredare arbetsområde att verka inom, från att tidigare endast förknippat regional utveckling med näringslivsfrågor och små- och medelstora företag, har man via strukturfonderna fått utökade möjligheter att även beakta bl a samhällsplanering och arbetslöshetsproblematik — frågeställningarna som man

på lokal nivå ju redan tidigare arbetade med, men som inte haft en direkt "tankemässig" koppling till regionens utveckling.

Att det innehållsmässiga fältet ökat beror delvis på de ekonomiska medel som tillförs via strukturfonderna, delvis beror det på den vida definitionen som vi vill tillskriva begreppet "regional utveckling" i sig. Att det "innehållsmässiga fältet" har ökat kan också förklaras av att det förhållningssätt karakteriserat av mobilisering som beskrivits ovan, i sig har lett till en ökad grad av horisontell samverkan. Motiven till att man på lokal nivå etablerar horisontell samverkan med såväl andra kommuner som andra organisationer verksamma inom den egna kommunen är bl a att de uppfattar att de "enskilt opererar" på för små geografiska ytor. De enskilda kommunerna söker därigenom kontakt med andra vilka genom det gemensamma agerandet så småningom utvecklas till vad som brukar kallas för "funktionella regioner", där t ex enskilda kommuner har intresse av att finna gemensamma lösningar på regionala problem.

Dock har denna, låt oss kalla det "sakmässiga arbetsberikning", endast i mindre omfattning givit upphov till någon utvidgning av lokalt inflytande vis-á-vis främst den regionala nivån. Detta innebär att även om det finns många tecken på att den lokala nivån har fått möjligheter att arbeta och verka inom fler sektorer, så har dess frihet att välja arbetsmetoder och inriktning på arbetet inte utökats. Frånvaron av ett mer direkt inflytande beror främst på bristen på kompetens och delaktighet i plan- och programarbetet. Detta kan förklaras utifrån nedanstående resonemang kring bristen på vertikal samverkan.

Ett problem vi funnit i samband med en ökad lokal mobilisering är dock att trots att strukturfondsarbetet ger den lokala nivån ett utökat utrymme, framförallt vid samverkan, för både argumentation kring den egna regionens utveckling och möjligheter att understödja densamma med hjälp av ekonomiska medel, så har den lokala nivåns kompetens på området inte kunnat förstärkas. Här har, vilket framkom tydligt även i den förra studien, istället den regionala nivån kunnat utöka sin kompetens, antingen genom att bilda organ för att hantera frågeställningarna eller genom att utöka den administrativa kapaciteten inom redan existerande strukturer på den regionala nivån.

I Nord-Jylland säger en representant från amtet: "Kommunerna har hittills inte deltagit speciellt aktivt i arbetet med planer och program." Det verkar vara en envägskommunikation där amtet informerat kommunerna. Den regionala nivån söker inte heller ett mer nära samarbete med kommunerna eftersom: "de ser inte längre än till sin egen kommungräns."

I Lorraine säger man på den statliga regionprefekturen att kontakterna med både det regionala rådet (som ju har den formella makten) och kommunerna i fråga om strukturfondsprogrammets utformning har

varit tämligen begränsad och mer formell, men att man inför kommande programperiod mer aktivt kommer att involvera företrädare för den politiskt styrda regionala och lokala nivån. På den lokala nivån uppfattar man detta som någonting positivt, då man anser att man inte har involverats i planeringsarbete i någon större omfattning under innevarande programperiod.

Vad avser södra Limburg menar man på den nationella nivån att det är svårt att hålla kontakt med företrädare för olika regionala och lokala organisationer, därför har man valt att främst hålla kontakt med provinserna: "vi är vana att arbeta med provinsen och det kommer vi att fortsätta med, sen får provinsen delegera ner programansvaret i sin tur hur de vill, bara vi i Haag är informerade om vad som pågår."

I Holland förefaller det som om framförallt de små kommunerna arbetar med projekt relaterade till regional utveckling genom regionerna. Detta kan delvis förklaras av att Provinsen inte går in och finansierar projekt som bara bäring på en specifik kommun — projekten måste påverka hela regionens utveckling. På *Streekgewest Sterk in Europa* säger man också att man i frågor kring strukturfondsarbetet egentligen bara har kontakt med de stora stadskommunerna. Då samlas en liten skara människor som känner varandra väl sedan tidigare. Det hör till ovanligheten att *Streekgewest Sterk in Europa* har enskilda möten med enskilda kommuner. Vanligtvis sker dialogen med kommunen via regionen.

I Toscana, som i de flesta italienska regioner, har samarbetet mellan den regionala administrationen och kommunerna varit begränsat. Inför kommande programperiod är dock ambitionen att samarbetet skall utökas så att både representanter för de största kommunerna och näringslivet får möjligheter att i större utsträckning delta i planerings- och programarbetet. En representant på en kommun säger att dessa nya samarbetssignaler utgör ett tecken på *Glasnost* i den italienska administrationens hierarki, och uttrycker spänd förväntan på hur detta samarbete skall arta sig.

Man kan konstatera att i de regioner där man på den regionala nivån byggt upp fristående organisationer vilka befrämjar samverkan har integrationen av lokala aktörer varit lättare. Detta kan i förlängningen ge ett effektivare arbete med regional utveckling.

I linje med den tidigare nämnda partnerskapstanken, ligger arbetet inom strukturfondernas styrkommittéer. Kommissionens regelverk för strukturfondsprogrammet stipulerar att det i varje målregion skall finnas en styrkommittée med representanter från EG, nationell, regional och lokal nivå med uppgift att följa arbetet med programmen och dess projekt. Detta samarbete utgör vad man kan klassificera som en formell vertikal samverkan.

En representant för en kommun på Nord-Jylland säger: "Det är amtet som gör programmen sedan finns det en s k styrgrupp som ska kontrollera att programmen följs. I den gruppen är de sex kommunernas borgmästare representerade. Styrgruppen är överflödig, de möts någon gång ibland och får något gott att äta. En gång försökte en borgmästaren ändra ett nej i forretningsudvalget (ämbetsmannakommittén, förf. komm) till ett ja, det gick inte."

Styrkommittéernas arbete kan betraktas som en samverkan som sker enligt uppställda regler, en arbetssamverkan som i mångt och mycket begränsar sig till s k "skrivbordsmonitoring" av programmen. Svårare verkar det vara att etablera en vertikal samverkan utanför styrkommittéernas formella struktur, d v s att etablera samarbetskonstellationer mellan den lokala, regionala och nationella nivån inom vilka konkret projektarbete utförs.

3.3 Handlingsutrymmet och dess restriktioner

En av de slutsatser som drogs i förra avsnittet var att strukturfonderna ger de subnationella nivåerna ett innehållsmässigt bredare arbetsfält och ett ökat handlingsutrymme, genom möjligheten att formulera gemensamma satsningar som både kan täcka in större geografiska områden och kan få en mer sektorsövergripande karaktär.

För att mer effektivt kunna utnyttja detta utökade handlingsutrymme, har flera organisationer på lokal nivå inom det ordinarie beslutssystemet valt att skapa nya, och för ändamålet mer anpassade organisationer för att mer flexibelt och målinriktat kunna hantera frågor kring regional utveckling, framförallt näringslivspolitiska frågor. Detta synes bl a förklaras av att man med en ny organisation upplever att man kan öka graden av flexibilitet men också, som flera påpekat, möjligheterna att "hålla politikerna på avstånd". Dessutom kan man genom de separat strukturerna bygga upp organisationer som täcker den tidigare omtalade "funktionella regionen". Exempel på detta finns i Danmark och Italien.

I de danska kommunerna ligger ofta frågor kring näringslivsutveckling i separata organisationer, vilka beskrivits i avsnitt 3.2. Dock pågår i Danmark en diskussion om att föra tillbaka dessa frågor till den ordinarie strukturen inom kommunerna. Till detta anför man följande skäl:

* Kommunerna betalar en stor del av kostnaderna för arbetet och vill därför ha bättre kontroll över arbetet

* Rådgivning till företag och andra kräver en bredare kompetens än vad som finns inom de separata strukturerna.

* Synen på regional utveckling är på väg att breddas vilket gör att kommunerna totalt sett kan komma att arbeta mer sektorsövergripande. Detta medför att en separat struktur just för dessa frågor inte behövs.

På kommunen i Livorno i Toscana, bildade man nyligen en separat enhet inom kommunen för att hantera implementeringsarbetet med strukturfonderna, *Ufficio Reperimento Risorse*. Enheten har sex anställda och har till uppgift att informera lokala organisationer och företag om möjligheterna att erhålla ekonomiska medel från strukturfonderna.

Förekomsten av utanför det ordinarie beslutssystemet etablerade organisationer eller separata enheter har vissa nackdelar: Inom det ordinarie beslutssystemet finns ett "sammanhang" kommunerna har t ex sektorskompetens inom en mängd områden som kan tillfogas frågor kring regional utveckling. Då frågorna läggs i separata strukturer går man miste om denna möjlighet till en övergripande bild av regionen/-kommunen och man kan få en hög grad av sektorisering kring frågorna.

Oavsett om man lagt frågorna inom eller utanför den ordinarie strukturen menar flera att det finns betydande restriktioner för den lokala nivåns handlingsutrymme i frågor som kan knytas till regional utveckling. Det är framförallt följande fyra restriktioner som omnämns:

* Brist på kompetens och personella resurser även när samverkan mellan olika organisationer har valts.

* EGs regler och olika fonder. Många vi har intervjuat har påtalat att reglerna för att få t ex strukturfondsmedel är så snåriga att en del organisationer, trots att tilltänkta projekt uppfyller de formella kriterierna för arbetet, inte söker pengar. Ytterligare ett problem som påpekats är att utbetalningen av medlen kommer så sent att vissa organisationer får likviditetsproblem i sina strukturfonds- projekt. Något större organisationer kan överleva denna likviditetsbrist genom banklån.

* Brist på "fria pengar" för att arbeta med regional utveckling inom det ordinarie beslutssystemet. Deras arbete finansieras till största delen genom bidrag från den nationella nivån. Dessa pengar är dessutom i många fall destinerade för specifika lokala uppgifter. Detta medför att den lokala nivån till mycket liten del har ett eget "finansiellt rörelseutrymme" för att t ex initiera arbete kring regional utveckling.

* Ytterligare en restriktion som vi anser finns i den lokala nivåns handlingsutrymme är bristen på ett sektorsövergripande tänkesätt. Det framkom i den förra studien att begreppet regional utveckling

hade en bred betydelse i de fall där kopplingen till strukturfondsprogrammen var påtaglig (läs: i de regioner där man erhållit betydande ekonomiska medel från strukturfonderna).

Intrycket av brist på sektorsövergripande tänkesätt förstärks i arbetet med den lokala nivån där vi ju kunnat studerat mer konkreta projekt. Arbetet med långtidsarbetslösa, att slussa in handikappade och kvinnor på arbetsmarknaden, restaurera innerstadskärnor, förnya husfasader på butiker, utöka möjligheterna för människor att äga sitt hem, liksom att finna "konkurrenskraftiga" arbetsmarknadsutbildningar är exempel på konkreta projektsatsningar. Detta leder till att man på den lokala nivån sällan tänker i termer som direkt kan relateras till regionernas hela utveckling. Istället har man ett sektorstänkande som kan handla om mer isolerade åtgärder i form av arbetsmarknadsutbildning, satsningar på små- och medelstora företag, turism och liknande.

Förklaringen till detta sektorstänkande kan sannolikt främst ses som en konsekvens av att dessa organisationer i mindre omfattning deltar i planerings- och programarbetet kring regional utveckling. De deltar i arbetet med att implementera de konkreta projekt som emanerar ur ett i och för sig sektorsövergripande tänkande.

Konkret medför bredden att det finns utrymme i regionerna att implementera många olika typer av projekt. Det sektorsövergripande tänkandet sker dock mer på den regionala nivån genom plan- och programarbetet, än på den lokala. För den sistnämnda nivån handlar det framförallt om att implementera konkreta projekt.

3.4 Friktionsytor

I ovan presenterade avsnitt framkommer att samverkan mellan olika organisationer leder till ökat handlingsutrymme då såväl det geografiska området som kompetensen för att göra insatser vidgas. Dock för interorganisatoriska relationer samtidigt alltid med sig att olika typer av friktioner uppstår mellan organisationer. I de studerade regionerna har vi funnit friktionsytor av olika typer mellan de olika organisationerna.

För det första finns en friktion mellan stora och små kommuner. Även om samarbetskonstellationer dem emellan finns, är det påtagligt att den stora kommunen uppfattar att den mindre är beroende av den stora kommunens goda vilja och den stora kommunen önskar också — helt naturligt — en resurskoncentrering till den egna kommunen. Det tidigare omtalade partnerskapet kan i detta avseende bli svårare då arbetet kring regional utveckling handlar om att se till hela regionens bästa, inte bara till den egna kommunens geografiska område.

Friktionen kan också förklaras av ett ökat "gap" mellan stora och små kommuner där de förstnämnda, kanske framförallt beroende på större resurser kan hålla sig väl informerade om vad som utvecklas inom de olika sakområden som kan relateras till regional utveckling. De stora kommunerna har t ex många gånger egna lobbyister i såväl Bryssel som på den nationella nivån. Vi har dock funnit att även de små kommunerna, genom alltmer utvecklade samarbetsformer med större kommuner, börjat acceptera satsningar på stora kommuner eller kommuncentra, grundat på argument att regionen som helhet stärks.

Den andra friktionsytan är mellan de stora kommunerna och den regionala nivån. I vissa fall är den stora kommunen så pass "stor" att denna kan sägas befinna sig i en mer eller mindre uttalad konkurrenssituation med den regionala nivån. En representant för den stora kommunen på Nord-Jylland säger: "Vi har problem med amtet, de tycker vi får för mycket pengar. Därför har de verkat för att inte stötta en del av våra projekt. De på Erhvervssekretariatet har stor makt, de ansökningar de är med i mer aktivt får alltid pengar. De som tar direkt kontakt med Erhvervssekretariatet får alltid mycket pengar."

Ytterligare en friktionsyta som har framkommit vid intervjuerna rör förhållandet mellan politiker och tjänstemän som arbetar med frågor som relateras till näringspolitik. Även om inte, vilket påpekats tidigare dessa frågor är av någon större politisk betydelse i de regioner vi studerat så finns framförallt när det gäller enskilda projekt ett intresse från politikerna att lämna synpunkter och delta i beslutsfattandet. Detta påverkar enligt flera vi intervjuat arbetet med näringslivsfrågor negativt. En kommuntjänsteman i Holland säger angående politiker: "De förstår inte vikten av dessa frågor och de förstår inte heller vad som håller på att hända inom EGs regionalpolitik."

4 Reflektioner för Sveriges vidkommande

4.1 Inledning

Som påpekades redan i inledningen till rapporten så baseras denna studie på erfarenheter hämtade från strukturfondsregioner. Utgångspunkten i analysen är att arbetet kring regional utveckling i dessa målregioner är mer eller mindre fokuserat på strukturfondsarbetet. Det planerings- och programarbete som initieras genom strukturfonderna påverkar således i stor utsträckning mycket av det arbete som, med en bred definition kan sägas knyta an till regional utveckling. De krav som EG-kommissionen ställer på de regioner som erhåller stöd återfinns i den arbetsprocess som beskrevs i kapitel 1. Fundamentet för arbetet med regional utveckling utgörs således av en *Regional Development Plan*, ett gemensamt kontrakt för sakmässiga och finansiella insatser från medlemslandet och kommissionen genom ett *Community Support Framework* samt i s k *Operational Programmes*.

EG-kommissionen lägger sig inte i hur de olika medlemsländerna organiserar programarbetet, eller vilka aktörer som står som huvudansvariga för att fullfölja arbetet, så länge länderna följer den uppgjorda arbetsprocessen och kravet att arbetet skall involvera lokala och regionala aktörer. I föregående studie liksom i denna har vi också visat att variationen för att organisera arbetet är betydande; allt ifrån att den nationella nivån utnyttjar sina regionala organ för att fullfölja arbetet eller att arbetet sköts av ett redan existerande interlokalt samarbete, till att man bygger på nya regionala strukturer för att fullfölja arbetet. Följaktligen är det en öppen fråga hur arbetet inom eventuella svenska målregioner skall organiseras, vilket kan ge en betydande variation. Det finns också stora möjligheter att välja olika organiseringsformer för de regioner som erhåller status som målområden.

När det gäller reflektioner för svenska kommuners vidkommande av ovan sagda, är det viktigt att återigen poängtera de skillnader som råder när det gäller ansvar och befogenheter mellan den lokala nivån, kommuner, i Sverige och i andra europeiska länder. Det finns framförallt tre skäl som bidrar till att det kan vara svårt att dra alltför långtgående slutsatser kring vad svenska kommuner kan göra vad avser frågor som kan relateras till regional utveckling i förhållande till vad man i andra länder på lokal nivå gör inom samma område:

* Svenska kommuner har en stark formell ställning med ett självständigt politiskt styre och är finansiellt starka utifrån egen beskattningsrätt.

* Svenska kommuner har ett högt utvecklat professionellt kunnande inom många verksamhetsområden som kan relateras till regional utveckling i den vidare bemärkelse som vi funnit när vi studerat regional utveckling inom EG. (jmf Pierre 1992)

* I de regioner vi har besökt har organisationer med uppdrag att arbeta med regional utveckling på lokal nivå en annan ställning än svenska kommuner. Den är svagare, både kompetensmässigt och i termer av eget finansiellt rörelseutrymme. För den lokala nivån i de regioner vi besökt har tillskottet i form av strukturfondsmedel inneburit möjligheter till utökat eget agerande i form av projekt. Den lokala nivån ställer dock mycket små krav på att utöva inflytande över och strategiskt agera i planerings- och programarbetet.

4.2 Möjligheter för svenska kommuners arbete

Dock kan vi slå fast att det finns vissa krav som kommer att ställas på den organisation som erhåller uppdraget att arbeta med planerings- och programarbete, oavsett var den placeras.

För det första krävs kompetens kring att hantera regionala utvecklingsfrågor. Att utveckla en trovärdig argumentation baserad på analyser, prognoser och statistik medför att man till den organisation som ges ansvar för att hantera frågorna också fogar vad vi i tidigare studie har omtalat som en "professionell kunskap" kring frågor av regional utvecklingskaraktär. I detta arbete måste man också finna former för att arbeta sektorsövergripande — åtminstone i planerings- och programfaserna.

För det andra måste en programorganisation kunna hantera ett interorganisatoriskt arbetssätt där horisontell och vertikal samverkan och partnerskap med andra organisationer ges en framträdande plats.

Om vi endast beaktar arbetet kring regional utveckling är det följaktligen vårt intryck att den lokala nivån i de regioner vi studerat endast i begränsad omfattning påverkar regionens långsiktiga planeringsarbete. Istället är det den regionala nivån som erhållit denna uppgift. I följande avsnitt kommer vi att diskutera kring svenska kommuners möjlighet att arbeta med regional utveckling i de regioner som erhåller målstatus inom ramen för strukturfondsarbetet. Resonemang kan sammanfattas i följande fyra punkter:

* samverkan kommer att öka
* handlingsutrymmet kommer att öka
* restriktioner finns
* friktioner mellan länsstyrelser och kommuner kan uppstå

4.3 Interorganisatorisk samverkan

Enskilda svenska kommuner kommer i de allra flesta fallen att utgöra ett alltför litet geografiskt område för att kunna arbeta med regional utveckling och att det också finns för liten kompetens att arbeta med planering- och program för regionens övergripande utveckling. Eftersom EG-kommissionen också kräver en gemensam plan för ett område som åtminstone i de regioner vi har studerat spänner över ett större område än enskild lokal nivå så måste ett samarbete institutionaliseras.

Det är vårt intryck att svenska kommuner i en målregion kan ges utökade finansiella möjligheter och skyldigheter att arbeta med frågeställningar som rör regional utveckling genom diverse projekt som ryms inom programmet. Detta innebär inte att det innehållsmässiga fältet kommer att öka, svenska kommuner arbetar redan idag med frågor som är starkt relaterade till näringspolitik, liksom samhällsplanering, miljöfrågor m m kan dock inrymmas i ett regionalt utvecklingssammanhang. Dock kommer troligtvis kraven på ett tvärsektoriellt tänkande mellan de olika sakområdena att öka. Man måste också inom kommunerna kunna hantera en utökad samverkan för det första med andra offentliga aktörer på lokal, regional, nationell och övernationell nivå som arbetar med frågeställningarna, för det andra med företrädare för näringslivet, för det tredje med andra kommuner.

Ett kollektivt agerande genererar också ett resursberoende mellan de organisationer som deltar. Beroendet avser både "hårda" resurser i form av pengar, personal och information, och "mjuka" resurser. Det "mjuka" resursberoendet betyder att kommunerna i ökad utsträckning måste inse att de ingår i ett s k organisatoriskt fält, där de tillsammans med andra organisationer med angränsande uppgifter måste formulera gemensamma strategier, ha en gemensam profil samt får en gemensam image.

Av tidigare studier (Pierre 1992) framkommer att kommuner inom ramen för näringspolitiken ofta ser varandra som konkurrenter framförallt vad gäller möjliga företags-etableringar. Den samverkan som sker mellan kommuner kanaliseras genom kommunalförbund och avser problemområden där kommunerna ser ett intresse av gemensamt agerande mot tredje part, där det finns stordriftsfördelar av ett samordnat agerande, eller där kommunerna ser ett värde att samordna sina krav inför staten bl a i samband med regionalpolitiska stödåtgärder. Ett exempel på det sistnämnda som Pierre ger är Bergslagspaketet. Av analysen och av tidigare studie, har framkommit att näringspolitik inom EG betraktas som en del av regional utveckling vilket möjligtvis kan innebära att svenska kommuner förväntas samverka även inom för dem tidigare konkurrensområden.

Kommunerna i en svensk målregion skulle förmodligen i mer eller mindre utsträckning arbeta enligt den modell som i analyskapitlet omtalades som "Mobiliseringsmodell". Detta skulle innebära ett utökat handlingsutrymme och rörelseutrymme för kommuner, liksom för andra organisationer som arbetar med regional utveckling. Dock kan detta möjligen leda till att kommuner och andra organisationers individuella möjligheter att agera enskilt kommer minska.

