

Den regionala samhällsorganisationen i vissa europeiska stater

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

RAPPORT TILL DEN PARLAMENTARISKA
REGIONKOMMITTÉN (PARK)



REGERINGSKANSLIET

SOU 1999:116



Den regionala samhällsorganisationen i vissa europeiska stater

RAPPORT TILL DEN PARLAMENTARISKA
REGIONKOMMITTÉN (PARK)



REGERINGSKANSLIET

SOU 1999:116

Ref KB

Occ 500



Statens offentliga utredningar

1999:116

Justitiedepartementet

Den regionala samhälls- organisationen i vissa europeiska stater

En översättning i urval av antologin

The Intermediate Level

of Government in European States

Complexity versus democracy?

Rapport till

Den parlamentariska regionkommittén (PARK)

Stockholm 1999



SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt. För remissutsändningar av SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie svarar Fakta Info Direkt på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post: order@faktainfo.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29

Grafisk formgivning: Susan Nilsson, JUPITER REKLAM AB

ISBN 91-7610-849-X
ISSN 0375-250X

Elanders Gotab, Stockholm 1999

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	5
--------------	---

MELLANNIVÅNS ORGANISATION I EUROPA.....	7
---	---

1 Inledning	7
2 Vad är mellannivån?	9
3 Varför en mellannivå?	11
4 Var är mellannivån?	12
5 Mellannivån i relation till och dess förhållande till centrala och lokala nivåer	15
6 Europeiska unionen och mellannivån	17
7 Några metodologiska överväganden	19

STYRELSEN PÅ MELLANNIVÅ I DANMARK: STRUKTUR OCH UTVECKLING	25
---	----

1 Inledning	25
2 Den historiska utvecklingen	26
3 De statliga amtsförvaltningarna	29
4 Amtskommuner	30
5 Mellankommunalt samarbete	38
6 Centrala – regionala – lokala relationer	38
7 Diskussion om den nuvarande utformningen av mellan- nivån	40

OFFENTLIG FÖRVALTNING OCH STYRELSE PÅ MELLAN- NIVÅ I NORGE: STRUKTUR, HISTORIA OCH SENARE UTVECKLING	45
--	----

1 Inledning	45
2 Fylkeskommunerna – historia och reformer	47
3 Kompetensområden	48

4	Uppgifter och utgifter	44
5	Inkomster	52
6	Fylkeskommunernas organisatoriska struktur	54
7	Fylkeskommunen och legitimitetsutmaningen	55
8	Den regionala statsförvaltning - fylkesmannen	56
9	Den aktuella debatten.....	60
10	Avslutande synpunkter.....	61

DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGENS MELLANNIVÅ

I FINLAND	65
-----------------	----

1	Inledning	65
2	Regional förvaltning	67
3	Lokalförvaltningen.....	75
4	Ålands särskilda status	78

RÉGIONS, DÉPARTEMENTS, PRÉFETS, INTERCOMMUNALITÉ:

STYRELSENÄTVERKET PÅ MELLANNIVÅ I FRANKRIKE	81
---	----

1	Inledning	81
2	Ökningen av mellankommunala strukturer: har kommunal-- förbunden varit framgångsrika eller misslyckade?	84
3	Départementen: föråldrade eller i nära kontakt med kommunernas angelägenheter?	87
4	Regionerna: institutioner i vardande?	89
5	Prefekterna och den dekoncentrerade förvaltningen, eller den oundvikliga närvaron av centralmakten i styret på mellannivå	92
6	Nätverket av styrelser på mellanivå i Frankrike	94
7	Den franska självstyrelsen på mellannivå och dess relation till Europa: anpassning, inte revolution.....	96
8	Sammanfattning	99

DEN ANNORLUNDA FÖRVALTNINGEN PÅ MELLANNIVÅ

I GREKLAND: REGIONER SOM STATSFÖRVALTNING

OCH PREFEKTURER SOM "SJÄLVSTYRELSE"	103
---	-----

1	Inledning	103
2	Den historiska bakgrunden till förvaltningen på mellan- nivå i Grekland.....	104

3	Regionerna	106
4	Den prefekturala självstyrelsen	114
5	Ansvarsfördelningen mellan förvaltningsnivåerna och den ekonomiska administrationen	118
6	Sammanfattning	119

STYRELSEN PÅ MELLANNIVÅ I NEDERLÄNDERNA: DE KVARVARANDE PROVINSERNA 123

1	Inledning	123
2	Historiska aspekter på de nederländska provinserna	124
3	Provinsernas organisation	125
4	Provinsernas kompetens	128
5	Provinsernas tillsyn och tillsynen av provinserna	130
6	Ekonomi	131
7	De nederländska provinserna och den Europeiska unionen	134
8	Andra former av förvaltning på mellannivå	135
9	Debatten om styrelsen på mellannivå	137
10	Avslutning	139

DEN FRAGMENTERADE MESONIVÅN: FÖRVALTNINGEN PÅ MELLANNIVÅ I STORBRITANNIEN 143

1	Inledning	143
2	Valda styrelseorgan på lokal och regional nivå i Storbritannien	144
3	Icke-vald förvaltning på mellannivå i Storbritannien	152
4	Government Regional Offices	153
5	Regionala kommunalförbund	155
6	Framtida utvecklingstendenser	157

STYRELSEN PÅ MELLANNIVÅ I SPANIEN 165

1	Inledning	165
2	Strukturer på mellannivå och den lokala styrelsen: de spanska provinserna	169
3	De autonoma regionerna	173
4	Finansieringen av styrelsen på mellannivå	188
5	Samarbete, samordning och kontroll mellan administrationer	192

6	Sammanfattning	200
7	Juridiska källor och bibliografi