Detta resonemang medför att regionbegreppet används för att beteckna en geografiskt avgränsad yta, "befolkad" med olika organisationer som arbetar med det som i bred bemärkelse handlar om regional utveckling kommer att bli viktigt. Den territoriella dimensionen på regional utveckling kommer att ges ökad tyngd vilket kommer att innebära att lösningar baseras på gemensamma uppfattning om en regions framtid och en regional/lokal resursmobilisering. För att tillvarata och kunna argumentera för regionens utveckling gentemot organisationer på den nationella och övernationella nivån är det troligt att någon typ av institutionellt mönster kommer att utvecklas. Detta mönster kommer med stor sannolikhet att baseras dels på samverkanskonstellationer som redan idag finns, dels kommer andra konstellationer att bildas inom de regioner som erhåller målstatus. En slutsats som också stärks av Regionberedningen:

"Allt tyder på att de administrativa gränserna i framtiden kommer att betyda allt mindre i det sk gränslösa Europa. Möjligheter att utnyttja komparativa fördelar genom samverkan och koalitioner med olika partners på längre eller närmare håll kan komma att forma strukturer som avviker från det vi hittills varit vana att betrakta som naturligt och självklart. (SOU 1992:63, sid 75)

4.4 Handlingsutrymmet

Av analyskapitlet framkom att vårt intryck i de regioner vi studerat var att handlingsutrymmet för organisationer på lokal nivå att arbeta med regionala utvecklingsprojekt hade ökat genom att regionerna blivit målregioner. Detta berodde på att man fått nya finansiella medel ämnade till regional utveckling, samt att man inlett en högre grad av samverkan.

Vårt intryck är att svenska kommuners handlingsutrymme, som vi redan kommenterat, i termer av sakområden inte kommer att öka nämnvärt, svenska kommuner verkar redan idag inom ett ganska brett fält, inom många sektorer. Dessutom är man redan finansiellt starka. Däremot kommer man att kunna bedriva ett ökat antal projekt inom de områden man redan nu har kompetens inom, t ex näringslivsprojekt,

genom tillgång till medfinansiering från strukturfondsprogrammen. Det är också viktigt att poängtera att kommuners legitimitet att arbeta med näringslivsprojekt skulle öka genom att EGs regionala utvecklingsarbete till en mycket stor del är fokuserat på frågor kring näringslivsutveckling.

Däremot tror vi att potentialen för ett utökat handlingsutrymme för svenska kommuner kommer att kunna ligga i att de i större utsträckning än idag skulle behöva samverka dels med andra kommuner, dels med andra organisationer som verkar för regional utveckling. Vi vill markera att handlingsutrymmet till stor del definieras genom det planerings- och programarbete som omtalats vid ett flertal tillfällen tidigare. Således är det genom att delta i detta arbete som kommunerna kan öka sina möjligheter att utöva inflytande på regionens utveckling. Vårt intryck av tidigare studier avseende arbete i Sverige kring regional utveckling ("Länsstyrelsernas regionala projektverksamhet - En kartläggning NUTEK R 1992:21, "Regional utveckling — en fråga om strategiskt tänkande", NUTEK R 1992:32, "Det regionala utvecklingskomplexet" NUTEK R 1993:8) är att strategiarbete kring regionernas utveckling (läs: länens utveckling) till stort del har skett genom länsstyrelsernas arbete kring ämnesområdet. Kommunerna har spelat en mycket liten roll när det gäller planering och programarbete, medan man i större utsträckning utifrån sam- eller särintressen ägnar sig åt konkret projektarbete. Detta förhållande kan alltså komma att se annorlunda ut i framtiden.

4.5 Restriktioner

I analysen listade vi fyra restriktioner för den lokala nivåns agerande inom sakområdet regional utveckling. Vårt intryck är att svenska kommuner i flera avseenden inte kommer att möta samma typer av restriktioner för sitt agerande som de lokala nivåerna i de andra länderna. Den brist på kompetens och personella resurser som återfinns på den lokala nivån inom de besökta regionerna är inte en brist som vi anser kännetecknar svenska kommuner. Vi tror heller inte att EGs regler för att erhålla stöd eller de beskrivna utbetalningsrutinerna för stöden kommer att utgöra något större problem. Svenska kommuner har dessutom i större utsträckning den typ av "fria pengar" som diskuterats i analyskapitlet vilket gör att kommunerna har i förhållande till EG ländernas lokala nivåer relativt stora möjligheter att initiera aktiviteter.

Dock ställer vi oss frågande till, vilket också framkommit tidigare i kapitlet, huruvida en enskild kommun har tillräcklig kapacitet att arbeta med planerings- och programdimensionerna för en hel regions utveckling. Vårt intryck är att arbetet med regional utveckling framförallt kan

betraktas som en fråga för "de professionella" och att den till lägre grad i de regioner vi har besökt har betraktats som politiska spörsmål.

Den höga grad av decentralisering som råder i Sverige kan dock i sig utgöra en restriktion för arbete kring regional utveckling. Behovet eller intresset hos kommuner att etablera samverkan med andra synes i ett decentraliserat system vara lågt då handlingsutrymmet hos enskilda kommuner redan är relativt stort, annat än i de fall där investeringar av strategisk art är för handa, typ infrastruktur.

4.6 Friktionsytor

Den friktionsyta som vi framförallt vill lyfta fram i detta kapitel handlar om kommunernas förhållande till länsstyrelserna och i viss mån även till landstingen. Såsom framgått av tidigare resonemang lägger sig kommissionen till mycket liten del i hur man inom målområdena organiserar arbetet med regional utveckling.

För att hantera framförallt planerings- och programarbetet kan man analytiskt skilja på två möjligheter; ett interlokalt samarbete som omfattar den territoriella region som erhåller "målstatus" eller att länsstyrelsen såsom den nationella nivåns regionalt baserade utvecklingsorgan påtar sig denna uppgift. Här har vi utvecklat vårt resonemang i förhållande till den förra studien där vi framförallt argumenterade för att länsstyrelserna skulle kunna utgöra planerings- och programorgan för arbetet med strukturfonderna.

Här tror vi inte att kommissionen, inte heller den nationella nivån, behöver eftersträva konformitet mellan olika målregioner inom ett och samma land. Om en jämförelse med de andra länderna görs har vi funnit att man där från den nationella nivån har accepterat olika konstellationer av organisationer vilka fått i uppdrag att ansvara för planerings- och programarbetet, det finns alltså möjlighet till att olika typer av organisationsstrukturer bildas i svenska regioner.

4.7 Avslutning

Rapporten bygger på ett resonemang som är relevant vid ett svenskt EG-medlemskap. Det är vårt intryck att innehållet i vad som kan anses vara arbete med regional utveckling kommer att förändras vid ett svenskt EG-inträde. För att hantera ett förändrat och utökat innehåll bör också formen för arbetet på lokal nivå i viss mån förändras. Här gäller det att finna organisatoriska mönster och institutionella strukturer där man i ökad grad kan hantera partnerskap, sektorsövergripande förhållningssätt och långsiktigt tänkande. Dock måste formen på lokal nivå korrespondera med mönster och strukturer på regional och nationell

nivå. Vårt intryck är att svenska kommuner vid ett eventuellt EG-inträde kommer att engagera sig alltmer i frågor kring regional utveckling. De kommer att arbeta mer med konkret projektimplementering relaterat till strukturfondsprogram. Genom strukturfonderna kommer det att bli alltmer legitimt för svenska kommer att arbeta med regional utveckling.

5 Slutord

Följande diskussion kan betraktas dels som en sammanfattning av det resonemang som förts i rapporten, dels som en mer fri reflektion kring den analys som gjorts och de reflektioner som givits kring vad ett eventuellt svenskt medlemskap i EG kan betyda för svenska kommuner.

Det är viktigt att poängtera att vårt intryck är att svenska kommuner i många avseenden inte har så mycket att lära av sina motsvarigheter på lokal nivå i EGs medlemsländer i termer av inflytande och roller. Svenska kommuners höga grad av självständighet, den karaktär av decentralisering som kännetecknar det svenska förvaltningssystemet och kommunernas finansiella styrka medför att den institutionella struktur som återfinns på lokal nivå i de regioner vi besökt endast till mindre grad kan "översättas" till ett svenskt kommunalt sammanhang.

Vad som dock är tydligt utifrån studierna är att det för arbetet med regional utveckling, enligt EGs modell, krävs en regional nivå. En nivå som kan hantera problemställningar och framtidsfrågor för det som i denna rapport har omtalats som en funktionell region. Begreppet "funktionell region" används av oss på samma sätt som Henning & Liljenäs (1992):

En funktionell region eller en centrerad region består alltså av en centralort — ibland flera — och dess omland. Den är funktionell genom att dess avgränsningar återspeglar människors rörelser och beteendemönster över en yta. Den funktionella regionen, t ex ett naturligt pendlingsomland och lokal arbetsmarknad, har kommit att bli basen för planeringsregioner och därmed också en lämplig territoriell indelningsgrund för kommunerna. Ett problem med detta regionbegrepp har varit, och är fortfarande, att fastställa en lämplig storlek för en region." (sid 19)

En regional nivå kan utifrån det resonemang som förts i rapporten utgöras av länsstyrelser eller av ett interlokalt samarbete mellan olika kommuner och andra organisationer som arbetar med frågor kring regional utveckling. Den regionala nivån behöver inte heller utifrån ett strukturfondsperspektiv, se likadan ut över hela landet. Det finns möjligheter att välja strukturer vilka är anpassade till det som tidigare omtalats som den funktionella regionen. Vårt intryck från de regioner vi studerat är att blotta tanken på strukturfondsprogram genererar för ändamålet mer eller mindre väl anpassade organisationsstruktur.

EGs intresse är som tidigare påtalats begränsat vad avser hur arbetet organisatoriskt utformas i de olika regionerna med målstatus, så länge arbetet med regionala planer och program fullföljs enligt kommissionens intentioner.

Den struktur som kännetecknar de regioner vi besökt bygger på relativt svaga lokala nivåer och i förhållande till dessa starka regionala nivåer. Utifrån detta kan vi se möjliga friktioner mellan de förhållandevis starka kommuner vi har i Sverige och den regionala nivå som idag existerar i form av länsstyrelser och landsting. Här gäller det att finna en institutionell struktur vertikalt som, om Sverige blir medlem, innebär att flera olika organisationer på olika nivåer får möjlighet att utifrån sin kompetens och sin synvinkel påverka arbetet kring regional utveckling.

Inom det lokala beslutssystemet i de regioner vi har besökt har man upplevt att handlingsutrymmet för att arbeta med regional utveckling har ökat. Deltagandet i konkret projektimplementering har inneburit att det lokala beslutssystemet i dessa regioner uppfattar att de har fått utökad grad av inflytande över kanske framförallt näringspolitiska spörsmål som man tidigare inte haft möjlighet att arbeta med då man ju fått en ökad "pondus" genom de finansiella medel som erbjuds. Vi har svårt att tänka oss att svenska kommuner skulle "nöja" sig med att få ytterligare ekonomiska medel att genomföra regionalpolitiska projekt. Svenska kommuner kommer, i viss mån i motsats till sina motsvarigheter i EG-länderna, att ställa större krav på delaktighet och inflytande även över arbetet i planerings- och programstadiet.

Till sist vill vi också återigen betona den låga grad av politiska dimensioner som regional utveckling synes ha inom de regioner vi har besökt. Intrycket från den förra studien av att regional utveckling är en professionell fråga, många gånger hanterad av en professionell "regional utvecklingselit" har förstärkts i denna studie. I ett svenskt sammanhang är det vår uppfattning att frågor kring regional utveckling, även i dess snävaste bemärkelse — regionalpolitik — kommer att ha större politiskt intresse.

I slutordet i den förra studien hävdade vi att analys och reflektioner kring arbetet med strukturfondsprogram inte bara var intressant utifrån ett eventuellt EG-medlemskap. Att liksom i strukturfondsprogrammen arbeta långsiktigt, sektorsövergripande, prioriterat, i partnerskap och att utvärdera gjorda insatser har bäring även på arbetet med regional utveckling utan ekonomiskt tillskott från strukturfonderna.

Denna slutsats kvarstår även efter arbetet med denna rapport. Vi skulle också till detta vilja tillfoga att samverkan horisontellt och vertikalt på lokal nivå — mellan kommuner och mellan olika organisationer sannolikt kommer att öka vid ett svenskt medlemskap. Detta, parat med att regional utveckling kommer att ges en bredare betydelse, kommer att ställa ytterligare krav på hur man på lokal nivå organiserar det egna arbetet och organiserar sina kontakter med andra.

Källförteckning

Anderson, J. 1992. Power-dependence and regional economic crisis. I europe of the Regions. An Intergovernmental Perspective, Reader Erasmus Pa Network

Goldsmith, M. 1991. Beyond the blue banana the single European market and local government in the 1990's: a British view. ECPR Workshop

Hesse, J. & Sharpe, L. 1991. Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations. I *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Red Hesse J

Pierre, J. 1992. *Kommunerna, näringslivet och näringspolitiken* Malmö: SNS Förlag

NUTEK R 1992:21"Länsstyrelsernas regionala projektverksamhet - En kartläggning"

NUTEK R 1992:32 "Regional utveckling — en fråga om strategiskt tänkande"

NUTEK R 1993:8 "Det regionala utvecklingskomplexet"

NUTEK B 1993:9 "Regionalt utvecklingsarbete i EG. En studie av sex regioner"

SOU 1992:64 "utsikt mot framtidens regioner. Sju debattinlägg. Bilaga 1 till betänkade av regionutredningen.

Bilaga 6

Hur påverkar EG kommunernas och landstingens ekonomi?

Per Dahlgren
Göran Andersson
Komrev AB

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning
Sammanfattning

1 **Inledning**
1.1 Bakgrund
1.2 Syfte
1.3 Avgränsningar
1.4 Tillvägagångssätt
1.4.1 Svårigheter och osäkra faktorer
1.4.2 Angreppssätt
1.4.3 Arbetsmetodik
1.5 Rapportens uppläggning

2 **Offentlig upphandling**
2.1 Lag om offentlig upphandling
2.1.1 Sammanfattning av den nya lagen
2.1.2 Den nya lagen i jämförelse med dagens upphandlingsregler
2.2 Ekonomiska konsekvenser
2.2.1 Merkostnader
2.2.2 Förväntade besparingar
2.2.3 Vad blir nettot?
2.3 Erfarenheter från Danmark

3 **Andra ekonomiska konsekvenser**
3.1 Inledning
3.2 Exempel på möjliga ekonomiska konsekvenser
3.2.1 Ekonomiska konsekvenser till följd av frivilliga åtaganden
3.2.2 Ekonomiska konsekvenser till följd av "de fyra friheterna"
3.2.3 Ekonomiska konsekvenser till följd av tvingande regler

4 **Avslutning**

Litteraturförteckning

Sammanfattning

Hur ett svenskt EG-medlemskap påverkar svenska kommuners och landstings ekonomi är det svårt att svara på. Vi får nöja oss med att försöka uppskatta vilka förändringar som EG:s regler och lagar ger upphov till. Vi får också försöka uppskatta i vilken utsträckning de förväntade reala förändringarna får effekt på ekonomin.

Att vi talar om uppskattningar beror på att många av förändringarna är svåra att förutse då de beror på i vilken utsträckning EG:s "fyra friheter" ger upphov till en ökad migration. EG utvecklas också hela tiden vilket innebär att vi inte till fullo vet vilket EG som Sverige blir medlem i.

En del av förändringarna får konsekvenser direkt på kommunernas och landstingens ekonomi, medan andra får konsekvenser indirekt via förväntade ökade krav från staten. Vi kan också tala om konsekvenser på mycket kort sikt och konsekvenser på längre sikt som beror på en förändrad näringslivsstruktur och infrastruktur till följd av en förändrad konkurrenssituation för företagen i olika länder.

Vad som är minst vanskligt att beräkna är de ekonomiska konsekvenserna av förändringarna i den offentliga upphandlingen. Inte heller på detta området är det solklart om det verkligen är EG som bidrar till de förväntade vinsterna. Den stora skillnaden blir nu att EG, via lagen om offentlig upphandling, tvingar kommunerna och landstingen att agera på ett sätt som redan tidigare, i stora delar, varit tillåtet.

Erfarenheter från danska kommuner och landsting visar att man kan spara pengar genom att tillämpa EG:s upphandlingsregler. Vinsterna är beroende på hur aktivt inköparen bearbetar marknaden. Inköpare som tidigare varit passiva tjänar mest på att handla upp enligt EG:s regler, medan redan professionella inköpsorganisationer tjänar mindre. Arbetsmässigt innebär de nya reglerna förändringar. Det blir fler regler att hålla reda på, administrationen kring upphandlingarna ökar och inköparna måste vara ute i god tid, eftersom upphandlingarna tar längre tid. Reglerna bedöms dock av många inköpare som i grunden "sunda", vilket innebär att varje professionell inköpsorganisation redan arbetar på liknande sätt. De ökade kostnaderna för handläggningen är försumbara.

Svenska beräkningar pekar på besparingar på den kommunala och landstingskommunala upphandlingen på tolv till 19 miljarder kronor. Detta bygger på antagandet att ca 80 procent av all upphandling kommer att utsättas för EG-konkurrens. Vidare bygger det på antagandet att besparingen vid varje upphandling är tio till 15 procent. Vi är något försiktigare i vår bedömning. Det är nämligen svårt att få en bild av hur stor andel av den kommunala upphandlingen som kommer att överstiga EG:s tröskelvärden. Företrädare för samma kommun/landsting kan till exempel ha olika uppfattning om hur stor andelen är. Men även om man gör en försiktig bedömning är de förväntade vinsterna avsevärda.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Civildepartementet har fått regeringens uppdrag att utreda konsekvenser för kommuner och landsting vid olika former av svenskt deltagande i den västeuropeiska integrationen. Civildepartementets uppdrag redovisas i Kommittédirektiv 1993:49.

En del av uppdraget går ut på att analysera vilka ekonomiska konsekvenser ett svenskt medlemskap i EG/EU kan få för kommunerna och landstingen. Detta deluppdrag skall primärt fokusera ekonomiska effekter av EG:s upphandlingsregler, till exempel i form av översättningsarbete och administrativa kostnader. Komrev AB har fått Civildepartementets uppdrag att genomföra denna analys.

1.2 Syfte

Projektet som redovisas i denna rapport syftar primärt till att *analysera vilka ekonomiska konsekvenser EG:s regler om offentlig upphandling får för de svenska kommunerna och landstingen*. Som en jämförelse redovisas danska kommuners och landstings faktiska erfarenheter.

Syftet är också att *ge andra exempel på hur EES-avtalet och ett svenskt medlemskap i EG kan komma att påverka kommunerna och landstingen ekonomiskt*.

1.3 Avgränsningar

Projektet skall i första hand fokusera sådana ekonomiska konsekvenser som följer av *tvingande* regler och bestämmelser, det vill säga som följer av åtaganden som kommunerna och landstingen måste vidta. Ekonomiska konsekvenser av frivilliga åtaganden, till exempel intressebevakning och marknadsföring, skall inte analyseras.

De av EG:s tvingande regler som generellt sett är mest påtagliga för kommunerna och landstingen idag är de som har med den offentliga upphandlingen att göra. Därav också uppdragets och projektets fokus på upphandlingsreglerna och dess ekonomiska konsekvenser.

Vi analyserar "konsekvenser av EG" men gör ingen åtskillnad mellan konsekvenser av EES och EG/EU.

Analysen och resonemanget utgår från ett kommunalekonomiskt perspektiv. Kommunernas och landstingens roll i samhällsekonomin behandlas inte mer än i förbigående.

Det finns många böcker, rapporter och informationsskrifter som ingående beskriver EG och dess regler på olika områden. Vi utelämnar därför den typen av beskrivningar och går i stället rakt på sak.

1.4 Tillvägagångssätt

1.4.1 Svårigheter och osäkra faktorer

De ekonomiska konsekvenserna låter sig inte fångas i en handvändning. Analysen av såväl ekonomiska som andra konsekvenser är behäftad med en rad svårigheter och osäkra faktorer.

För det första är samarbetet inom EG en dynamisk process. Saker och ting förändras över tiden. Nya regler och överenskommelser tillkommer ständigt, vilket i sin tur för med sig nya konsekvenser. Med all säkerhet är det så att den europeiska gemenskap eller union som Sverige eventuellt blir medlem i inte är densamma som EG av idag. Det är inte otroligt att också EES-avtalet förändras över tiden, till såväl innehåll som omfattning.

För det andra så har "konsekvenserna av EG" inte enbart med själva medlemskapet att göra. I vissa fall är det snarare EES-avtalet som är det intressanta och avgörande. Exempelvis införlivas EG:s direktiv om offentlig upphandling i EES-avtalet, och i svensk rätt genom lagen om offentlig upphandling.

För det tredje kan det vara svårt att skilja mellan konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU och konsekvenser av kommunernas och landstingens internationella engagemang i övrigt. Alla aktiviteter som sker på det internationella planet har inte med EG att göra.

De konsekvenser som är lättast att identifiera är de som påverkar kommunerna och landstingen direkt och på kort sikt. Det är frågan om konsekvenser av EG:s bindande juridiska regler. Men också dessa konsekvenser är svåra att sätta kronor och ören på.

För det första är gränsen flytande mellan vad som absolut skall göras enligt EG:s tvingande regler och vad som kan och bör göras av andra skäl. Politikers och tjänstemäns beteende, kunskaper och ambitioner påverkar de ekonomiska konsekvenserna i såväl positiv som negativ riktning. För det andra beror det ekonomiska utfallet också på respektive kommuns och landstings storlek, lokalisering, karaktär och organisation.

Sammanfattningsvis är det i dagsläget svårt att renodla eller överblicka alla konsekvenser av ett svenskt närmande till EG/EU. Detta faktum bildar grogrund för diverse teorier, hypoteser och subjektiva förväntningar, varav vissa är mer välgrundade än andra. Man skall ha de osäkra faktorerna i åtanke, om inte förr så när man beräknar de

ekonomiska återverkningarna. Vilka parametrar eller faktorer är faktiska och definitiva och vilka är grundade på hypoteser eller önsketänkande?

1.4.2 Angreppssätt

Svårigheterna och de osäkra faktorerna som nämns i avsnitt 1.4.1 har påverkat vårt sätt att angripa syftet och frågeställningarna. Vi har inte sett det som meningsfullt att göra renodlade ekonomiska kalkyler och beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna. I stället analyserar vi de ekonomiska konsekvenserna genom att föra ett resonemang om vilka faktorer som påverkar kommunernas och landstingens ekonomi i den ena eller andra riktningen.

1.4.3 Arbetsmetodik

Litteraturstudier har gjorts av relevanta böcker, forsknings- och andra rapporter samt fackpress och tidningsartiklar i syfte att ringa in olika typer konsekvenser för kommunerna och landstingen. De mest centrala publikationerna i sammanhanget är Kommunförbundets och Landstingsförbundets konsekvensutredningar.

Vi har också genomfört intervjuer med personer på Kommunförbundet, Landstingsförbundet och med företrädare för kommunala länsförbund samt enskilda kommuner och landsting. Intervjuerna har framför allt kretsat kring konsekvenser för den offentliga upphandlingen.

Per telefon har vi intervjuat företrädare för kommuner och landsting, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Kommunernes Revisionsafdeling, Inrikesministeriet samt Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut i Danmark.

Insamlade data har sammanställts och analyserats utifrån uppdragets syfte.

1.5 Rapportens uppläggning

Andra kapitlet handlar om den offentliga upphandlingen. Lagen om offentlig upphandling (SFS 1992:1528) presenteras kortfattat. Därefter analyseras vilka praktiska och ekonomiska konsekvenser lagen får för de svenska kommunerna och landstingen. Avslutningsvis redovisas några relevanta erfarenheter från Danmark.

I *tredje* kapitlet ges exempel på andra ekonomiska konsekvenser som EES-avtalet samt ett eventuellt svenskt medlemskap i EG kan få för kommunerna och landstingen.

2 Offentlig upphandling

2.1 Lag om offentlig upphandling

2.1.1 Sammanfattning av den nya lagen

Riksdagen har antagit en ny lag om offentlig upphandling (SFS 1992:1528, ändrad 1993:924). Lagen träder i kraft först i och med EES-avtalet. Genom upphandlingslagen införlivas EG:s direktiv om offentlig upphandling i svensk rätt. I det följande sammanfattar vi lagen om offentlig upphandling (LOU) kortfattat. Sammanfattningen bygger i huvudsak på information som Nämnden för offentlig upphandling har givit ut (nyhetsbrev 1993-09-09).

Grundprinciper

Den grundläggande uppfattningen om hur offentlig upphandling skall ske enligt EG:s direktiv och LOU skiljer sig inte från vad som hittills gällt i Sverige. Grundprinciperna är att upphandling skall göras *affärsmässigt*, i *konkurrens* och på ett *icke-diskriminerande* (objektivt) sätt.

Vilka skall följa lagen?

Inom EG och enligt LOU gäller reglerna för en utvidgad krets av så kallade *upphandlande enheter*. Kommuner och landsting är upphandlande enheter. Det är också många kommunala bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som inrättats för att fullgöra uppgifter i det allmännas intresse och som inte har en industriell eller kommersiell karaktär. Egen regi-verksamhet omfattas inte av lagen.

Gäller EG:s direktiv eller lagen?

Upphandlande enheter i Sverige skall följa lagen (när den trätt i kraft) och inte EG:s direktiv. Ansvaret för att lagen är förenlig med direktiven ligger på svenska staten och inte på de upphandlande enheterna.

Tröskelvärden

LOU gäller för såväl stora som små upphandlingar. Reglerna (krav på annonsering, bestämda tidsfrister, europeiska standarder m m) gäller i sin helhet för upphandlingar över vissa s k *tröskelvärden* (exklusive mervärdesskatt):

Varor

- Försörjningssektorerna [1] utom telekommunikation	400 000 ECU [2]
- Försörjningssektorn telekommunikation	600 000 ECU
- Övriga	200 000 ECU
Byggentreprenader	5 000 000 ECU
Tjänster	200 000 ECU

1) Vatten-, energi-, transport- samt telekommunikationsområdena.
2) 1 ECU = 9,465 SEK (93-11-29)

Olika typer av tjänster omfattas olika mycket av lagen. Procedurreglerna gäller fullt ut vid upphandling av s k A-tjänster. Vid upphandling av så kallade B-tjänster gäller lagens regler endast i begränsade delar. (Tjänsterna klassificeras i bilaga till lagen).

Beträffande upphandlingar under tröskelvärdena är ett begränsat antal av lagens regler tillämpliga. Huvudreglerna om affärsmässighet, konkurrens och objektivitet, vissa bestämmelser för prövning av anbud samt reglerna om överprövning och skadestånd gäller även vid upphandlingar under tröskelvärdena. De offentliga bolagens upphandlingar under tröskelvärdena omfattas för närvarande inte av lagen. Det finns dock ett lagförslag (Prop. 1993/94:78) som föreslås gälla samtliga upphandlande enheter, således även bolagen.

Vid tröskelvärdesberäkning för varor och tjänster kan en decentraliserad enhet betraktas som självständig enhet om den har förmåga att träffa egna avtal. Bedömningen måste dock ske från fall till fall. En upphandling får inte delas upp i syfte att tröskelvärdet skall underskridas och lagen därigenom kringgås.

Upphandlingsförfaranden

Endast vissa föreskrivna upphandlingsförfaranden - öppen, selektiv och förhandlad upphandling - får tillämpas och bestämda tidsfrister vid anbudsförfarandet med mera måste följas.

Den *öppna* upphandlingsformen, som är huvudregel vid upphandling av varor, innebär att alla intresserade leverantörer får lämna anbud. Den *selektiva* upphandlingsformen innebär att anbud endast får lämnas av vissa inbjudna leverantörer som efter särskild annonsering har anmält sitt intresse. Vid upphandling av bygg- och anläggningsentreprenader och av tjänster samt vid upphandling inom försörjningssektorerna råder

valfrihet mellan öppen och selektiv upphandlingsform. Den *förhandlade* upphandlingsformen innebär att beställaren tar upp förhandlingar med en eller flera tänkbara leverantörer som efter särskild annonsering har anmält sitt intresse. Rätten att tillämpa denna upphandlingsform är starkt begränsad.

Tidsfristerna för avlämnande av anbudsansökan respektive anbud räknat från sändandet av annons/inbjudan är i normalfallet vid

	Anbudsansökan	Anbud
Öppen upphandling	-	52 dagar
Selektiv upphandling	37 dagar	40 dagar
Förhandlad upphandling	37 dagar	enligt överenskommelse

Inom försörjningssektorerna gäller delvis något kortare tidsfrister. Angivna tider är minimitider, ofta kan längre tidsfrister behövas. I de fall en upphandling förhandsannonserats får tiden för anbudslämnande i vissa fall förkortas. Vid brådska, som inte orsakats av den upphandlande enheten, kan ett påskyndat förfarande med betydligt kortare tidsfrister få tillämpas.

Annonsering

Upphandlingar över tröskelvärdena skall *annonseras* i de europeiska gemenskapernas officiella tidning (Supplement to the Official Journal of the European Communities). Annonseringen skall göras på förhand (i vissa fall), vid anbudsinfordran och i efterhand (resultatet av upphandlingen). Annonserna, som skall utformas enligt förlagor och vara skrivna på ett officiellt EG-språk, införs också i databasen TED (Tenders Electronic Daily).

Tekniska standarder

Om förfrågningsunderlaget innehåller tekniska beskrivningar skall dessa hänvisa till *europeiska tekniska specifikationer*, om sådana finns. Avvikelser får göras i vissa fall. Om inte europeiska specifikationer finns, får den tekniska beskrivningen göras med tillämpning av svensk "internationell" standard, annan svensk standard eller annan standard, i nämnd ordning.

Anbudsprövning

Anbudsprövningen kan ske utifrån två kriterier; *Enbart lägsta pris* eller *det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet*, varvid anbudsgivaren får

räkna in sådana faktorer som pris, driftkostnader, funktion, kvalitet, service och leveransdatum. De olika faktorerna skall om möjligt rangordnas efter angelägenhetsgrad. Vid "lägsta anbudspris" får orimligt låga anbud förkastas först efter det att den upphandlande enheten begärt förklaring av anbudsgivaren och inte fått tillfredsställande svar.

Om "lägsta pris-kriteriet" gäller vid en varuupphandling skall den upphandlande enheten, om den väljer ett dyrare anbud, ange skälen för sitt beslut i en rapport till EFTA:s rådgivande kommitté för offentlig upphandling. Om det är fråga om upphandling av byggentreprenader eller upphandling inom försörjningssektorerna skall enheten dessutom avge en rapport till EFTA:s övervakningsmyndighet om vilka anbud som förkastats.

Sanktioner m m

Sanktioner är knutna till den nya upphandlingslagen. Sanktionerna gäller även upphandlingar under tröskelvärdena. En leverantör kan vid länsrätt, som första instans, begära *överprövning av pågående upphandling*. Rätt att påkalla överprövning har den leverantör som anser sig lidit eller riskerar att lida skada på grund av att upphandlingsbestämmelserna inte har följts. (Kommunal laglighetsprövning förbjuds enligt lagen, d v s kommunmedlemmar har inte längre rätt att överklaga upphandlingar). Länsrätten kan då besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Den leverantör som anser sig förfördelad kan vidare, inom ett år, vid tingsrätt framföra krav på *skadestånd*. Leverantören kan få ersättning för skadeståndsersättning för all skada, inklusive förlorad handelsvinst. Den som yrkar ersättning har bevisbördan för sitt skadeståndskrav.

Vid tvister i samband med upphandlingar inom försörjningssektorerna kan ett *medlingsförfarande* tillämpas. Upphandlande enhet inom försörjningssektorerna har dessutom möjlighet att få sina upphandlingsrutiner granskade av en oberoende *granskningsman*.

2.1.2 Den nya lagen i jämförelse med dagens upphandlingsregler

I promemorian "Offentlig upphandling och EES-avtalet" (1993-02-09) jämför förbundsjurist Ulf Palm på Svenska Kommunförbundet den nya lagen med dagens regelverk på upphandlingsområdet och konstaterar därvid följande.

* "Grundtankarna är desamma, d v s myndigheterna skall utnyttja befintlig svensk och utländsk konkurrens, de skall vara affärsmässiga och de skall behandla anbudsgivare lika.

* Upphandlingsreglerna i lagen är tvingande. Kommunerna och landstingen har inga tvingande regler på upphandlingsområdet idag.

* Upphandlingsreglerna i lagen är betydligt mer detaljerade.

  - Omfattande publiceringsregler
  - Minimitider för anbud
  - Bestämmelser om viss standard
  - Annorlunda utformade upphandlingsformer, som bland annat begränsar möjligheterna att förhandla med anbudsgivare
  - Kriterierna för val av anbud är mer preciserade

* Reglerna om överprövning och skadestånd har ingen motsvarighet i nuvarande upphandlingsregler

* Upphandlingsreglerna i lagen gäller också för bolag/stiftelser inom den offentliga förvaltningen (dock ej under tröskelvärdena).

* Kommunalbesvären (laglighetsprövningen) försvinner enligt lagen."

2.2 Ekonomiska konsekvenser

Upphandlingslagen innehåller med andra ord en rad nyheter. I detta avsnitt skissar vi på vilka de praktiska och ekonomiska konsekvenserna blir. Vi börjar med att analysera kostnadssidan, därefter intäktssidan och till sist nettoeffekten.

2.2.1 Merkostnader

Kompetensutveckling

Den omedelbara konsekvensen för inköparna är att de måste sätta sig in i de nya reglerna och bestämmelserna. Utbildning är förvisso frivilligt, men bör trots det ses som en nödvändig åtgärd. Dels gäller det att kunna upphandla på ett regelmässigt sätt, dels är det nödvändigt att behärska reglerna för att kunna dra fördel av dem, det vill säga kunna öka sina möjligheter att göra "effektiva" upphandlingar.

Utbildningarnas omfattning, och därmed kostnaderna för dem, kommer att variera mellan olika kommuner och landsting, bland annat

beroende på vilka ambitioner som finns. Vissa nöjer sig med att bli förtrogna med reglerna, medan andra också satsar på språkutbildningar samt kurser alternativt studiebesök för att lära sig andra länders affärskultur etc. Reglerna lär man sig dock inte enbart via utbildningar och kurser, utan också, och framför allt, genom att praktisera dem i det dagliga värvet. Den arbetstid som går åt för detta är också en form av kostnad.

Resor, besök på företag och mässor etc

Dessa aktiviteter är frivilliga. Likväl kan de vara nödvändiga för att kommunerna och landstingen i praktiken skall kunna göra goda affärer. Alla intressanta leverantörer och entreprenörer tros inte nappa på annonserna, varför de måste informeras och stimuleras också på andra sätt. Personliga sammanträffanden, exempelvis vid besök på företag och mässor är viktiga, men kostar samtidigt pengar.

Annonsering

Den upphandlande enheten måste vara på det klara med vilka tröskelvärden som gäller. Planerade upphandlingar måste värdeberäknas och relateras till trösklarna. Upphandlingar över tröskelvärdena skall utannonseras.

Annonsen skall skrivas på ett officiellt EG-språk och den upphandlande enheten får själv svara för översättningen samt de kostnader som eventuellt uppstår i det sammanhanget. De kommuner och landsting som väljer att översätta förfrågningsunderlaget till ett officiellt EG-språk och som dessutom tillåter att anbud ges på annat språk än svenska, får ytterligare kostnader för översättning, såvida man inte redan har erforderlig språkkompetens inom den nuvarande organisationen. Blir Sverige medlem i EG kostar översättningen av *annonsen* från svenska till ett *officiellt* EG-språk ingenting.

De upphandlande enheter som vill har möjlighet att ansluta sig till databasen TED. Åtgärden är frivillig. Kostnaden för *en* uppkoppling är för närvarande knappt 10 000 kronor per år. Önskar den upphandlande enheten ansluta fler terminaler kostar varje ny anslutning 150 kronor per månad. Maximalt sex terminaler tillåts anslutas. Poängen med att umgås med TED är att man mer aktivt kan följa vad som sker på marknaden. Eventuellt kommer TED i framtiden också att innehålla information om gällande bestämmelser för upphandling.

Inköpsfunktionens organisation

Varje kommun och landsting är fri att organisera sin inköpsverksamhet som den vill. Åtgärder som syftar till att kringgå tröskelvärdena är dock inte tillåtna. Däremot är det tillåtet att vidta åtgärder för att öka upphandlingsvolymerna/-beloppen, exempelvis genom att samordna upphandlingsverksamheten inom och mellan kommuner/landsting. Samordningsförfarandet kan medföra ökade administrativa kostnader. Denna typ av åtgärd är av frivillig art.

Upphandlingsförfaranden

De upphandlingsformer lagen föreskriver skiljer sig delvis från dagens former. Vid många av dagens upphandlingar tillämpas ett förfarande som närmast kan liknas vid lagens förhandlade upphandlingsform. Möjligheterna att förhandla med anbudsgivarna vid upphandlingar över tröskelvärdena minskar i och med den nya lagen.

"Ju mindre utrymme för förhandlingar, desto mindre möjligheter för oss att pressa de offererade priserna", varnar vissa inköpare. Andra hävdar dock att anbudsgivarna är väl medvetna om beställarnas ambitioner att pruta, varför de saltar utgångsbudet motsvarande prutmånen. Enligt den senare gruppen leder den öppna upphandlingsformen till att utgångsbuden blir realistiska.

Den öppna upphandlingsformen, som innebär att alla intresserade leverantörer får lämna anbud, kan medföra att antalet anbud blir fler per upphandling, vilket i sin tur resulterar i mer administration. Å andra sidan kan det också innebära att antalet "förmånliga" anbud blir fler. Spekulationerna kanske är onödiga med tanke på att är det tillåtet att tillämpa den selektiva upphandlingsformen *om* kostnaderna för att tillämpa andra upphandlingsformer inte står i rimlig proportion till värdet av upphandlingskontraktet.

Kravspecifikationer och standarder

I och med att förhandlingsmöjligheterna minskar så ökar behovet av ett tydligt och utförligt förfrågningsunderlag. Detta tillsammans med reglerna om att hänvisa till europeiska tekniska specifikationer innebär ett merarbete för såväl inköparna som för personalen på fackförvaltningarna (som ju ofta medverkar vid framtagandet av kravspecifikationer då områdesspecifika varor eller tjänster skall upphandlas). Men det man förlorar på gungorna, kan man ta igen på karusellerna. För ju tydligare underlaget är, desto större chans att man slipper problem med varan, tjänsten eller leverantören - och därmed extraarbete och extrakostnader - i ett senare skede.

Liksom det gäller att lära sig upphandlingsreglerna i stort så gäller det att lära sig vilka europeiska tekniska specifikationer och standarder som finns. Insatser för att öka kunskaperna om dessa kan bli nödvändiga. Generellt är det dock så att svensk internationell standard ligger väl i linje med övrig europastandard. Sverige deltar redan aktivt i det europeiska standardiseringsarbetet.

Tidsfrister

Minimitiderna eller tidsfristerna för anbud är detaljerat reglerade. Tidsfristerna är i regel långa, vilket kräver att den upphandlande enheten planerar sina inköp i god tid. Framförhållning är viktigt. Snöplogar upphandlas lämpligen när den sista snön smälter snarare än när den första snön faller, för att ta ett exempel.

Möjligen kan tidsfristerna föranleda vissa kostnader initialt, och då i form av arbetstid, för att strukturera upp och förbättra planeringen och inköpsrutinerna i övrigt.

Anbudsprövning

Det är inte bara förfrågningsunderlaget som skall bli tydligare. Kriterierna för val av anbudsgivare skall också preciseras mer noggrant än idag. De avgörande faktorerna eller omständigheterna skall om möjligt rangordnas, vilket kräver eftertanke och medvetenhet redan från början. "Klacksparks-upphandlingar" och gynnande av det lokala näringslivet går inte an i fortsättningen.

Rapporteringen till EFTA:s rådgivande kommitté, i de fall man väljer ett dyrare anbud vid en "lägsta pris-upphandling", innebär merarbete för enheten jämfört med idag.

Sanktioner

I och med den nya lagen tas den kommunala laglighetsprövningen bort. Regler om överprövning och skadestånd tillkommer. De nya kontrollinstrumenten förväntas vara effektivare än det gamla. Det kan kosta kommunerna och landstingen mycket att inte upphandla regelmässigt. En överprövning innebär att upphandlingsprocessen försenas. Och ett skadestånd kan bli högt eftersom den som yrkar skadestånd kan få ersättning för all skada (det s k positiva kontraktsintresset). Det finns fall där kännbara ekonomiska straff har utdömts.

Intern dokumentation och information

Det är möjligt att den upphandlande enheten behöver förbättra dokumentationen och informationen om inköpsverksamheten, till exempel genom att föra statistik över gjorda upphandlingar, upprätta register över befintliga och presumtiva leverantörer samt över kravspecifikationer etc. Man kanske också behöver se över sina befintliga avtal samt utvärdera gjorda upphandlingar. Denna typ av åtgärder är frivilliga.

Sammanfattning

Den offentliga upphandlingen blir mer formaliserad och detaljreglerad i och med lagen. Administrativa moment tillkommer. Sammanfattningsvis innebär detta extraarbete för i huvudsak inköparna, åtminstone initialt. Det är dock omöjligt att exakt säga hur mycket administrationen ökar och hur stora merkostnaderna blir. Kostnaderna beror dels på hur inköpsverksamheten fungerar i respektive kommun, landsting, bolag eller stiftelse idag. De beror också på berörda politikers och tjänstemäns ambitioner och faktiska beteende.

Även om lagen är tvingande så lämnar den utrymme för egna initiativ. Reglerna anger *vad* som skall göras, men inte alltid exakt *hur* detta skall ske. Reglerna anger, kan man säga, en miniminivå. Exempelvis får förfrågningsunderlaget skrivas på svenska, men det attraherar förmodligen fler leverantörer om det skrivs på engelska. Utbildning och kompetensutveckling är heller inget formellt krav, men är en nödvändig förutsättning dels för att inte riskera överprövningar och skadestånd, dels för att kunna göra goda affärer.

Exemplen visar att det är svårt att skilja på tvingande respektive frivilliga åtgärder och konsekvenser. Åtgärder som synes vara frivilliga kan vara nödvändiga för att regelverket skall "bära frukt". Frågan är om dessa åtgärder betalar sig. Är "frukten" värd sitt pris? Om detta handlar avsnitten 2.2.2 och 2.2.3.

2.2.2 Förväntade besparingar

Många har försökt att uppskatta vilka besparingar EG:s upphandlingsregler kan leda till. Vi ska då hålla i minnet att vissa av kalkylerna är baserade på rena rykten och spekulationer. Andra är mer välgrundade och baserade på egna och andras faktiska erfarenheter från genomförda upphandlingar.

En utredning som det ofta hänvisas till är Konkurrensverkets utredning om "Kommunala tjänsteentreprenader" (1990). I denna hävdas att man kan spara mellan 10 och 15 procent på tjänsteentreprenader inom teknisk sektor, socialtjänst, utbildning och fritid. Engelska erfarenheter

("Erfarenheter av entreprenader och privatisering i Engelska kommuner", KEFU 1992:1) visar på besparingar i storleksordningen sex till sju procent för offentlig verksamhet som konkurrensutsatts.

Som grund för EG:s vitbok som utkom 1985 låg bland annat Paulo Cecchinis rapport om den offentliga upphandlingen inom EG. Cecchini räknar i rapporten med att ca 0,5 procent av EG:s samlade bruttonationalprodukt kan sparas genom att den offentliga upphandlingen sker i konkurrens. I Norge uppskattas besparingsmöjligheterna till ca två till fyra procent av BNP. Larsson, Malmquist och Näslund hävdar i sin rapport "Offentlig upphandling i ett EES-perspektiv. Analys och utvärdering" (1993), att om besparingarna i Sverige skulle hamna någonstans mellan de norska och EG:s skulle de bli mellan sju och 45 miljarder kronor per år. De gissar att besparingen snarare blir 45 miljarder än sju. Om vi antar att den kommunala och landstingskommunala upphandlingen är dryga 60 procent av den totala offentliga upphandlingen skulle det röra sig om 4,5 till 27,5 miljarder kronor per år.

Landstingsförbundet räknar i sin bok, "Landstingen och EG" (1992), med att landstingen kan spara 500 - 1000 miljoner kronor per år på sin upphandling. Som grund för sina antaganden använder man Cecchinis beräkningar från 1985.

Konkurrensverkets uppskattning på besparingar i storleksordningen tio till 15 procent på tjänsteentreprenader har ofta överförts på varusektorn. Bland annat hänvisar en artikel i tidningen Kommunaktuellt (nr 24 1993) till Konkurrensverkets procentsatser när man anger möjlig besparing vid offentlig upphandling av varor. I artikeln sägs att besparingen för kommunerna blir mellan tolv och 19 miljarder kronor, vilket bygger på antagandet att cirka 80 procent av kommunernas och landstingens upphandling hamnar över tröskelvärdena. Sveriges kommuner och landsting (inklusive bolagen) handlar årligen upp för 155 miljarder kronor.

Om antagandet på 80 procent är för högt eller för lågt vet vi inte. Efter en rundringning till några kommuner och landsting fick vi intrycket att man inte ens i den egna kommunen/landstinget vet hur stor del av upphandlingen som kommer att hamna över tröskelvärdena. Vi fick till exempel olika svar från olika personer i samma kommun/landsting. Det var inte lika illa ställt över allt, utan några hade gjort ordentliga förberedelser av olika slag inför den nya upphandlingslagen, ett EES-avtal och senare ett eventuellt EG-medlemskap.

De kommuner och landsting som har en central upphandlingsfunktion kommer förmodligen i de flesta av sina upphandlingar att överskrida tröskelvärdena. Även mindre kommuner som gått samman med andra kommuner och handlar upp gemensamt kommer över tröskelvärdena ganska lätt. Mycket små kommuner samt kommuner och

landsting med decentraliserade inköp kommer kanske under tröskelvärdena vid flera upphandlingar.

Vi *tror* att antagandet på 80 procent är överskattad såvida Sveriges kommuner och landsting inte medvetet utnyttjar de möjligheter som finns för att öka upphandlingsvolymerna och få en ökad konkurrens från anbudsgivarna. Kanske är till och med 60 - 70 procent en överskattning. Vi redovisar en tabell nedan för den som vill spekulera på egen hand.

	Total besparing för Sveriges kommuner, MKR		
Andel av upphandlingen som berörs, %	5%	10%	15%
100% av 155 MDR	7 750 000	15 500 000	23 250 000
80% av 155 MDR	6 200 000	12 400 000	18 600 000
60% av 155 MDR	4 650 000	9 300 000	13 950 000
40% av 155 MDR	3 100 000	6 200 000	9 300 000
20% av 155 MDR	1 550 000	3 100 000	4 650 000

Besparing vid kommunal upphandling i Sveriges kommuner och landsting (inklusive bolag), olika antaganden om besparingspotential och upphandlad volym, MKR.

Det är viktigt att komma ihåg att besparingar inte enbart kan göras vid upphandlingar över tröskelvärdena. Besparingar görs genom ett konsekvent affärsmässigt beteende, vid såväl stora som små upphandlingar.

Erfarenheter från Danmark visar att de kommuner och landsting som har tjänat mest på EG:s upphandlingsregler är de som inte tidigare utnyttjat "marknadens möjligheter", det vill säga konkurrensen mellan olika leverantörer på marknaden. Detta visar på att det är förekomsten av konkurrens som är det centrala för om besparingar ska kunna göras. I vilken mån de nya upphandlingsreglerna bidrar till en ökad konkurrens eller ej återstår att se. Det är här också intressant att skilja på reell konkurrens och någon slags inbillad eller förväntad konkurrens. Till exempel visar erfarenheter både från Danmark och Sverige visat att vid upphandlingar där nuvarande leverantörer vet att utländska företag har ombetts lämna anbud, har dessa sänkt sina priser i förhållande till vad de tidigare offererat. Även om svenska kommuner och landsting inte kommer att köpa varor från utländska leverantörer bidrar dessa alltså ändå till en ökad potentiell konkurrens på lokal, regional och nationell nivå.

I de exempel som ofta presenteras ska vi vara försiktiga med att okritiskt acceptera besparingarna som effekter av EG:s upphandlingsregler. På många varugrupper har vi de senaste åren haft en kraftig prisnedgång, till exempel på persondatorer, vilken beror på teknisk

utveckling, standarder och en ökad internationell konkurrens. Dessutom har vi under samma period upplevt en lågkonjunktur av sällan skådat slag, vilket har bidragit till möjligheten att få bra priser vid upphandlingar. Det finns heller ingenting som redan idag hindrar företag, kommuner och landsting att handla på den internationella varu- och tjänstemarknaden. En stor kommun, landsting eller sammanslutningar av dessa har också möjlighet att sänka priserna genom att handla direkt hos tillverkaren i Sverige eller utlandet för att sedan själv sköta distributionen till slutanvändaren.

Det är inte alltid som den svenska inköpsavdelningen *kan* handla direkt av leverantören i utlandet. En del leverantörer har som princip att inte leverera direkt om man har en generalagent i Sverige. Inte sällan skiljer sig priset avsevärd mellan det land som varan tillverkas i och i Sverige. Det finns sätt att kringgå generalagenten och erhålla det lägre pris som erbjuds i ursprungslandet, eller ett annat land. Flera kommuner eller enskilda större kommuner och landsting kan bilda inköpsbolag i det land som man ämnar göra upphandlingen. Om detta är lönt för en enskild upphandling eller om det krävs återkommande upphandlingar är något som man får ta ställning till från fall till fall.

Det finns alltså fördelar med att flera kommuner och landsting sluter sig samman i sin upphandling. Det finns dock några saker som talar för att inte allt för många parter deltager i en och samma inköpsorganisation. För det första finns det någon slags avtagande nytta av stora beställningar. En tillräckligt stor beställning leder till lägre priser, men ytterligare volymer kanske inte gör att priset sänks. Kanske är det till och med så att administrationskostnaderna för upphandlingen börjar kosta för mycket om alltför många aktörer är inblandade på inköpssidan. För det andra finns det risk för att alltför stora beställningar blir konkurrenshämmande på så sätt att endast få större företag eller karteller av företag kan leverera.

Innan man talar sig varm om den förväntade ökade konkurrensen bör man fundera på om EG över huvud taget medför en ökad konkurrens, eller om EG tvärtom är konkurrenshämmande. Man talar ju faktiskt om EG:s *inre* marknad. Vi har redan sett hur vissa varugrupper från övriga världen, till exempel bananer från Sydamerika, har stängts ute från EG i syfte att skydda den egna produktionen. Ett sådant beteende leder inte till något annat än ett bevarande av en ineffektiv inhemsk produktion med höga priser som följd. Politiker i Sverige och andra länder som inte är medlemmar anger ofta ekonomiska skäl för ett medlemskap. Man vill inte *riskera* att hamna utanför den europeiska marknaden. Detta borde vara en väckarklocka för envar. Kommer EG att fortsätta att utvecklas, lite elakt uttryckt, till ett sällskap för inbördes skydd och beundran eller kommer EG att i framtiden verka för öppenhet och konkurrens på ett mer internationellt plan? Om det förra är sant

kommer de eventuella vinster och besparingar som vi kalkylerar med att bli relativt kortvariga.

2.2.3 Vad blir nettot?

Vi måste understryka att de ekonomiska effekterna på upphandlingsområdet är svåra att förutse. Det beror på faktorer som vi redovisat i föregående avsnitt. Besparingarna beror helt och hållet på ambitionsnivån, kunskapen och idérikedomen hos inköparna och politikerna i Sverige. David White, som företräder EG-kommissionen i frågor om offentlig upphandling, svarar "It´s unpredictable" på en direkt fråga från Kommunförbundets Bengt O Renberg om hur stora besparingarna blir, (Videon "Offentlig upphandling", Svenska kommunförbundet).

En annan sak som gör det svårt att uttala sig om huruvida det är EG:s upphandlingsregler som är orsaken till besparingarna, är att svenska kommuner och landsting redan tidigare, i stora delar, haft möjligheter att göra det som de nu genom lag blir tvingade till. Tjänar man då på upphandlingsreglerna eller är det bara som man har "slösat skattepengar" på dåliga upphandlingsrutiner tidigare?

Om vi ändå ska försöka uttala oss om den ekonomiska nettoeffekten kan vi säga att kommunerna knappast kommer att drabbas av några större kostnader för den något ökade administrationen som EG-upphandlingen innebär. De inköpsavdelningar vi har talat med säger att man klarar av det med nuvarande resurser.

Vinsterna är, med de förbehåll vi presenterat, desto större. Om vi försiktigtvis antar att 60 procent av den kommunala och landstingskommunala upphandlingen kommer att komma över EG:s tröskelvärden och att besparingen vid upphandlingarna är tio procent, så kommer Sveriges kommuner och landsting att spara cirka 10 miljarder kronor per år i dagens penningvärde. Men en sak är säker; Besparingarna kommer inte automatiskt. Regelverket garanterar inga vinster. Det ger möjligheter.

2.3 Erfarenheter från Danmark

I Danmark har det inte utretts vilka ekonomiska konsekvenser EG-medlemskapet har fått för de danska kommunerna och landstingen. Effekterna av EG:s upphandlingsregler har heller inte utvärderats. De erfarenheter vi redovisar är enskilda personers. Vi har framför allt intervjuat inköpschefer i kommuner och landsting, och företrädesvis sådana som är kända för att arbeta aktivt med "EF-udbud", det vill säga upphandlingar enligt EG:s regler. Dessa personer har inte bara likartade er-

farenheter utan i stor utsträckning också gemensamma uppfattningar om vad som är bra och dåligt med regelverket.

EG:s upphandlingsregler har varit verklighet för danskarna sedan sjuttiotalet. Men det var först i mitten på åttiotalet, bland annat i samband med informationskampanjer samt upphandlingen beträffande byggandet av Stora Bält-bron, som reglerna uppmärksammades på allvar. Tabellen nedan visar statistik på antalet offentliga upphandlingar som har gjorts i Danmark enligt EG-reglerna mellan 1987 och 1991, samt hur många kommuner och landsting som använt sig av reglerna under samma år.

År	*Gjorda EG-upphandlingar*	*Kommuner och landsting som använder sig av EG-reglerna*
1987	21	6
1988	34	10
1989	53	22
1990	142	50
1991	180	41

Offentlig upphandling enligt EG-regler i Danmark. Källa: Adam Hey: "Offentlige indkøb i EF, hvorfor, hvornår, hvordan?", 1992 (refererad i "Offentlig upphandling i ett EES-perspektiv. Analys och utvärdering", 1993).

Enligt Adam Hey, konsulent på Amtsrådsforeningen i Danmark, är det idag dryga femtiotalet kommuner och landsting, av totalt cirka 290, som praktiserar EG-reglerna. Varför inte fler, undrar kanske vän av ordning?

Givetvis är det så att vissa kommuner helt enkelt inte berörs på grund av att deras upphandlingar inte överstiger tröskelvärdena. Men det har också med attityder att göra. Många personer upplever reglerna som komplicerade och byråkratiska, vare sig de är bekanta med reglerna eller inte. Vissa tycker eller tror att det är komplicerat att göra affärer med företag från andra länder. Andra är rädda för att det lokala näringslivet skall slås ut i konkurrensen, vilket får negativa effekter för kommunen och landstinget i form av arbetslöshet med mera. En av de intervjuade menar att regelverket och "vinstmöjligheterna" inte har marknadsförts ordentligt. En annan tror att dålig efterlevnad också kan bero på att reglerna, och i synnerhet de om kontroll- och sanktionsinstrumentet, inte har varit tillräckligt stringenta.

En attitydförändring är dock på gång. Allt fler kommuner och landsting centraliserar sin inköpsverksamhet samt samordnar den med andra kommuners och landstings. Strategier för att undgå reglerna

börjar ersättas av strategier för att utnyttja reglerna som styr- och effektiviseringsinstrument, det vill säga som ett medel för att förbilliga inköpen. Att så är möjligt vittnar de intervjuade inköpscheferna om. Deras erfarenheter av EG-upphandlingarna är sammanfattningsvis följande:

* Anbud från renodlat utländska företag är ovanliga. Än mer ovanligt är det att sådana anbud antas.
* De utländska företagen agerar oftast via sina agenter i Danmark.
* Bara det faktum att man går ut och annonserar på en större marknad skapar en känsla av "ökad konkurrens", vilken har bidragit till att de danska entreprenörerna och leverantörerna har sänkt sina priser, alternativt hållit dem på en stabil nivå. En annan effekt är att servicen från leverantörerna har blivit bättre över lag.
* På det stora hela ger EG:s regler mer än vad de kostar. De besparingar som har gjorts överstiger vida de merkostnader som har uppkommit.

Flertalet av de intervjuade personerna tycker inte att administrationen eller byråkratin har ökat nämnvärt. Må vara att reglerna är fler och att det är mycket nytt man måste lära sig i början, men det mesta blir rutin så småningom. Kommunernes Landsførening rekommenderar att selektiv upphandlingsform tillämpas så ofta som möjligt. Det förenklar och förbilligar administrationen kring upphandlingarna.

I vissa fall anlitar man externa konsulter för att få hjälp med att upprätta kravspecifikationer, vilket föranleder externa kostnader. Denna åtgärd är dock inte tvingande. Det viktiga är att förfrågningsunderlaget inklusive kravspecifikationerna görs så tydligt som möjligt. Det tjänar alla parter på i längden. Flertalet av de kommuner och landsting som vi har varit i kontakt med skriver förfrågningsunderlagen på danska. I och med detta slipper man arbete och kostnader för översättning, men det *kan* också vara en orsak till att så få utländska leverantörer lämnar anbud.

De relativt sett långa tidsfristerna föranleder i sig inga extrakostnader, men de kräver att inköpen planläggs på längre sikt.

Merkostnaderna är således minimala, och särskilt om man jämför dem med de besparingar som kommunerna och landstingen har gjort genom att tillämpa EG:s regler. En kommun har sparat cirka 6 - 12 procent per upphandling (ungefär samma siffra nämner företrädarna för de andra kommunerna och landstingen). I vissa fall har denna kommun bara tjänat 0,5 procent och i andra fall 20 procent. För tillfället är kommunen i färd med att upphandla försäkringstjänster och här förväntas besparingarna bli hela 30 procent.

"Besparingar" är i det här sammanhanget liktydigt med pressade priser. Inköpschefen i den aktuella kommunen höjer dock ett varningens finger och tillägger att besparingarna är x procent på *någonting*. Må vara att alla besparingar är värdefulla, men det intressanta ur effektivitetssynpunkt är ändå de faktiska kostnaderna. Orsaken till att försäkringspremierna kan pressas med hela 30 procent är att försäkringarna, med flera tjänster, inte har rörts eller upphandlats i konkurrens på flera år. Inköpschefens uppfattning är att priserna pressas mest vid första upphandlingstillfället.

Storleken på besparingarna beror också på hur effektiv inköpsfunktionen varit tidigare. En inköpsorganisation som tidigare gjort samordnade inköp, som annonserat såväl nationellt som internationellt och som aktivt har sökt och bearbetat tänkbara leverantörer, kanske inte tjänar lika mycket på reglerna som en mindre ambitiös och effektiv - organisation kan göra initialt.

Reglerna för upphandling av tjänster är nya i alla EG-länder. De gäller från och med 93-07-01. Några personer misstänker att konkurrensen från företag i andra länder knappast ökar på tjänstesidan initialt, men väl från lokala och regionala företag, vilket kan vara nog så lönande.

Hur rimmar då danskarnas faktiska erfarenheter med de förväntningar som finns i Sverige? Tidningen Kommunaktuellt gjorde 1992 en enkätundersökning för att få reda på vad inköpschefer och inköpsansvariga i Sveriges kommuner anser om de nya upphandlingsreglerna. Resultatet, som redovisades i en bilaga till Kommunaktuellt nr 39 1992, var sammanfattningsvis att kommunerna uppvisade ett svagt intresse för de nya reglerna och att synen på dessa var mera negativ än positiv. "Mindre flexibelt, pappersexercis, mer arbete, detaljreglering, längre upphandlingstider och ökad byråkrati" lät de negativa omdömena. De positiva omdömena avsåg möjligheterna till "lägre priser och ökad konkurrens".

Larsson, Malmquist och Näslund har i en enkätundersökning frågat inköpsansvariga i kommuner, landsting samt statliga myndigheter och bolag om de förutser några speciella *problem* i samband med offentlig upphandling och Sveriges närmande till EG ("Offentlig upphandling i ett EES-perspektiv. Analys och utvärdering", 1993). Några av de vanligaste kommentarerna var "ökad byråkrati, längre handläggningstider, språkproblem, ingen förhandlingsupphandling, problem vid kravspecifikationer, skadeståndskrav, kulturkrockar, krav på ökad kompetens, längre leveranssäkerhet och krav på ökade kunskaper i juridik".

Sammanfattningsvis kan man säga att svenskarnas förväntningar på lägre priser och ökad konkurrens har infriats i Danmark. De problem som svenskarna befarar har danskarna till viss del upplevt. Problemen har dock inte orsakat alltför stora besvär i praktiken.

Danskarna rekommenderar de svenska kommunerna och landstingen att tillämpa de nya reglerna så snart och aktivt som möjligt. Reglerna synes vara svåra och komplicerade vid en första anblick, men anses förenkla upphandlingsprocessen på sikt. Klara regler är bra och viktigt för alla parter, såväl för den upphandlande enheten som för leverantören. Och helst bör man agera EG-mässigt vid alla upphandlingar, även vid de som understiger tröskelvärdena. "Tänk på besparingsmöjligheterna! Men tänk också på att det inte är någon konst att köpa billigt. Konsten är att få bra kvalitet och bra service på köpet", påminner en person.

3 Andra ekonomiska konsekvenser

3.1 Inledning

Vi har redan i avsnitt 1.4.1 talat om att de ekonomiska konsekvenserna för svenska kommuner och landsting av ett svenskt medlemskap i EG/EU är svåra att överblicka och framförallt att sätta kronor och ören på. Detta beror på att konsekvenserna är av så olika typ. En del av EG:s regler påverkar den kommunala ekonomin direkt medan andra regler påverkar indirekt.

Exempel på en direkt påverkan är reglerna om offentlig upphandling. Exempel på indirekt påverkan är EG:s krav på skatteuttag, räntenivåer etc som riktar sig mot den totala offentliga sektorn - statlig som kommunal. I vilken utsträckning kommer de skärpta kraven på statens finanser att övervältras på den kommunala sektorn?

Också andra regler än de direkt penningmässiga får effekter på ekonomin. EG:s grundpelare - de fyra friheterna - i kombination med regler och direktiv inom till exempel det sociala området ger effekter på de kommunala budgetarna. I vilken utsträckning och i vilken riktning kan vi bara gissa.

Regionerna förutspås få en viktig roll inom gemenskapen. Bland annat stödet till svaga regioner kommer att påverka infrastruktur och näringslivsutveckling. Men i vilken takt och i vilken omfattning kommer detta att ske?

Vi får också komma ihåg att många av de förändringar som ett EG-medlemskap innebär på något sätt "ligger i tiden" även utan ett medlemskap. De allra flesta av reglerna kommer att aktualiseras i och med EES-avtalets ikraftträdande. Lagen om offentlig upphandling ställer krav som motsvarar EG:s krav på upphandling och går till och med ännu längre i vissa avseenden.

Utrikesdepartementets handelsavdelning påpekar i sin rapport "Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU" (1992) vikten av att skilja på statiska och dynamiska effekter på den svenska ekonomin. Detta gäller naturligtvis även då vi nu talar om effekterna på den kommunala sektorns ekonomi.

"Kommunala konsekvenser av medlemskap i EG" (1992) heter Svenska kommunförbundets bidrag till den rika floran av litteratur om EG. Skriften har ambitionen att täcka de flesta förändringar som ett EG-medlemskap för med sig. Vad gäller de ekonomiska delarna av sin analys konstaterar författarna bland annat att kakan nog blir mindre för kommunerna vilket förmodligen får följder för de stora primärkommunala uppgifterna att vårda och ta hand om de äldsta och yngsta i samhället.

Landstingsförbundet har bidragit med boken "Landstingen och EG - konsekvenser" (1992). Man har *bland annat* uppmärksammat följderna av en gemensam valuta. Valutarisker elimineras och en anpassning till en europeisk räntenivå är att vänta. Detta gör att landstingen kommer att kunna spara pengar genom minskade ränteutgifter i framtiden, tror man.

Såväl Landstingsförbundets, Kommunförbundets och Utrikesdepartementets skrifter kan rekommenderas till läsning för envar som vill få en bild av Sverige i ett EG-perspektiv. Det är i huvudsak från de två förstnämnda skrifterna som vi har hämtat våra exempel i avsnitt 3.2.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns en rad *olika typer* av ekonomisk påverkan på kommunernas och landstingens ekonomi:

* Lång - kort sikt
* Statiska - dynamiska ekonomiska effekter
* Kommunalekonomiska, statsfinansiella, samhällsekonomiska och regionala ekonomiska konsekvenser
* Direkta - indirekta effekter
* Säkra - hypotetiska konsekvenser

3.2 Exempel på möjliga ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna följer av antingen tvingande regler och bestämmelser eller av åtgärder som kommuner och landsting vidtar för att de av någon anledning vill göra det. Vad som är frivilliga åtaganden eller inte kan diskuteras (jämför kapitel 2). En hel del av EG:s så kallade tvingande regler och standarder är på en sådan nivå att de inte innebär någon ytterligare standardökning i förhållande till vad vi är vana vid i Sverige. Även om då reglerna är tvingande i sig upplevs de inte som tvång av oss svenskar eftersom vi i praktiken inte berörs.

Tullfrihet och standarder inom EG medför, är det tänkt, en större konkurrens på varu- och tjänstemarknaden. Detta kan innebära att redan idag svaga regioner får det svårt att överleva. Det är ingenting i EG:s regelverk som tvingar regionerna att vidta åtgärder i konkurrenshöjande syfte. De som är bosatta i regionen upplever dock med stor sannolikhet ett tvång att göra någonting för att förbättra regionens attraktionskraft.

Ovanstående exempel pekar på svårigheten att dra en gräns för vad som är tvingande respektive frivilliga åtaganden. Med tvingande menar vi sådana åtgärder som måste vidtas enligt EG:s regler. Dessa konsekvenser beskriver vi i avsnitt 3.2.3 medan vi i avsnitt 3.2.1 och 3.2.2

redovisar troliga ekonomiska konsekvenser vilka inte bygger på några tvingande regler.

3.2.1 Ekonomiska konsekvenser till följd av frivilliga åtaganden

Subsidaritetsprincipen och Rådet för regioner och kommuner.

Kommunerna i Europa har en egen intresseorganisation, CEMR (Council of European Municipalities and Regions) . Denna organisation arbetar direkt mot EG-kommissionen för kommunernas gemensamma intressen. I Maastrichtavtalet 1991 skrevs också subsidaritetsprincipen in, vilken ger kommuner och regioner ett utökat inflytande. Kommuner som har ambitionen att påverka EG:s inriktning i frågor som gäller den kommunala sektorn kan alltså delta i de organisationer som finns för ändamålet. En viss kostnad för "intressebevakning" kan man alltså räkna med att en del av Sveriges kommuner kommer att få härvidlag. Kostnaden för intressebevakningen är beroende på ambitionsnivån. En del kommuner har egna intressebevakare, lobbyister och marknadsförare. Man kan också tänka sig att sammanslutningar av kommuner i en region tar tillvara gemensamma intressen, till en lägre kostnad än om varje kommun arbetar för sig själv.

EG:s strukturpolitik

EG ger ekonomiskt stöd för svaga regioner i Europa. Med region menar man någon slags organisatoriskt och geografiskt avgränsad del av en nation. För Sveriges del utgörs dessa regioner av länen. Om man jämför med en del av de geografiska områden som kallas regioner i nuvarande EG-länder är det inte självklart att varje enskilt län i Sverige ska utgöra en region. Ur ekonomisk synvinkel är det viktigt hur gränsdragningen görs. Med den gränsdragning som är aktuell nu kommer Sverige totalt sett att bli en nettobetalare av strukturpolitiken.

Fattigdomsprogrammet

EG ger ekonomiskt stöd för projekt som syftar till att utveckla samarbete mellan privata och offentliga institutioner som arbetar med "utstötta" i samhället i någon form. Vakna kommuner och landsting funderar givetvis ut något sätt att "privatisera" en del av den verksamhet som riktar sig till just denna kategori av hjälpbehövande. Det här kan då ge kommunen intäkter på sådan verksamhet som man ändå har planer på att bedriva. En kostnad blir det dock om själva bidraget gör så att kommunerna och landstingen startar verksamhet som de annars

inte skulle bedrivit. Det finns alltså en viss risk för "överproduktion", som alltid när verksamheter subventioneras.

3.2.2 Ekonomiska konsekvenser till följd av "de fyra friheterna"

Strukturomvandling

EG:s fyra friheter kommer att få effekter på konkurrensen inom varu- och tjänstesektorn i Sverige i och med att alla former av handelshinder avskaffas. Eftersom vi i Sverige har relativt höga löner, åtminstone i jämförelse med låglöneländerna i EG, kommer vi inte längre att ha råd att hålla en arbetsintensiv produktion, enligt många bedömare. Detta innebär att bland annat jordbruken och lågteknologiska företag kommer att få stryka på foten ytterligare. Men om vi utnyttjar situationen och förändrar strukturen i vårt näringsliv kommer vi att gå segrande ur striden. Svenska studier visar nämligen, enligt Svenska kommunförbundets konsekvensutredning "Kommunala konsekvenser av medlemskap i EG" (1992), att uppemot 300 000 nya arbetstillfällen kan skapas. Skattepengar att hämta för kommunerna alltså.

Fri rörlighet för personer

Fri rörlighet för människor innebär inte att invandringen är fri. Varje EG-medlem har dock rätt att under tre månader bosätta sig och söka arbete i Sverige. Om invandraren får arbete i Sverige har denne också rätt att bosätta sig. Ökade krav på hemspråksundervisning och information på flera språk är att vänta.

Den eventuellt ökade rörligheten förväntas också ge ökade kostnader för kommunalt bostadstillägg, bostadsbidrag och socialbidrag eftersom samma regler som idag gäller för svenskar också kommer att gälla för invandrare som bosätter sig i Sverige.

En fri rörlighet kan stimulera en ökad turism. Sverige säljs redan idag som turistland med allemansrätten som dragplåster. En utökad turism kan leda till att skador på skog och mark uppstår. Detta kan i så fall leda till ökade krav om skadestånd eller ersättningar på kommunerna.

Löneskillnader

Arbetskraft med högre utbildning har generellt sett högre löner i övriga Europa än i Sverige. I vilken mån löneskillnader kommer att påverka migrationen när gränserna suddas ut vet vi inte. Åtminstone kommer

argumentet att lönerna är högre i utlandet för vissa grupper att användas i löneförhandlingar i Sverige. Eventuellt kan detta leda till att lönerna i Sverige ökar. Inte minst kommer detta att ekonomiskt beröra kommuner och landsting eftersom man har en stor andel akademiskt utbildade människor som arbetskraft.

"Internationaliseringen"

Den "internationalisering" som ett EG-medlemskap i sig innebär ställer vissa krav på kunskaper hos folket i medlemsländerna. På kort sikt blir det bland annat skolan som får stå för en del av kunskapsförmedlingen. Detta i sin tur ställer krav på vidareutbildning av till exempel lärare och skolledare, syokonsulenter med flera. Även om det knappast kan röra sig om stora belopp blir det ändå en utgift för kommunerna. Å andra sidan är det rimligt att kräva att kunskap om EG måste finnas i våra skolor och vårt samhället oavsett om Sverige är medlem eller ej.

Kontakter med andra EG-länder blir förmodligen vanligare. Detta innebär att arbetsgivares kostnader för resor nog kommer att öka.

Minskad gränskontroll

Den minskade gränskontrollen kan ge ökade krav och därmed kostnader för den kommunala livsmedels-och djurskyddskontrollen.

En minskad gränskontroll bör dock även ge vissa besparingar. Man räknar med att den nuvarande kontrollen gör att importen blir cirka fem procent dyrare. I och med avskaffande av gränskontrollen bör importpriserna sänkas med åtminstone en del av dessa procenten.

3.2.3 Ekonomiska konsekvenser till följd av tvingande regler

Anpassning av budgetunderskott, räntenivåer, inflationstakt med flera krav på finans- och penningspolitisk likriktning

EG:s krav på skattetryck, räntenivåer m m gäller för den samlade offentliga sektorn. Någon direkt "regel" för kommuner och landsting är alltså inte tillämplig här. Men vi kan räkna med att om kraven ska tillgodoses kommer självklart regeringen, oavsett politisk majoritet, att tvingas låta kommunerna bära en stor del av omläggningen. Följden blir att kommunernas finansiella utrymme kommer att minska till följd av tvingande skattesänkningar och/eller minskade statsbidrag. För att möta detta behöver kommunerna antingen skära ner i verksamheten, öka avgiftsfinansieringsgraden eller utöka sin skattebas.

Standarder

Standarder är detaljerade föreskrifter om hur en vara ska vara utformad. Dessa har man infört av olika skäl. Motiven är till exempel att *förenkla kommunikationen* mellan tillverkare och den som köper eller använder produkten. Man säkerställer också att den håller en viss *teknisk kvalitet*. Vidare bör, tror man, produkterna bli *billigare* eftersom marknaderna blir större och därmed skapar förutsättningar för längre serier. Om det nu blir så som man tänker sig kommer kommunerna och landstingen, såväl som vem som helst, att spara pengar genom lägre priser på en del av sin upphandling.

Standardiseringar inom till exempel räddningstjänsten har också diskuterats. Tanken är att standardiserat räddningsmateriel möjliggör gemensamma upphandlingar vilket bör leda till lägre priser.

Arbetstider

Ett direktiv om arbetstider är under diskussion inom EG. Reglerna passar dåligt med offentlig verksamhet och verkar vara utformade för arbetstagare inom industriell produktion.

I korthet går det ut på följande:

* maximalt 48 arbetstimmar per vecka
* arbetsfri söndag
* minst 12 timmars dygnsvila med minst 12 timmars ledighet mellan arbetspassen
* maximalt åtta timmars arbetspass för skiftarbetande
* minst fyra veckors semester, fem för skiftarbetande

Framför allt reglerna om arbetsfria söndagar och åttatimmars arbetspass passar väldigt dåligt på till exempel sjukvård. Om direktivet drivs igenom och om det inte blir några undantag för viss verksamhet kommer arbetskraften att fördyras eftersom man troligen måste anställa fler personer för att hålla igång verksamheten.

Grönbok om stadsmiljö

EG-kommissionen har gett ut en grönbok om stadsmiljö. I denna ger man direktiv om trafik, miljö, luftföroreningar m m. I vilken mån plan- och bygglagen (PBL) påverkas vet vi inte idag. Även om PBL påverkas är det inte säkert att det får några ekonomiska konsekvenser.

Krav om nitrathalt i dricksvatten

Det här kan tyckas vara en futtighet men kan få stora ekonomiska konsekvenser för vissa kommuner. Framförallt gäller detta de södra kommunerna i Sverige i vilka nitrathalten i grundvattnet är högre än de gränsvärden som EG diskuterar. Här får vi ökade kostnader dels i form av kontroll och dels i form av investeringar i reningsanläggningar. För enskilda kommuner kan det röra sig om mångmiljonbelopp.

Direktiv om upphandling inom försörjningssektorn

EG ger speciella direktiv om upphandling av vissa varor och tjänster inom försörjningssektorn. När det gäller elektricitet och vatten förutsätter en försäljning fysiska ledningar att förmedla produkterna med. EG:s direktiv innebär till exempel att befintliga ledningar i ett land ska kunna användas av en leverantör från ett annat EG-land. Genom direktiven hoppas man på en ökad konkurrens och därmed billigare varor, tjänster och anläggningar. I övrigt vad gäller offentlig upphandling hänvisar vi till kapitel 2.

Gemensam valuta

Fasta växelkurser gentemot varandras valutor och senare en gemensam valuta i syfte att eliminera valutariskerna inom gemenskapen gagnar i första hand företag med internationell handel men det ger också kommuner möjlighet att låna i utlandet utan risk. Samtidigt försvinner dock motivet eftersom räntor och andra makroekonomiska variabler kommer att likriktas med en fast växelkurs.

Skattemässig harmonisering

Den skattemässiga harmoniseringen består ett tryck på Sverige att anpassa direkta och indirekta skatter till EG-nivå. EG anger en miniminivå för momsen men i princip kan det vara svårt för ett land att ha alltför stora skillnader gentemot ett grannland. Om priserna till följd av momsskillnaderna blir stor kommer en livlig gränshandel att uppstå. Då går det land som har den högre momssatsen miste om momsintäkter på gränshandeln. Vi kan med andra ord förvänta oss en sänkning av momsen om Sverige blir medlem i EG. Följden blir minskade intäkter till staten.

Kommuner och landsting påverkas inte direkt av minskade momssatser. I skriften "Vissa mervärdeskattefrågor - offentlig verksamhet m m" (SOU 1993:75) föreslår man dock att kommunernas och landstingens avdragsrätt för momsen ska dras tillbaka. Detta skulle då vara i

linje med vad som gäller i EG-länderna. Där får kommunerna inte dra av mervärdesskatten. Man räknar med att Sveriges kommuner tjänade två till tre miljarder kronor på momsreformen. Detta är alltså pengar som staten nu kanske får tillbaka.

Harmoniseringar av utbildningar

I EG diskuteras för närvarande om man ska kräva pedagogisk utbildning för samtliga anställda inom barnomsorgen. Beroende på hur man kommer att definiera pedagogisk utbildning skulle detta innebära att en stor del av barnomsorgens personal måste ha vidareutbildning. Inom hälso- och sjukvårdssektorn kommer bland andra sjuksköterske- och barnmorskeutbildningarna att beröras.

4 Avslutning

Det är svårt att sia om de ekonomiska konsekvenserna på lång sikt. Men på mycket kort sikt innebär vare sig ett EES-avtal eller ett eventuellt medlemskap i EG någon dramatisk förändring för kommunernas och landstingens ekonomi. Undantaget är möjligen de förändrade reglerna för offentlig upphandling.

Reglerna *i sig* föranleder inte några större extrakostnader. Kostnaderna påverkas snarare av hur de upphandlande enheterna väljer att tillämpa reglerna. Detsamma gäller besparingsmöjligheterna. Reglerna *i sig* garanterar inga goda affärer eller besparingar, men ger stora möjligheter därtill. Varje upphandlande enhet borde, enligt vår mening, göra allt för att utnyttja dessa möjligheter, inte bara därför att den är tvungen enligt lagen, utan också av hänsyn till skattebetalarna. Erfarenheterna från Danmark visar att det kan vara väl värt "besväret". Sammanfattningsvis kan man säga att reglerna i hög grad bekräftar hur en professionell inköpsorganisation skall fungera.

Litteraturförteckning

Bjørnbak T: *Amterne og det indre marked*. Storstrøms amt.

Bryntse K: *Erfarenheter av entreprenader och privatisering i engelska kommuner*, Arbetsrapportserie 1992:1. KEFU Skåne, Lund 1992.

Civildepartementet: *EG och den kommunala självstyrelsen*, Ds 1992:10. Allmänna Förlaget, Stockholm 1992.

Hemark H, Larsson E, Malmquist U: *Tillvaratagande av inköpsfunktionens stordriftsfördelar i en decentraliserad organisation*, Rapport 93:03. Institutionen för transportteknik, Lunds tekniska högskola, Lund 1993.

Industriförbundet: *Offentlig upphandling och EES*. Förlags AB Industrilitteratur, Stockholm 1992.

Kalmar läns kommunförbund: *EG:s inverkan på Kalmar läns kommuner*. Kalmar läns kommunförbund, Kalmar 1991.

Klausen K, Jensen L T: *Primærkommunerne og EF*. Institut for erhvervsret og politologi, Odense universitet, Odense 1993.

KommunAktuellt: Bilaga till tidningen KommunAktuellt nr 38 1992.

KommunAktuellt: Särtryck november 1990.

Landstingsförbundet: *Landstingen och EG. Konsekvenser*. Landstingsförbundet, Stockholm 1992.

Landstingsförbundet: *Välfärden och europaintegrationen*. Landstingsförbundet, Stockholm 1993.

Larsson E, Malmquist U, Näslund D: *Offentlig upphandling i ett EES-perspektiv. Analys och utvärdering*, Rapport 93:02. Institutionen för transportteknik, Lunds tekniska högskola, Lund 1993.

Nilsson A, Svenska Kommunförbundet: *Kommunerna och EES-avtalet*. Kommentus Förlag, Stockholm 1993.

Statens pris- och konkurrensverk: *Kommunala tjänsteentreprenader 1990*, R 1992:4. Statens pris- och konkurrensverk, Stockholm 1992.

Svenska kommunförbundet: *Kommunala konsekvenser av medlemskap i EG*. Kommentus Förlag AB, Stockholm 1992.

Urikesdepartementet: *EES-avtalet i korthet*, Fakta Europa 1992:2. Utrikesdepartementet, Stockholm 1992.

Utrikesdepartementet: *Maastricht-fördraget om Europeiska unionen - i korthet*, Fakta Europa, 1992:3. Utrikesdepartementet, Stockholm 1992.

Utrikesdepartementet: *Offentlig upphandling i ett nytt Europa*, Fakta Europa 1990:4. Utrikesdepartementet, Stockholm 1990.

Utrikesdepartementets Handelsavdelning: *Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU*. Utrikesdepartementets handelsavdelning, Stockholm 1993.

Utrikesdepartementets Handelsavdelning: *Maastrichtfördraget. Fördraget om Europeiska unionen*. Utrikesdepartementets handelsavdelning, Stockholm 1993.

Wetterberg, G: *Vad kostar det att stå utanför? - En konsekvensutredning av ett eventuellt nej till svenskt EG-medlemskap*. Stiftelsen Ja till Europa Förlags AB, Stockholm 1993.

Bilaga 7

EG-konsekvenser för danska kommuner

Kurt Klaudi Klausen
Odense Universitet

Indholdsfortegnelse:

Resume

Den offentlige sektor i Danmark
En stor decentral offentlig sektor
Det kommunale selvstyre

Politiske og administrative konsekvenser af EG i kommunerne

Områder de påvirkes af EG
Tilpasning
Efteruddannelse og rekruttering af medarbejdere
Nye aktivitetsmønstre
Information og koordination

EG-kontorer i Danmark og Bruxelles

Det handler om økonomi og erhvervspolitik
Forskellige modeller

Nye samarbejdsformer

EG som argument for sammenlægning og samarbejde
Mønstre i samarbejdet

Udblik

EG-kontorer i Bruxelles
Reaktioner i andre EG-landes lokale administrationer

Fremtidig udvikling

Reaktive og proaktive scenarier
Udvalgt litteratur

Resume

EG påvirker idag stort set alle vigtige politiske og administrative områder i kommunerne. Med etableringen af det indre marked og vedtagelsen af Maastricht-aftalen blev det kommunale niveau for alvor inddraget i EG-integrationen.

Påvirkningen fra EG sker såvel direkte som indirekte samt som en følge af afledte effekter og generelle forandringer. Den direkte påvirkning sker gennem lovgivning og direktiver rettet specifikt imod den offentlige sektor og kommunerne, herunder specielt som følge af EG's udbudsregler, samt med de muligheder der gives for at søge finansiel EG-støtte. Den indirekte og mere gradvise påvirkning sker med harmoniseringen af regler og policies på stadig flere områder. De afledte effekter af den øgede internationalisering og integration i EG generelt stiller nye krav til den ledelsesmæssige og organisatoriske adfærd, krav om en internationalt duelig og konkurrencedygtig offentlig sektor.

Tilpasningen til EG drejer sig bl.a. om at forstå, fortolke og formidle viden EG, at implementere EG-beslutninger samt initiere og koordinere nye aktiviteter indenfor EG. I Danmark har integrationen i EG affødt en række initiativer: der er blevet etableret nye efteruddannelser og (i mindre grad) rekrutteret medarbejdere med speciel viden om EG-forhold; der er skabt nye institutioner og systemer til opsamling og videregivelse af informationer og nye institutioner og systemer til at koordinere initiativer (herunder bl.a. EG-kontorer i tilknytning til kommunerne og i Bruxelles); dette har ændret på samarbejds-relationerne mellem kommunerne indbyrdes, mellem dem, amterne og staten samt relation til landseksterne samarbejdspartnere.

Til trods for den øgede påvirkning af kommunerne fra EG er det ikke særligt store administrative ressourcer, der anvendes på aktiviteter, som direkte kan henføres til EG-arbejdet. Generelt må man sige, at implementeringen af love og direktiver fra EG og henstillingen til anvendelsen af subsidiarits-princippet volder få vanskeligheder i et decentraliseret system som det danske. Men der er stor forskel, på den bevågenhed forskellige kommuner har overfor de muligheder og farer, som integrationen og harmoniseringen indenfor EG rummer. Det er heller ikke alle steder, man er kommet lige langt med at tilpasse sig den nye situation. Nogle kommuner kan karakteriseres som tilhørende et reaktivt scenario, hvor man afventer udviklingen, mens andre

kommuner tilhører et proaktivt scenario, der fører an med nye EG-initiativer.

Den offentlige sektor i Danmark

En stor decentral offentlig sektor

Den offentlige sektor i Danmark er stor og decentraliseret. De fleste velfærdsydelser varetages af offentlige institutioner eller af private og frivillige organisationer på kontrakt med det offentlige, og administrationen heraf sker på de laveste administrative niveauer.

Den offentlige sektor i Danmark er inddelt i tre administrative og politiske niveauer, stat, amt og kommuner. *Staten* administrerer overordnede funktioner som toldvæsen, postvæsen, jernbanedrift, arbejdstilsyn, havnetilsyn, fiskeriinspektion og administration af statsskove. De 14 *amter*, som er den regionale inddeling, administrerer bl.a. hospitalsvæsenet, gymnasier, regional og kollektiv bustrafik, institutioner for handikappede og andre 24-timers institutioner, regionale teatre, orkestre og museer, visse miljøforhold, herunder naturfredning, anlæg og vedligeholdelse af det overordnede vejnet samt regional planlægning. *Kommunerne*, der ved kommunalreformen i 1970 blev reduceret fra ca. 1300 til de nuværende 275, administrerer en lang række af de velfærdsstatslige ydelser. Danmark er, ligesom Sverige, i sammenligning med de fleste andre lande højt decen-traliseret. Dette illustreres bl.a. af at kommunerne administrerer 46% af de samlede offentlige udgifter (sml. med 41% i Sverige).

Der kan derfor være god grund til fra svensk side, at se nærmere på udviklingen i Danmark, som på mange måder kan tjene som en "prøvesten" for en kommende svensk udvikling, uanset om det bliver inden for et egentligt EG-regi eller i et EØS-regi.

Det kommunale selvstyre

Med kommunalreformen i 1970, omlægningen af opgavefordelingen mellem stat og kommuner op gennem 1970'erne samt frikommune- og moderniseringsforsøgene op gennem 1980'erne fik kommunerne *større autonomi og økonomisk betydning* end hidtil.

Flere opgaver blev decentraliseret fra staten til kommuner og amter. Man søgte at bløde op for den stramme statslige regulering gennem vedtagelsen af rammelove. Frikommune-forsøgene, som blev iværksat fra midten af 1980'erne, skulle ligeledes muliggøre fritagelse fra en række statslige regler, forsåvidt de ikke antastede borgernes retssikkerhed, sundhed og velfærd. Kommunerne fik større økonomisk ansvar og selvstændighed i og med, at den statslige detail-styring afløstes af bloktilskud og rammebevillinger, som giver større mulighed

for at foretage prioriteringer mellem forskellige udgiftstyper. Dertil kommer at den modernisering af den offentlige sektor, som blev iværksat af den borgerlige regering fra 1983 og frem, har haft en afsmittende virkning på kommunalt plan. Tankerne om en øget service-, bruger- og markedsorientering, fokus på kvalitet, effektivitet og produktivitet, introduktion af nye ledelsesformer og selektive (løn)incitamenter, udvikling af nye finansieringsformer, brug af udlicitering og jointventure m.v. i den offentlige sektor, har også ført til ændringer på kommunalt plan, herunder på mange måder ændret kommunale lederes syn på den offentlige sektor og ført til en udvidelse af det ledelsesmæssige råderum.

Det betød dog ikke, at den statslige styring ophørte. Med budget- og regnskabsreformerne i 1977 søgte man at skabe et ensartet system for samtlige kommuner og amtskommuner med totalbudget og bruttoposteringsprincip, og fra begyndelsen af 1980'erne har staten gennem henstillinger, lovindgreb og begrænsninger i tilskuddene søgt at begrænse den kommunale udgiftsstigning. Der har bl.a. været tale om at sætte grænser for budgetternes stigning og skatteprocenternes størrelse (sidstnævnte som forhandlede frivillige aftaler). Disse indgreb har bl..a. i den anden halvdel af 1980'erne ført til, at relationen mellem staten og kommunerne har været mere konfliktfyldt.

Alt i alt er der tale om, at de danske kommuner har fået overladt et selvstændigt ansvar for en meget stor del af den offentlige velfærdsadministration. Dette gælder også i f.eks. Norge og Sverige, men til forskel herfra er den direkte detaljerede statslige regulering mindre omfattende.

De opgaver, der bliver varetaget af de danske kommuner, er ganske omfattende. Hertil hører skolevæsen og offentlige faciliteter som parker og idrætsanlæg, social bistand, plejehjem og ældreomsorg, børnepasning, børnetandpleje, biblioteksvæsen, støtte til kultur og fritidsaktiviteter, lokalt vejvæsen og infrastruktur, lokal planlægning, bygningsinspek-tion, brandvæsen, spildevand og renovation.

Hovedparten, nemlig 55%, af de kommunale indtægter stammer fra den kommunale beskatning. Denne udgør i gennemsnit ca. 20% af borgernes indkomst. De øvrige indtægter stammer fra diverse afgifter og brugerbetalinger (25%), statstilskud (10%) og statslige refusionsordninger (10%)

Den politiske styring varetages af den valgte kommunalbestyrelse med borgmesteren i spidsen. Borgmestrene i de danske kommuner er relativt stærke ("bykonger"), hvilket bl..a. giver sig udslag i at de går detaljeret ind i forvaltningens arbejde (specielt i haste-sager). Stående politiske udvalg blander sig også i forvaltningens arbejde, blandt disse er økonomiudvalget af stor betydning, da det fungerer som en slags forretningsministerium, og da meget af den (parti)politiske koordinering

finder sted her. Der er en tendens til specialisering afhængigt af kommunernes størrelse. Der er flere politiske udvalg i de større kommuner, ligesom disse kommuner typisk løser flere opgaver. Den gennemsnitlige kommunestørrelse i Danmark er 18.000 (30.000 i Sverige).

Politiske og administrative konsekvenser af EG i kommunerne

Områder de påvirkes af EG

De danske kommuner er først fra midten af 1980'erne for alvor blevet påvirket af EG-lovgivning og direktiver. Det er sket som en følge af vedtagelsen af etableringen af det såkaldte indre marked og denne proces vil styrkes med vedtagelsen af Maastricht og Edinburgh aftalerne. Med Mastricht traktaten anerkendes lavere administrative enheder som regionerne således for første gang direkte gennem forslaget om etableringen af en Kommitte af Regioner (art 198 a-c). Integrationen i forhold til EG sker på baggrund af lovvedtagelser, og ved at der kan være afsmittende virkninger af udviklingen fra et område til et andet (spill-over effekter). På denne måde er der tale om politisk, økonomisk, social og retlig integration på samme tid.

På en lang række punkter kan man iagttage at kommunerne påvirkes af beslutninger taget i Bruxelles og af den ændrede situation i almindelighed. Det kan måske være nyttigt at sondre mellem direkte/umiddelbare og indirekte/gradvise påvirkning samt afledte effekter af den pågående integration og internationalisering i almindelighed.

Den *direkte/umiddelbare påvirkning* hidrører fra lovgivning og direktiver rettet specifikt imod det offentlige, herunder kommunerne. I forhold til virkeliggørelsen af det indre markeds krav om fri bevægelighed af varer, tjenesteydelser, kapital og personer, er de væsentligste bestemmelser for kommunerne dem, der vedrører offentlige indkøb og anlægsarbejder (§§ 81-87 i EG kommissionens hvidbog om gennemførelse af det interne marked). Med henblik på at imødegå traditionelle lokale præferencer skal det sikres, at alle virksomheder, herunder også offentlige institutioner, i alle medlemslande kan byde på offentlige indkøb, anlægsarbejder og servicekontrakter.

Iflg. direktivet vedrørende *offentlige indkøb* skal indkøb af varer til en værdi af over 200.000 ECU (ca. 2 mio SKr) udbydes i EG-licitation gennem annoncering i det officielle EG-tidende. I direktivet vedrørende *offentlige arbejder* bestemmes det at hæve grænsen fra 1 til 5 mio ECU (ca 45 mio SKr), før det skal udbydes i EG-licitation. Med til dette hører, at indgåede kontrakter skal offentliggøres, og at grupper, som er blevet afvist, har ret til yderligere information. Offentlige anlæg indenfor energi, transport, vandforsyning og (hvor det drejer sig om indkøb) telekommunikation, sektorer som tidligere var undtaget for disse regler, er nu (efter 1. januar 1993) også underlagt reglerne for

EG-licitation. Fra 1993 inddrages også *offentlig service* i denne procedure. Her gælder samme regler som for indkøb. De berørte områder er bl.a. vedligeholdelse og reparation, transport, konsulent og forsknings- og udredningsarbejde, rengøring, renovation m.v.

Med til den direkte påvirkning hører også muligheden for at søge EG's tre *strukturfonde* the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) og the Guidance Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF). Hensigten med disse fonde er at sikre at tilbagestående områder/regioner får en mulighed for at udvikle sig socialt, økonomisk og erhvervsmæssigt. Hertil kan også tjene de lån, man kan ansøge om i the European Investment Bank (EIB). Midlerne herfra tildeles ift. 5 formål (objectives).

Danmark har ikke kunnet tiltrække midler ift. det første af disse objectives, som har til formål at hjælpe udvikling og tilpasning i regioner, der er hægtet af udviklingen (og hvor pr. capita indkomsten er tæt på 75% af EG gennemsnittet). Men danske kommuner har fået midler til de andre formål. I 1989-91 blev det til 30 mio ECU til at ændre udviklingen i områder præget af industriel tilbagegang. I 1989-92 blev det til 99 mio ECU til at bekæmpe lang-tids arbejdsløshed og unge arbejdsløse (unge under 25 år), og i perioden 1989-93 blev det til 23 mio ECU til udviklingen af land- og skovbrug.

Den *indirekte/gradvise påvirkning* fra EG kommer bl.a. til udtryk gennem harmoniseringen af en række bestemmelser vedrørende arbejde, varer og tjenesteydelser. Hvor der findes tekniske standarder udarbejde af EG, skal man referere til disse (ikke til tidligere nationale standarder). Europæiske standarder udarbejdes af the European Committee for Standardisation (CEN) og the European Committee for Electromechanical Standardisation (CENELEC) som er etableret i fællesskab blandt medlemslandene og EFTA landene (undtagen Island). Hensigten er at undgå tekniske handelshindringer samt at sikre grundlæggende forhold vedrørende sundhed, sikkerhed, forbruger- og miljøbeskyttelse. Med hensyn til arbejdskraften er bestræbelserne rettet imod sikringen af den fri bevæge-lighed. Det ses af EG's hidtidige arbejde med at udarbejde specifikke direktiver for udvalgte professioner og generelt sikre gensidig anerkendelse af kvalifikationer. Dertil kommer ønsket om at sikre den sociale sikkerhed (the social charter). Af stor betydning bliver sikkert bl.a. de afledte direktiver vedrørende sundhed og sikkerhed under arbejdet, arbejdsforhold i almindelighed, arbejdstidsbestemmelser, lighed mellem mænd og kvinder m.v.

Med til den mere gradvise påvirkning hører de direktiver som løbende udarbejdes for at styrke en fælles EG-miljøpolitik. Disse vedrører bl.a. krav til og kontrol med vandkvalitet, luftforurening, forurening af havet, forurening fra industrier, kraftstationer og

forbrænd-ingsanstalter, affald m.v. Lovgivningen på dette område betyder bl.a. at større planlagte arbejder indenfor industri, landbrug og infrastruktur skal rumme overvejelser over miljømæssige konsekvenser.

En mængde andre forhold, som f.eks. inden for fødevareområdet, bliver gradvist gjort til genstand for EG-lovgivning, dvs. efterhånden som spørgsmålene melder sig. De følger i kølvandet på talen om a "Peoples´s Europe" og diverse notater og bøger som kommis-sionens "Green Paper on Urban Environment".

De *afledte effekter* af den øgede internationalisering og integration i EG er ganske omfattende, ja der kan argumenteres for, at de måske er de vigtigste og mest revolutione-rende, omend de er vanskeligere at henholde direkte til love og direktiver. De afledte effekter drejer om, hvad det betyder for kommunale embedsmænd og politikere, at kommunerne befinder sig i et internationalt samfund, i et større europa og et mere integreret EG; at de i stigende grad skal begynde at se kommunerne som en del af noget, der er større end deres traditionelle kommunale, amtslige, regionale og nationale identitet, og at de i stigende grad skal til at tage initiativer og handle i forhold til nye magtcentre og i samarbejde med nye partnere. Hvad dette indebærer skulle gerne fremgå efter læsningen af resten af rapporten.

Ser man på, hvad der er sket i de danske kommuner, og på den rolle som politikere og embedsmænd har haft i denne proces, bliver det tydeligt, at der langt fra er tale om en ensartet og planlagt proces.

Tilpasning

Med den øgede og accelererede integration i EG øges EG-påvirkningen på det kommunale plan. Der foreligger med andre ord *en ny situation*, en situation, der stiller nye krav til det politiske og administrative system, en situation kommunerne må forsøge at tilpasse sig.

Hvis udviklingen skulle svare til det der undervises i på universiteter og handelshøjskoler, når man analyserer hvordan systemer kan tilpasse sig og påvirke deres omverden, skulle man forvente at se en række initiativer, som modsvarer den nye situation. Med en *rationel* tilpasning skulle man forvente at se initiativer, der kunne absorbere usikkerheden i den nye situation og skabe mulighed for handling.

I teorien sker dette typisk ved, at man analyserer på hvilke styrker og svagheder orga-nisationen har i forhold til det, der kræves af den i den nye situation. Dernæst tilpasser og ændrer man eventuelt på teknologi og medarbejdere, så de er kvalificerede til at tackle nye opgaver og problemer. Samtidig ændres organisationsstrukturen, så man rationelt kan løse problemer og koordinere initiativer. Endelig sker dette i en proces, hvor man løbende ændrer strategien, så den svarer til de muligheder og farer, der rummes i den nye situation.

EG-tilpasningen handler i vid udstrækning om at være i stand til at *forstå, fortolke og formidle viden og initiativer*. Desuden handler EG-tilpasningen om, at der er opstået *en ny markedssituation* for den offentlige sektor såvel som for den private. Kommunernes opgave er at tilpasse sig dette, og tilpasningen har skal finde sted både for at kommunerne selv kan overleve og for at hjælpe det stedlige erhvervsliv til at overleve og ekspandere.

Det man skulle forvente at se er med andre ord:

* nye efteruddannelsesinitiativer
* nye rekrutteringsmønstre for medarbejdere
* nye aktivitetsmønstre og arbejdsdelinger
* nye institutioner/systemer til opsamling og videregivelse af informationer
* nye institutioner/systemer til koordinering af initiativer
* nye samarbejdsrelationer
* nye strategier for økonomisk og regional udvikling

Nu er det de færreste organisationer (private som offentlige), der i virkeligheden er i stand til at lave en sådan rationel tilpasning. I virkeligheden sker udviklingen og tilpasningen mere ujævnt og tilfældigt. Man har ofte vanskeligt ved at indsamle, analysere og overskue alle de informationer, som står til rådighed, når man skal vælge tilpasningsstrategier. Og når man står overfor nye problemer, løser man dem ofte ved at falde tilbage på tradition-elle rutiner, man gør det man plejer at gøre, det som er passende i situationen, eller ved at imitere hvad andre har gjort i en lignende situation - uanset om dette nu også er det mest "rationelle". Det er hvad March og Olsen har kaldt the "logic of appropriateness", og det er hvad der præger megen administrativ omstilling under det, der er blevet kaldt den moderne forhandlingsøkonomi i Norden. Dette præger også udviklingen i de danske kommuner i relation til EG.

Med henblik på at undersøge de danske kommuners EG-initiativer gennemførte Kurt Klaudi Klausen i 1990, i samarbejde med sin studentermedhjælper Lars Thore Jensen, en survey i de danske kommuner. Ca 75%, nemlig 205 ud af 275 kommuner besvarede surveyen, som er afrapporteret i Klausen og Jensen 1993. Der er siden foretaget interviews med enkeltpersoner i de stedlige administrationer specielt i forbindelse med større initiativer og oprettelse af specielle EG-kontorer. I det følgende præsenteres resultater af denne undersøgelse, og siden inddrages resultater af et større sammenlignende europæisk forskningsprojekt, koordineret af K. K. Klausen, samt af en

mindre survey vedrørende kommunale og regionale kontorer i Bruxelles.

Efteruddannelse og rekruttering af medarbejdere

Hovedparten af kommunerne mener, de har tilstrækkelig viden og personel til at tage hånd om deres nuværende EG-engagement. Kun 17 ud af de 205 svarkommuner havde ansat personale med speciel viden om EG-forhold. Man kan altså ikke sige, at EG har sat sig større spor i rekrutteringen af personale og specialister til kommunerne. Dette billede er dog under forandring.

Over en tredjedel af kommunerne regner således med, at det i fremtiden bliver nødvendigt at ansætte eller uddanne personale med kendskab til EG-spørgsmål. Tilsvarende har over en tredjedel af kommunerne sendt personale på efteruddannelse/kurser, der berører EG-forhold. Denne tendens er stigende og afspejler sig i de utallige kurser, som udbydes om EG og det offentlige. Mest benyttet er kurser på Den Kommunale Højskole, men flere kommuner har også sendt medarbejdere på de kurser, som Forvaltningshøjskolen udbyder. Dertil kommer et stigende antal interne møder og uddannelsesarrangementer, hvor EG spørgsmål er til debat. Endvidere har bl.a. direktoratet for statens indkøb og private konsulentfirmaer arrangeret EG-kurser. I flere kommuner har der også været foretaget landsinterne og -eksterne studierejser.

Oven i alt dette skal lægges den øgede bevidsthed, som følger af generel omtale samt mere specifikt af f.eks. det informationsarbejde som EG-kommissionen, Amtsrådsforeningen og ikke mindst Kommunernes Landsforening står for. Her skal specielt bladet EF & Kom-munerne fremhæves. Det udgives af forlaget Kommuneinformation i samarbejde med "Det Fælleskommunale EF-sekretariat" der er et samarbejde mellem Kommunernes Lands-forening, Amtsrådsforeningen samt Frederiksberg og Københavns Kommuner (dette samarbejde er, jævnfør senere, for nyligt blevet opløst). Man skal heller ikke undervurdere langtidseffekten af den erfaringsudveksling, som følger af omfattende personnetværk bl.a. i tilknytning til nogle formelle gruppedannelser under Kommunernes Landsforening (således "Det fælleskommunale EF-sekretariat", "Det Uformelle EF-panel" og "De Interne EF-grupper"). Samme langtideffekt kan man vente af, at højere uddannelsesinstitutioner som universiteter og handelshøjskoler i stigende grad uddanner kandidater med specialiseret viden om internationale forhold i almindelighed og EG i særdeleshed.

EG har (endnu) ikke har sat sig større spor i forhold til ansættelser af nyt personale i almindelighed. Men der er en afsmittende effekt af den øgede internationalisering og integration. Der stilles f.eks.stadig

større krav om gode sprogkundskaber. Mere omfattende krav om at personalet skal kunne dokumentere, at de har viden og kvalifikationer, som er nyttige med hensyn til EG-spørgsmål, ser man specielt i forbindelse med etableringen af egentlige EG-kontorer og erhvervskontorer i almindelighed (mere herom senere)

Nye aktivitetsmønstre

Specielt tre forhold er med til at forandre aktivitetsmønstrene hos kommunerne. Det drejer sig for det første om reglerne om, at indkøb og anlægsarbejder over en vis tærskelværdi skal udbydes i EG-licitation. For det andet drejer det sig om de muligheder, der gives for at søge EG-strukturfondene, og for det tredje om det øgede behov for at indhente og bearbejde informationer og koordinere initiativer.

Brugen af EG-tidende i forbindelse med indkøb og anlægsarbejder er stigende. Der er således sket en markant stigning i forbindelse med indkøb (i undersøgelsen fra 1 eksempel i 1977 til 14 eksempler i 1990). Indtil 1990 var det begrænset hvor mange bygge og anlægsarbejder, der var blevet udbudt i EG-licitation (et højdepunkt var iflg. undersøgelsen 1989 med 7 projekter). Men der er ingen tvivl om at dette vil ændre sig.

Dette kan begrundes både i ledende medarbejderes (bl.a. indkøbschefers) udtalelser om fordelene ved at følge disse procedurer (der er penge at tjene ved det) og i det forhold, at det bliver vanskeligere at "snyde" og forbryde sig imod reglerne. Hidtil har mange kommuner enten "glemt" at udbyde indkøb og anlæg i EG-licitation eller gjort sig store anstrengelser for at omgå EG's udbudsregler (f.eks. ved at opstykke indkøb og anlæg i mindre enheder). Men der er nu oprettet et klagenævn til behandling af klager om overtrædelse af EG's udbudsregler (sekretariatsfunktionen er placeret i Industri- og Handelsstyrelsen under Industriministeriet).

Dertil kommer, at EG-direktiverne om indkøb og anlæg faktisk har øget gennemskue-ligheden og muligheden for at overvåge overholdelsen af bestemmelserne. Der er nemlig fastsat regler for en række forhold, såsom: proceduren der skal anvendes ved tilbuds-indhentning; om tidsfrister for tilbudsgivningen og vurderingen af indkomne tilbud; om offentliggørelse af udbud og indgåede aftaler i EG-tidende; om tekniske specifikationer, der skal forhindre, at såkaldte tekniske handelshindringer favoriserer bestemte produkter, samt om de udvælgelseskriterier, der må benyttes ved valg af tilbud.

Som tidligere omtalt har danske kommuner søgt og modtaget støtte fra EG's strukturfonde. Blandt de undersøgte kommuner var der en klar stigning i antallet af ansøgninger fra midten af 1980'erne og frem. Det fremgår også af undersøgelsen, at det tidspunkt, hvor der bliver brugt

mange arbejdsressourcer på EG-forhold, er i forbindelse med udarbejdelse af ansøgninger og administration og gennemførelse af projekter med støtte fra struktur-fondene. Iøvrigt ser det ikke ud til, at EG-integrationen skaber større arbejdsbyrder for administrationerne - der er ikke så stor forskel på de daglige arbejdsrutiner, og på om reglerne kommer fra Bruxelles eller København.

At det er EG's udbudsregler og mulighederne for at søge finansiel støtte, som kræver tid, ser man også af fordelingen af EG-engagementet i de forskellige dele af den kommunale administration. Det kulturelle område i kommunerne er det, som i færrest tilfælde har været engageret i EG-tiltag. Administrationen af det tekniske område har været involveret i en femtedel af kommunerne og her specielt i forbindelse med licitationsspørgsmål og ansøgninger om økonomisk tilskud til forbedring af den kommunale infrastruktur. Tilsvarende har den økonomiske forvaltning i en fjerdedel af kommunerne været engageret i EG-tiltag, og også her drejer det sig om støtteansøgninger, offentlige indkøb og licitationer samt beskæftigelsesfremme. Sidstnævnte er det vigtigste arbejdsområde for administrationen på det sociale område, som er det område, der er mest engageret i EG-arbejde, og her er det specielt indsatsen på beskæftigelsesområdet og i særdeleshed bekæmpelsen af ungdomsarbejdsløsheden, der er i centrum.

Information og koordination

Informationer om EG og om direktiver og love med udspring i EG tilflyder kommunerne fra en række kanaler. Som i mange andre sammenhænge skaber det nemt et informations-overload, der vanskeliggør muligheden for at skabe overblik og sikre gennemførelsen af nye tiltag. Problemet er ikke så meget at få fat i de informationer, der udsendes fra danske og internationale organer, som at skabe filtre og procedurer, så de bliver sorterede og videregivet til de rette personer og instanser.

En fjerdedel af svarkommunerne har, i den kommunale forvaltning, udpeget en eller flere faste personer med ansvar for EG-spørgsmål. Det er specielt de mindre kommuner, som ikke har udpeget en særlig EG-ansvarlig. I mange kommuner, specielt de største kommuner, er EG-spørgsmål et fast punkt på dagsordenen ved de tværgående møder mellem forvaltningens topchefer. I mange kommuner er de sider af EG-spørgsmålene, som har betydning for det stedlige erhvervsliv overladt til Erhvervskontorer, hvor der ofte sidder repræsentanter for det offentlige og det private erhvervsliv. Endelig har nogle kommuner (Aarhus, Aalborg og Odense) etableret egentlige EG-kontorer i tilknytning til den kommunale administration samt EG-kontorer i

Bruxelles og flere er på vej (således København og Frederiksberg kommuner samt Ringkjøbing Amtskommune - mere herom senere).

For at skabe overblik kan man sondre mellem interne og eksterne aktiviteter dvs. aktiviteter, som har til formål at informere og koordinere aktiviteter indenfor den kommunale organisation eller mellem kommunen og andre interessenter (kommuner, amter, staten, stedlige erhvervsdrivende, interesseorganisationer m.v.). Endvidere skærper det overblikket at se på den samlede aktivitet indenfor amterne fremfor at se på hver enkelte kommune. Ser man på den samlede aktivitet med hensyn til intern og ekstern distribution af EG-information og intern og ekstern koordinering af EG-aktiviteter tegner der sig et bestemt mønster (jævnfør tabel 1).

Det viser sig, at man er nået længere med den interne EG-informationsdistribution nogle steder end andre, og at der er nogle karakteristiske forskelle mellem aktivitetsniveauet i nogle centre/klynger af kommuner øst og vest for storebælt. Med undtagelse af Storstrøms Amt er aktivitetsniveauet højere på Fyn og i Jylland end på Sjælland.

Tabel 1: Koordination og distribution vedrørende EG-tiltag (Klausen og Jensen 1993: 37)
tiltag

	Intern EF-inf. distribu-tion		Ekstern EF-inf. distribu-tion		Intern EF-Koordinering		Ekstern EF-koordinering	
	(N)	Pct.	(N)	Pct.	(N)	Pct.	(N)	Pct.
KØBENHAVNS KOM	1	100,0	0	0,0	1	100,0	1	100,0
KØBENHAVNS AMT	7	46,7	0	0,0	2	13,3	0	0,0
FREDERIKSBORG	1	7,7	0	0,0	0	0,0	1	7,7
ROSKILDE	5	71,4	0	0,0	0	0,0	1	14,3
VESTSJÆLLAND	1	6,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
STORSTRØM	4	26,7	3	20,0	2	14,3	6	40,0
BORNHOLM	1	20,0	0	0,0	0	0,0	1	20,0
FYN	6	25,0	8	33,3	1	4,0	7	28,0
SØNDERJYLLAND	5	27,8	1	5,6	1	5,9	2	11,1
RIBE	3	37,5	1	12,5	1	11,1	0	0,0
VEJLE	4	26,7	2	13,3	3	20,0	4	28,6
RINGKØBING	4	28,6	2	14,3	0	0,0	2	14,3
ÅRHUS	6	28,6	6	28,6	4	19,0	5	23,8
VIBORG	6	46,2	4	30,8	4	30,8	6	46,2
NORDJYLLAND	4	23,5	2	12,5	2	11,8	4	25,0
Total	58	28,7	29	14,5	21	10,4	40	19,8

EG-kontorer i Danmark og Bruxelles

En af de markante institutionelle nydannelser, der har fundet sted som følge af integrationen i EG, er etableringen af kontorer og systemer der formidler viden og koordinerer aktiviteter direkte fra Bruxelles og til det stedlige private erhvervsliv.

Det handler om økonomi og erhvervspolitik

Det er ingen tilfældighed, at det netop er relationen til det private erhvervsliv, der sættes fokus på. To tredjedele af svarkommunerne betragter primært den kommunale EG-politik som en del af erhvervspolitikken, og den sidste tredjedel (som svarede nej til spørgsmålet om EG-politik primært kunne betragtes som en del af erhvervspolitikken) anførte i stedet forhold som indkøb og byggeentreprise, socialpolitik og beskæftigelsespolitik. Disse forhold er, ret beset, alle dele af en lokal erhvervspolitikpolitik.

Det forhold, at EG i kommunerne betragtes som noget, der handler om økonomi/finans-iering og erhvervspolitik, kan være med til at forklare, at kommunal EG-politik stort set ingen steder bliver betragtet som et kontroversielt politisk emne. Kun i 19 af svar-kommunerne betragtes EG-spørgsmål, som noget der i fremtiden kan blive kontroverser om på lokalt plan (denne holdning synes at gælde i alle EG-landende jævnfør senere omtale af survey i EG-kontorer i Bruxelles). Dette svarer meget godt overens med, at der er i Danmark gennem 1980'erne har udviklet sig en almen konsensus om, at visse samfundsøkonomiske forhold er hævet over debat, fordi de betragtes som "nødvendige" politiker.

Forskellige modeller

Man ser i Danmark en række forskellige modeller for hvordan EG-kontorerne opbygges og fungerer. Analytisk set går de fra

* hjemlige enkeltmandskontorer over
* kontorer med en større bemanding i tilknytning til borgmesterkontoret, det stedlige erhvervskontor eller som selvstændige selskaber og til
* konstruktioner hvor der i Bruxelles er tilknyttet enten enkelt personer (eventuelt konsulenter) eller
* egentlige udenlandsk placerede kontorer med en større bemanding, som er i daglig kontakt med det hjemlige kontor

Dette skal illustreres ved kort at referere til tre case-eksempler på, hvordan dette kan gøres med en hvis succes og et eksempel på, hvordan man kan sikre, at der intet kommer ud af initiativet: København hvor der er tale om et enkeltmandskontor; Ringkøbing hvor der er tale om en selvstændiggjort A/S-konstruktion med tilknyttet konsulent/kontor; Aarhus hvor der er tale om et hjemligt kommunalt kontor og et kontor i Bruxelles som er i daglig kontakt; samt Odense som eksempel på hvordan det ikke skal gøres.

Et af de store problemer i *Københavns-området* var, at man indtil slutningen af 1980-tallet ikke havde nogen samlende enheder til indsamling og distribution af informationer og koordination af initiativer vedrørende EG, samt at man ikke havde noget stedligt erhvervskontor. Dertil kom, at København ikke kunne lade sig repræsentere af Kommunernes Landsorganisation, fordi man ikke er medlem af KL.

Den 1. nov. 1991 oprettede man, efter godkendelse i borgerrepræsentationen i København, en tjenestemandsstilling som kommitteret i Økonomidirektoratet til varetagelse af Københavns Kommunes interesser i forhold til EG. Ud over at "varetage interesser" var opgaven at formidle viden til kommunens forvaltninger om nye EG-bestemmelser samt om støttemuligheder via EG-fondsmidler. I første omgang var posten ret isoleret og uden tilknytning af sekretariatsbistand, siden er der blevet tilknyttet to fuldtids-sekretærer.

Umiddelbart efter tiltrædelsen udpegede den kommitterede tre centrale opgaver: 1) at koordinere og initiere aktiviteter indadtil, 2) at sikre kontakten udadtil i forhold til EG og 3) i forhold til det stedlige erhvervsliv.

Det er specielt den første af opgaverne, der har taget tid de første to år. Der blev således udpeget kontaktpersoner i alle magistrater, som mødes regelmæssigt om EG-sager (ca. en gang om måneden) og der er blevet udarbejdet 17 EG-aviser til internt brug i de første to år. Kontakten til EG sker mere tilfældigt og gennem personlige kontakter bl.a. via Dansk Arbejdsgiver Forening og Dansk Industri og ligeså med relationen til det stedlige erhvervskontor (som også kun er et par år gammelt). Ifølge den kommitterede er opgaven ikke så meget at være "ansvarlig" for kommunens EG-engagement - det skal man være i de enkelte magistratsafdelinger - den er nærmere at skulle være informator, inspirator og katalysator.

Med hensyn til at Københavns Kommune ikke er repræsenteret direkte i Bruxelles, så er der også sket noget på dette felt på det seneste. For nylig er Det Fælleskommunale EF-sekretariat blevet opløst, og i kølvandet herpå er det besluttet at Kommunernes Lansdorganisation fra januar 1994 får sin egen repræsentation i Bruxelles, samt at Amtsrådsforeningen og Københavns og Frederiksbergs Kommuner laver et fællessekretariat i Bruxelles.

På det tidspunkt hvor København og omegnskommunerne bliver færdige med det regionale arbejde (bl.a. omkring en Hovedstads- og Øresundsregion), er der (ud fra en funktionel of politisk synsvinkel) meget, der taler for en yderligere opdeling af sidstnævnte. Funktionelt i forhold til hvilke geografisk/administrative enheder der skal repræsenteres, og politisk i forhold til hvilke interesser der skal varetages (der kan nemt opstå situationer hvor særinteresser kolliderer med fællesinteresser). Ved en yderligere opdeling kan Køben-havns-området (eventuelt som en region, der inkludere dele af det sydlige Sverige) få sin egen repræsentation i Bruxelles.

Det er muligt, at en konstruktion som den nuværende Københavnske med et selvstændigt kontor, er anvendelige i nogle kommuner, men ret beset vil det nok ofte være en fordel at lægge EG-sagerne i det kontor, som andre sager vedrørende kommunens relation til det private erhvervsliv hører under.

Det er hvad man har gjort i Aarhus, Aalborg og Odense kommuner og ligeså i det seneste initiativ til oprettelse af EG-kontorer nemlig i Ringkjøbing Amtskommune.

I *Ringkjøbing Amt* har man (ved møde i amtsrådet den 19. oktober 1993) besluttet at etablere et selvstændigt kontor til back-up af en udsendt medarbejder. Det selvstændige kontor etableres som et "Regionalt Erhvervsudviklingsselskab" (efter L383), dvs. et offentligt aktieselskab. Dette er ejet af Ringkjøbing Amtskommune, har en bestyrelse på 6 personer sammensat med repræsentanter fra arbejdsgiver og -tager side (erhvervsråd og fagbevægelse) og et budget på 3,5 mio DKr (hvert år de næste fem år, heraf ca. 800.000 DKr om året til Bruxelles-kontoret). Man har i den anledning opslået en stilling som direktør for selskabet (administrativ leder af kontoret i Danmark). Dertil kommer, at man har opslået en stilling, som konsulent til at være den udsendte medarbejder i Bruxelles. Kontoret i Bruxelles tænkes yderligere besat med (mindst) en halvdagssekretær.

De organisatoriske og økonomiske overvejelser, man har gjort sig i Ringkjøbing Amt, finder sted efter indhentning af erfaringer fra specielt Aalborg og Aarhus, så der er grund til at se nærmere på, hvordan man har grebet sagen an f.eks. i Aarhus.

I *Aarhus Kommune* besluttede man at etablere et kontor i Bruxelles pr. 1. januar 1990. Det skete på baggrund af byrådets erhvervspolitiske handlingsplaner og som et led i en overordnet erhvervspolitisk strategiplan, der bl.a. havde til hensigt at skabe 20.000 nye arbejdspladser i Aarhus-området. Til erfaringerne hørte også, at man fra 1986 havde haft et lokalt EG-informationskontor i Aarhus, og at erfaringerne herfra klart pegede på nødvendigheden af, at private virksomheder havde en direkte kontaktmulighed i Bruxelles.

I Aarhus har man lavet en konstruktion med en arbejdsdeling mellem to kontorer: et i Bruxelles og et i Aarhus. De har samme målsætning, nemlig gennem information, opsøgning og konkret opgaveløsning at servicere og stimulere vækst i det århusianske erhvervsliv. Der er to medarbejdere i Bruxelles og to i Aarhus. Aarhuskontoret startedes op som et selvstændigt kontor, der skulle have været delvist finansieret af private sponsorer. Da det måtte opgives at finde private investorer blev Bruxelles-medarbejderne indoptaget i det stedlige kommunale erhvervskontor (hvor der ialt er 10 medarbejdere).

Arbejdsdelingen mellem de to kontorer er (iflg. den seneste rapport fra EG-kontorerne i Bruxelles og Aarhus) den, at Bruxelles-kontoret skaber et internationalt kontaktnetværk og der igennem er i stand til at:

- indhente tidlige informationer om: fonde, forskningsprogrammer, finansieringsmuligheder, lovgivning, licitationer osv.
- fungere som sparringspartner for virksomheder, der i forbindelse med et EG-projekt søger samarbejdspartnere fra et andet EG-land
- fungere som kontaktcentrum for århusianske virksomheder, som i Bruxelles søger informationer, der kan lede til nye markeder og afsætningsmuligheder
- arrangere møder mellem de helt rigtige embedsmænd og virksomheder, når disse i forbindelse med et givent projekt ønsker en personlig og tæt kontakt til en af EG-institutionerne

Kontoret i Bruxelles er i daglig kontakt med Aarhus-kontoret via telefon og telefax og orienterer om enkeltopgaver og informationer, som skal videregives til stedlige interessenter. Der fremsendes også jævnligt status-rapporter fra Bruxelles til Aarhus. Kontoret i Aarhus har til opgave at:

- videreformidle erhvervsrelevante informationer fra Bruxelles-kontoret og andre EG-kilder til virksomheder og institutioner i Aarhus
- modtage henvendelser vedr. EG-forhold, og derefter selv behandle disse eller lade dem gå videre til Bruxelles-kontoret, alt afhængig af opgavernes omfang og karakter
- videreformidle alle relevante oplysninger dels fra erhvervslivet dels fra erhvervsafdelingen til Bruxelles-kontoret
- realisere udadrettede aktiviteter med henblik på at gøre en større gruppe virksomheder opmærksomme på et erhvervsrettet EG-tiltag.

Gennemførelsen af disse aktiviteter sker i tæt samarbejde med Bruxelles-kontoret. De udadrettede aktiviteter iværksættes såvel selektivt som overfor en bredere kreds af virksomheder, og Bruxelles-

kontoret er ofte direkte involveret heri. Således er kontor-chefen på Bruxelles-kontoret "hjemme" i Aarhus en uge hver måned med henblik på at sikre den intime kontakt til erhvervslivet og mellem kontorerne.

Denne arbejdsdeling og gensidige back-up funktion er helt afgørende for at forstå succesen bag Aarhus-initiativet. Den er samtidigt nøglen til at forstå, hvorfor det er gået mindre godt for det initiativ, man har lavet i Odense Kommune.

I *Odense Kommune* besluttede man i 1990 i regi af det stedlige erhvervsråd og med borgmesterens aktive bevågenhed at etablere et kommunalt finansieret kontor i Bruxelles. Odense erhvervsråd er et mødested for det stedlige erhvervsliv, interessorganisationer og politikere. Beslutningen blev bl.a. truffet med inspiration fra Aarhus, men i modsætning til dette initiativ sikrede man ikke nogen back-up i hjem-kommunen, og man havde heller ingen nærmere specificerede krav til den udsendte "lobbyist". Lobbyisme var den betegnelse man valgte at markedsføre initiativet under. Man udvalgte ganske vist en kontaktperson i kommunen, men dette samarbejde kom aldrig i gang som et egentligt EG-arbejde. Valget af "lobbyist" faldt på en ældre mand fra det stedlige erhvervsliv, som siden viste sig ude af stand til at etablere kontakter i Bruxelles, at holde kontakt med sin hjemkommune endsige at styre et kontor i Bruxelles.

Ud over bemandingsproblemet har der nok i høj grad været tale om to forhold, som vanskeliggjorde arbejdet: for det første at målsætningerne har været for brede, og for det andet at man havde en forkert opfattelse af hvad der var muligt, af hvilken vej initiativerne skulle komme. Med hensyn til det første fremgår det af alle omtaler af initiativet, at nøgle-ordene for arbejdsopgaverne er rådgivning, information og formidling - opgaver som er meget lidt specifikke og som ikke just er aktiverende for hverken afsender eller modtager. For det andet har Odense-initiativet i høj grad været præget af, at man havde en forestilling om, at Bruxelles-kontoret skulle finde egnede midler og projekter for det stedlige erhvervsliv. Ikkeat man skulle være aktive på "hjemmefronten", og der finde/opsøge problemer og projekter, man så siden muligvis kunne hjælpe på vej i Bruxelles med kontaktskabelse og ansøgninger de relevante steder.

Efter snart 3 års virke må det konstateres at Aarhus og Aalborg kontorerne har været en betinget succes (de har betjent et utal af firmaer, etableret kontakter og været med til at sikre EG-fondsmidler til deres regioner), og at Odense-kontoret har været en fiasko, da der ikke er sket noget af betydning for Fyns erhvervsliv med udgangspunkt i dette kontor.

Det kan yderligere understreges at de danske kontorer i Bruxelles ikke bedriver lobby-virksomhed i traditionel forstand. De er nærmere at betragte som permanent udstationerede handelsatachéer.

Det kan endvidere konstateres at disse kontorer med fordel kan betjene større områder end de snævre kommunegrænser tillader. I alle tilfælde er kontorene stillet til rådighed for de omkringliggende kommuner ligesom flere initiativer og projekter sprænger kommunegrænserne.

Dette fører også til at man må konstatere, at EG-arbejdet, når det drejer sig om eksterne kontorer egner sig til samarbejde på samme måde, som man i erhvervslivet danner netværkssamarbejder i forbindelse med opgaver af fælles interesse, som overstiger den enkelte organisations formåen og hvor der ofte vil kunne skabes synergi på baggrund af komplementære forhold, som at ressourcer, ekspertise og produkt og produktionsprofiler supplerer hinanden.

Det skal dog også anføres at sådanne samarbejder, hvor rationelle og funktionelt fornuftige de end måtte være, hurtigt bliver til genstand for politiske aktiviteter og dermed ikke etableres uden politiske komplikationer. Politiske processer og magtkampe finder naturligvis sted til stadighed - det er en del af demokratiet - og de afslører at offentlige og politiske beslutninger, som bl.a. Harmon og Mayer har udtrykt det, drejer sig om "wicked problems", fordi der ikke findes klare utvetydige mål, løsninger og evalueringskriterier. Der var eksempelvist en del politiske tovtrækkerier i forbindelse med beslutningen om at etablere et kontor i København samt i forbindelse med valget af kommitteret. Etableringen af initiativet i Ringkjøbing Amtskommune skal bl.a. ses på baggrund af et strandet samarbejde med Ribe Amtskommune om et Export-vest initiativ, og der til kom, at det har givet anledning til politiske kontroverser i forhold til nogle af kommunerne (bl.a. Herning), som synes EG-arbejdet naturligt hørte hjemme et andet sted. Odense eksemplet er endvidere eksemplarisk til illustration af den manglende evne til at samarbejde bl.a. de Fynske kommuner og mellem kommunerne og amtet idet alle forsøg på at etablere fælles initiativer er strandet på politisk modstand.

Nye samarbejdsformer

EG som argument for sammenlægning og samarbejde

I en undersøgelse foretaget i 1992 af Den Kommunalpolitiske Forskningsgruppe ved Odense Universitet blev topcheferne i alle danske kommuner spurgt om en række forhold, herunder hvilke hensyn der taler for en ny kommunal struktur, der baseres på, at de mindre kommuner bliver genstand for sammenlægninger. Svarmulighederne i forhold til en række hensyn var, at disse kunne tale stærkt for større kommuner, delvist for eller ikke for større kommuner. Tabel 2 er et vægtet indeks over svarene.

Tabel: 2 Hvilke hensyn taler for en ny kommunal struktur, der baseres på, at de mindre kommuner bliver genstand for sammenlægninger? (Den kommunale chefundersøgelse, N = 1351, svarprocent: 78)

Større handlekraft i forhold til EG	80
Større handlekraft i erhvervspolitikken	66
Mere professionel sagsbehandling	46
Stordriftsfordele i produktionen af kommunale ydelser	45
Administrative fordele	36
Højere kvalitet i de kommunale ydelser	28
Hensynet til bedre politisk styring	25
Demokratiske hensyn	7

Det er interessant at iagttage, at den højst scorende årsager til at man kunne overveje strukturændringer, der skulle føre til sammenlægning af mindre kommuner er at det kunne give større handlekraft overfor EG, og at den næst højeste scorende er, at det ville give større handlekraft i forhold til erhvervspolitikken - erhvervspolitikken som jo netop ovenfor blev identificeret som den vigtigste del af EG-politikken. Derimod er stordriftsfordele med hensyn til administration og produktion - forhold som ofte bliver brugt når eksempelvis private virksomheder sammenlægger enheder eller fusionerer og minimerer transaktionsomkostninger m.m. - ikke vægtet så højt.

En konsekvens af sådanne overvejelser kunne, som antydet tidligere, være, at EG-spørgsmål egnede sig til at blive udvalgt, som et område, hvor man samarbejdede mellem (mindre) kommuner i ind- og udland og mellem dem og andre interessenter som amtslige og statslige institutioner. Dvs i stedet for at sammenlægge kommuner - hvilket ifølge ovenrefererede survey ville være uforeneligt med demokratiske hensyn og ikke føre til en bedre servicering af borgerne - skulle man

etablere egentlige og løbende samarbejds-relationer omkring EG-spørgsmål.

Som beskrevet i afsnittet om EG-kontorer kunne dette antage alle former fra løse mindre formaliserede netværk over periodevist samarbejde omkring fælles projekter til etablering af mere formaliserede og institutionaliserede fælles administrative enheder/kontorer i Danmark og i udlandet.

Mønstre i samarbejdet

Ser man på samarbejdsrelationerne mellem kommuner indbyrdes, mellem dem og amtet, samt mellem dem og centraladministrationen danner der sig et karakteristisk billede af engagement og aktivitetsniveau (tabel 3).

Tabel 3: Kommunernes samarbejde (Klausen og Jensen 1993: 40)

	Samarbejde med andre kommuner		Samarbejde med amtet		Samarbejde med centraladministra.	
	(N)	Pct.	(N)	Pct.	(N)	Pct.
KØBENHAVNS KOM	1	100,0	-	-	1	100,0
KØBENHAVNS AMT	1	6,7	0	0,0	2	13,3
FREDERIKSBORG	0	0,0	0	0,0	1	7,7
ROSKILDE	0	0,0	0	0,0	1	16,7
VESTSJÆLLAND	2	12,5	1	6,3	0	0,0
STORSTRØM	2	13,3	6	42,9	3	20,0
BORNHOLM	3	60,0	4	80,0	0	0,0
FYN	8	32,0	7	28,0	4	16,0
SØNDERJYLLAND	1	5,6	10	55,6	0	0,0
RIBE	2	22,2	2	22,2	1	11,1
VEJLE	6	40,0	5	33,3	3	20,0
RINGKØBING	5	35,7	4	28,6	2	14,3
ÅRHUS	5	23,8	7	33,3	4	19,0
VIBORG	4	30,8	7	53,8	0	0,0
NORDJYLLAND	5	29,4	9	52,9	5	31,3
Total	45	22,2	62	30,8	27	13,4

Det fremgår af tabel 3 at det engagements- og aktivitetsmønster, som kunne iagttages i forhold til hvordan kommunerne behandlede informationer og koordinerede aktiviteter, også afspejles, når man ser på kommunernes samarbejdsrelationer. Ser man bort fra kommunerne i Storstrøms amt samt kommunerne på Bornholm, er der en klar *forskel i aktivitetsmønstret* mellem øst og vest Danmark.

Det kan godt være, at der, som beskrevet ovenfor, langsomt er begyndt at forekomme EG-aktivitet i Københavns kommune, men det afspejles ikke blandt de kommuner, som udgør Københavns amt. Samarbejde mellem kommunerne indbyrdes forekommer således oftere

i vest end i øst Danmark. Samarbejdet med amterne afspejler bl.a. det forhold, at amterne øst for Storebælt ikke har udarbejdet materiale og strategiplaner som inddrager EG-forhold. Siden undersøgelsen i 1990 er der ud over etableringen af et EG-kontor på Københavns Rådhus, endvidere sket det at bl.a. Københavns Amt (i 1991) har valgt at opprioritere det internationale område.

Det er endvidere bemærkelsesværdigt - i betragtning af den ekspertise, der er blevet oparbejdet gradvist i centraladministrationen vedrørende EG-forhold, og i og med den rolle som flere ministerier, herunder specielt udenrigsministeriet, har haft som gate-keeper over for EG-spørgsmål - at kommunerne tilsyneladende kun i ringe omfang samarbejder med centraladministrationen om EG-spørgsmål.

Dette afspejler måske det forhold, at EG-politik er gået fra at blive betragtet som udenrigspolitik (varetaget gennem udenrigsministeriet) til at blive betragtet mere som indenrigspolitiske anliggende, der involverer alle ministerier og alle niveauer direkte, og at dette på lokalt og regionalt plan betinger, at man nu i stigende grad kan forbigå det centraladministrative system i EG-anliggender.

EG-engagementet kan dermed være med til at styrke *den lokale autonomi* vis-à-vis staten og centraladministrationen (et perspektiv som bl.a. kan diskuteres i relation til forestillinger om et regionernes Europa).

Et specielt udtryk for at der opstår nye samarbejdsrelationer på baggrund af integrationen i EG er udviklingen i *venskabsby-samarbejder*. Traditionelt har danske kommuner haft venskabsbysamarbejder med de øvrige nordiske lande, et samarbejde som har været stærkt tilskyndet af bl.a. Foreningen Norden og af samarbejdet i og omkring Nordisk Råd.

Dette venskabsbysamarbejde mellem de nordiske lande dominerer stadigvæk billedet. Af de 562 venskabsbyforbindelser, som Danske kommuner i 1990 havde i udlandet, var de 453 oprettet inden for de nordiske lande, og blandt de resterende var kun 23 etableret med lande udenfor EG (Aalborg Kommune 1990). Men dette billede er under forandring.

Tidligere drejede venskabsbysamarbejder sig hovedsagelig om kulturel og social udveksling. Idag sker udviklingen af venskabsbysamarbejder typisk som et led i en bevidst erhvervspolitiske strategi. Kommuner og amter i udlandet udvælges som venskabsbyer ud fra kriterier om eksport og importmuligheder for virksomhederne i de danske kommuner, og ud fra muligheden for at etablere fælles projekter inden for rammerne af EG. I følge surveyundersøgelsen i 1990 havde ca 10% af de danske kommuner søgt nye venskabsbyer indenfor EG-området, og flere kommuner havde planer om at etablere sådanne forbin-delser. Samarbejdet mellem danske og nordiske kommuner drejer

sig også i stigende grad om EG-anliggender, ligesom det nordiske samarbejde iøvrigt de seneste år i høj grad har focuseret på EG.

Udblik

Her skal kort refereres til forskningsresultater fra et projekt om Local Governments in the European Integration (EUROLOG - ledet K. K. Klausen). Der er tale om foreløbige resultater fra en mindre survey foretaget af studentermedarbejder Charlotte Hedegaard, samt et omfattende komparativt studie foretaget af en række forskere i alle EG-medlemslande samt de nordiske lande (undtaget er dog Spanien, Luxemburg og Island).

EG-kontorer i Bruxelles

I 1993 blev der ved Odense Universitet foretaget en survey blandt udvalgte EG-kontorer i Bruxelles. Der var 30 besvarede spørgeskemaer (ud af ca 55 mulige besvarelser - hvilket er en noget lav besvarelsesprocent). Kontorerne repræsenterede Danmark, Frankrig, Holland, Skotland, Spanien, England, Nordirland og Tyskland, og kan med visse forbehold godt danne baggrund for generelle iagttagelser vedrørende organisation og praksis i EG-kontorer. Det efterfølgende er nogle foreløbige resultater, som her er uddraget til identifikation af organisations- og aktivitetsmønstre (Charlotte Hedegaard, der står for undersøgelsen, vil i løbet af foråret 1994 udarbejde en større rapport om kontorerne i Bruxelles).

Lederne af kontorerne opfatter samstemmende baggrunden for oprettelsen af kontorerne som primært at være en del af en økonomisk udviklingsstrategi. Opgaven består i at være med til at skabe flere arbejdspladser og økonomisk udvikling i deres hjemme-områder. Alligevel betragter de også udpræget initiativet, som et forsøg på at skabe politisk legitimitet. Men initiativerne ser de under alle omstændigheder som en mulighed for, at være med til at forbedre samarbejdet mellem det offentlige og private. Samtidig opfatter lederne af kontorerne det sådan, at etableringen af EG-kontorer i Bruxelles kan være med til at styrke den lokale autonomi over for nationale myndigheder og nationale associationer. Dette er ikke mindst vigtigt i lande som Frankrig, der er og har været præget af en høj grad af centralisering.

De fleste af kontorerne er ganske nye. Tre stammer tilbage fra 1984, 85 og 86 resten er etableret senere, specielt i 1989, 90 og 91. Det er altså begrænset hvor megen erfaring og ekspertise, der endnu kan være oparbejdet i flere af kontorerne selvom de alle er bemandet

med højtuddannede ledere, og ofte med medarbejdere der har tidligere erfaringer med EG-arbejde.

Alle kontorer er offentlige bortset fra to, som anføres at være private (omend de er offentligt finansieret). Alle kontorer er 100% offentligt finansieret, bortset fra fire, som er finansieret på en 80/20% basis mellem det offentlige og det private, og de repræsenterer både lokale og regionale interesser samt flere lokale og regionale myndigheder i samarbejde.

Befolkningstallet de repræsenterer varierer i hovedparten af tilfældene mellem 1 og 5 mio med nogle få undtagelser i begge ender (fra nogle få 100.000 til 11 mio indbyggere). Næsten alle områder er præget af, at der er en overvægt af service (ca 50-60%) og industri (omkring 40%) samt ganske lidt landbrug og fiskeri, og i alle områder (med en undtagelse) er der tale om at antallet af arbejdsløse er stigende. Det er derfor også karakteristisk at over 2/3 af disse områder pt. får støtte fra en eller flere af strukturfondene (nogle af de store kontorer som Brandenburg, Grand Est og Andalucien kan i vid udstrækning defineres ind under alle "objectives" og er dermed berettigede til støtte fra stort set alle fondene).

Hovedparten af kontorerne har fra 1 til 4 ansatte med lige så mange til at betjene dem i hjemlandene (dog sådan at der ser ud til at være en relativ underbemanding i Storbritanniens og en relativ overbemanding i de Franske og Spanske hjemmekontorer). Driftsudgifterne (eks. lønudgifter) ligger for næsten alle kontorer omkring 1og 2 mio. DKr Kun de største regioner, som f.eks. de tyske länder, repræsenterer et større befolkningsunderlag, har flere ansatte og et større budget (op til 10 mio DKr).

Kontorerne leverer stort set alle deres serviceydelser til offentlige såvel som private og nonprofit organisationer herunder også til universiteter, men det sker hovedsageligt inden for deres eget område.

Et interessant forhold er, at de lokale myndigheder stort set alle angives at have analyseret konsekvenserne af de indre marked for det offentlige og private i deres område, men at op mod halvdelen ikke har udarbejdet nogen egentlige strategiske overvejelser og/eller planer for deres område, som følge af det indre marked. Det er bemærkelsesværdigt, fordi det er hvad man skulle forvente kunne danne baggrund for en mere gennemtænkt offensiv strategi for den stedlige erhvervsudvikling.

Kontorerne har et relativt højt aktivitetsniveau og modtager typisk mellem 10 og 30 henvendelser hver uge (stort set med en nøje sammenhæng til størrelsen af de områder de repræsenterer). Men kontorerne er også bemærkelsesværdigt aktive og udadfarende selv med henblik på at skabe kontakt til virksomheder, offentlige institutioner og nonprofitorganisationer i deres hjemegne. De foretager fra 5 til 30

sådanne henvendelser om ugen (igen med nogle få undtagelser, idet i al fald et enkelt kontor stort set intet foretager sig og et par af kontorerne laver fra 50 til 100 sådanne henvendelser pr. uge). Kontorerne angiver samstemmende, at antallet af henvendelser har været voksende, ligesom de forventer, at det vil være voksende i fremtiden.

I forhold til EG-administrationen er det specielt ansatte i kommissionen, kontorerne har daglig kontakt med, mens man har ugentlige kontakter med de ansatte i kabinetterne og parlamentet. I nogle tilfælde kontaktes medlemmerne af parlamentet også regelmæssigt. Det er herunder værd at notere, at de offentligt ansatte bliver kontaktet både med henblik på at skaffe informationer og med henblik på at kommentere på konsekvenser af EG-initiativer for de områder man repræsenterer. Det kan endvidere bemærkes at specielt de ansatte i kabinetterne og MEP'erne kontaktes med henblik på at øve indflydelse på direktiverne og med henblik på ansøgninger om økonomisk støtte. Det ser endvidere ud til at de store regionskontorer (som Andalucien, Bavaria, Birmingham, Bretagne & La Loire og Mecklenburg-Vorpommern) i højere grad end de mindre kontorer forsøger at udnytte alle typer af kontakter fuldt ud. Der er nogle af DG'erne som bliver kontaktet specielt ofte, først og fremmest DG XVI (regional politik) men også DG I (eksterne relationer), V (beskæftigelse), VI (landbrug), XI (miljø, forbrugerbeskyttelse m.v.), XII (forskning), XIII (telekommunikation) og XXIII (industri, handel og turisme).

De fleste kontorer ser iøvrigt ret optimistisk på de interne marked, som de finder skaber større økonomiske muligheder end farer for deres hjemme-områder.

Reaktioner i andre EG-landes lokale administrationer

Det er vanskeligt at sammenligne de muligheder, der findes for handling, og de initiativer som tages på de laveste administrative niveauer i de forskellige medlemslande. Det hænger sammen med de store politiske og administrative forskelle der eksisterer både hvad angår struktur og opbygning, kompetancefordeling, opgavefordeling og politisk-administrative traditioner og kulturer.

De Irske counties er f.eks. meget positivt stemt overfor EG men har meget lidt kompe-tence, så her overlades meget af det EG-arbejde, der har at gøre med at søge om midler til de centrale myndigheder.

Dette ville være helt utænkeligt i et land som Frankrig, som trods forsøg på decentra-lisering stadig er stærkt centralistisk. De mange meget små kommuner har ingen magt, men også regionerne, som burde være store og magtfulde men har et lille budget og en lille politisk legitimitet, er udsat en omfattende central styring og kontrol. Her ses

EG-politikken og integrationen som en mulighed for at omgå den centrale styring og vende sig mod Paris. Dette vanskeliggøres dog af en manglende koordinering og stærk konkurrence mellem regioner, byer og deres respektive politikere. Dermed bliver forskellene mellem de politisk og industrielt stærke og stærkt integrerede metropoler og regioner og de svage områder, dvs. mellem center og periferi meget markante.

Sådanne forhold hersker også i et land som Italien, men her er de tillige prægede af de forhold, der har at gøre med nord-syd delingen, med det forhold at der ofte er tale om lokale politikere som er helt uinteresserede i EG-forhold og embedsmænd med en meget dårlig uddannelse. Oven i dette kommer så problemerne med korruptionen og mafiaen (som iøvrigt skulle have været ret dygtige til at ansøge om og anvende EG-midler).

Dette blot for at illustrere hvor forskellige ting det er man taler om, når man skal undersøge EG-konsekvenser på lokalt plan i EG. Da EUROLOG-projektet endnu ikke er afsluttet, skal der ikke refereres yderligere til resultaterne.

Der er dog ingen tvivl om at projektet vil understrege nogle centrale paradokser i den europæiske integration og dermed understrege nogle helt fundamentale forskelligheder, som ofte glemmes i den politiske debat.

Det er f.eks. et paradoks, at de lande (som Italien, Grækenland og Frankrig), der politisk er mest varme fortalere for ethvert EG-tiltag, samtidig er dem, der har vanskeligst ved eller er mindst tilbøjelige til at efterleve og implementere nye direktiver og love, mens de lande der (som Danmark og England) er mest skeptiske overfor EG-tiltag, alligevel er de første til prompte at gennemføre alle nye direktiver.

Dette understreger betydningen af nationale kulturforskelle og at udviklingen af den europæiske integration på lokalt plan er bundet til den politiske og specielt administrative vilje, evne og kapacitet til at gennemføre love og direktiver fra EG. Her står de danske kommuner, med deres høje grad af decentralisering og deres administrative traditioner for at gennemføre det der bliver dem pålagt, godt rustede.

Et andet forhold som undersøgelsen vil understrege er, at EG's bevågenhed omkring den ulige regionale struktur og udvikling ikke er uden grund. Man ser over hele Europa kraftcentre af byer, kommuner og regioner, som er langt fremme og som er i en positiv udvikling hvad angår økonomi, beskæftigelse og EG-integration mens andre sakker agter ud, og det ser ud til at disse ting hænger sammen.

Fremtidig udvikling

Reaktive og proaktive scenarier

Danmarks deltagelse i EG-samarbejdet har i højre grad end noget andet og tidligere samarbejde givet den offentlige sektor et internationalt tilsnit. Denne udvikling ser ud til at fortsætte og forstærkes med omfattende politiske og administrative konsekvenser til følge.

Ændringer i de ydre arbejdsvilkår har skabt krav om ændret organisation og ændrede rollefordelinger i det administrative og politiske liv. Den ændrede situation og de ændrede arbejdsopgaver stiller krav om en internationalt orienteret og internationalt duelig offentlig sektor, ja man kan faktisk tale om, at også den offentlige sektor skal være internationalt konkurrencedygtig.

Det gælder med hensyn til at implementere EG-beslutninger og gennemføre ændrings-processer som en tilpasning hertil. Det gælder i forhold til at føre internationale forhandlinger og kunne samarbejde med nye samarbejdspartnere. Og det gælder når der skal tages strategisk offensive initiativer, som sprænger rammen for den passive tilpasning. Det gælder på så godt som alle områder og det gælder på alle niveauer centralt såvel som lokalt.

Medens den danske centraladministration har været igennem en lang og gradvis tilpasningsproces i forhold til EG er de danske kommuner først for nylig blevet udsat for en massiv påvirkning fra EG. De danske kommuner blev først fra midten af 1980'erne for alvor en del af den europæiske integrationsproces. Det der har accelereret integrationen og internationaliseringen af kommunerne er primært vedtagelsen af etableringen af det såkaldte indre marked og siden effekterne af en vedtagelse af Maastricht/Edinburgh af talerne. Der er med andre ord tale om at kommunerne på ganske kort tid har skullet tilpasse og omstille sig til en ny situation, og der er derfor også forskel på, hvor langt de enkelte kommuner er nået hermed.

Der tegner sig her et billede af to ret forskellige scenarier i de danske kommuner, det reaktive og det proaktive. For at skærpe pointen beskrives de her helt kortfattet:

> I *det reaktive scenario* foretager man sig ikke noget nyt, man ser tiden an. Man sender ikke medarbejdere på efteruddannelse og etablere ikke specielle procedurer som kan sikre at informationer når frem og initiativer bliver koordineret. Man ansætter ikke medarbejdere med specialviden om EG og man opretter hverken kontorer herhjemme eller i udlandet eller indleder samarbejder med nabokommuner, amtet eller potentielle venskabsbyer i udlandet. Tværtimod betragtes nabokommuner med en sund skepsis, mistro og mistillid, de er jo fremmede og potentielle konkurrenter og man har stor erfaring med ikke at kunne samarbejde med dem.

I modsætning hertil står

> *det proaktive scenario* hvor man forsøger at forholde sig aktivt og strategisk til den nye situation. Man analyserer situationen, sine stærke og svage sider m.v., undersøger hvad andre har gjort og udarbejder sine organisations- og strategiplaner på baggrund heraf. Man sender medarbejdere på efteruddannelse og etablere systemer og procedurer til informationsdistribution og med henblik på koordinering af aktiviter. Man ansætter medarbejdere med spcialviden om EG, og hvis man er for små til selv at gøre det, arbejder man sammen med andre om at etablere specielle kontorer hjemme og i Bruxelles. Man ansøger om midler fra strukturfondene og forsøger i samarbejde med andre kommuner og regioner hjemme og i andre lande at lave fælles projekter, som muliggør dette. Andre og tilgrænsende kommuner betragtes som potentielle samarbejdspartnere ud fra en forestilling om, at der ikke er tale om et nul-sumsspil, men tværtimod om, at arbejdspladser et sted muligvis kan skabe skatte indtægter et andet sted og øget handelsmæssig omsætning et tredje sted, med synergi-effekter for hele området til følge.

Ifølge de undersøgelser, der er refereret i denne rapport, ser det ud til, at de initiaver der tages i de danske kommuner i relation til EG i vid udstrækning tages af enkeltpersoner og grupper af personer i det politisk/administrative system. Der er endvidere meget som tyder på, at embedsmændene er mere bevidste og aktive omkring disse forhold end politikerne, og at denne bevidsthed styrkes af personlige netværk på tværs af administrative, lokale og regionale grænser. Det gælder f.eks. ved oprettelsen af kontorer, at initiativet ofte kommer fra

embedsstanden, som siden overbeviser det politiske system (herunder specielt borg-mesteren og økonomiudvalget) om det ønskelige i, at man etablere sådanne institutioner. Noget tilsvarende gør sig gældende i flere andre europæiske lande både hvad angår EG-engagementet i almindelighed og hvad angår etableringen af EG-kontorer i særdeleshed.

Kommunernes integration i EG og udviklingen af de reaktive og proaktive scenarier er med til at sætte en række forhold og modsætninger på spidsen. Det drejer sig bl.a. om:

* *relationen mellem embedsmænd og politikere*

hvor man må spørge hvem der sætter dagsordenen og om arbejdsdelingen er klar og utvetydig, og hvor man må konstatere at den loyale/ikke politiserende embedsmand nogle steder hører fortiden til

* *relationen mellem centraladministrationen og lokaladministrationen*

hvor man må spørge hvem der kan og skal tage hvilke initiativer og kan iagttage at kommuner og regioner i vid udstrækning selv er i færd med at gøre det som tidligere skete via centraladministrationen

* *relationen mellem det offentlige og det private*

hvor man må spørge om skellet stadig er ønskeligt og klart identificerbart, og kan konstatere at kommunale initiativer mange steder er en forudsætning for, at det private erhvervsliv kan overleve i et større integreret europæisk marked, samtidig med at man kan iagttage, at kommunerne selv må begynde at tænke og handle i forhold til en skærpet markedsmæssig international konkurrence.

Udvalgt litteratur

Aalborg Kommune (1990): *Venskabsbånd mellem Danmark og udlandet*, Aalborg kommunes venskabsbysekretariat

Andersen, Svein S. og Eliassen, Kjell A. (1991): European Community Lobbying, pp 173-187 in *European Journal of Political Research*, vol 20

Bennett, Robert J. ed. (1993): *Local Government in the New Europe*, London: Belhaven Press

Bentzon, Karl-Henrik red. (1988): *Fra vækst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne

Bogason, Peter (1988): *Organisation og beslutning. Offentlig administration i Danmark*, Herning: Systime

Bogason, Peter (1992): *Forvaltning og stat*, Viborg: Systime

Bongers, Paul (1992): *Local Government in the Single European Market*, Colchester: Longman

Christensen, Jørgen Grønnegård og Christiansen, Peter Munk (1992): *Forvaltning og omgivelser*, Viborg: Systime

Det Europæiske Fællesskab (1993): *Traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab med de ændringer, der følger af Traktaten om Den Europæiske Union og Edinburgh-Afgørelsen*, redigeret af Leif Heiselberg Viborg: systime

Finansministeriet, *Redegørelser* om (moderniseringen af) den offentlige sektor, diverse år

Harmon, Michael M. and Mayer, Richard T. (1986): *Organization Theory for Public Administration*,Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Combany

Klausen, Kurt Klaudi (1992): *Danish Research on Europe*, Politologiske Skrifter fra Institut for Erhvervsret og Politologi

Klausen, Kurt Klaudi og Jensen, Lars Thore (1993): *Primærkommunerne og EF*, Politologiske Skrifter fra Institut for Erhvervsret og Politologi, no1/1993

Knudsen, Tim ed. (1991): *Welfare Administration in Denmark*, København: Finansministeriet

Tim Knudsen (1993): *Den danske stat i Europa*, Charlottenlund: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (1985): *Gennemførelse af de interne marked. Hvidbog fra Kommissionen til de europæiske Råd*, samt efterfølgende statusrapporter vedr. gennemførelsen

Kommunernes Landsforening, Projektenheden (1991): *Internationalisering - en arbejdsform i Kommunernes Landsforening i Danmark*, København: Kommunernes Landsforening

Lindholm, Berndt (1992): *EG och den kommunala självstyrelsen*, Stockholm: Civildepartementet

March, James G. and Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press

Mouritzen, Poul Erik (1991): *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, oplitikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*, Aarhus: Politica

Nielsen, Jørn Flohr (1985): *Kommunal Organisering*, Århus: Politica

Nielsen, Klaus og Pedersen, Ove K. (1989): *Forhandlingsøkonomi i Norden*, Charlottenlund: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Nordisk Ministerråd (1989): *Arbejdsprogram Norden i Europa 1989-1992*, København

Nordisk Råd (1989b): *Norden i Europa II*, Stockholm

Page, Edward C. (1991): *Localism and Dentralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*, Oxford University Press

Page, Edward C. and Goldsmith, Michael J. eds. (1989): *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London: SAGE

Sehested, Karina m.fl. (1992): *Effekter af strukturændringer i kommuner*, København: AKF

Udenrigsministeriet (1992): *Hvidbog om Danmark og Maastricht-Traktaten*, Schultz Frafisk A/S: Udenrigsministeriet

KUNGL. BIBL.
1994-03-21
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Finansdepartementet
Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]

Civildepartementet
Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]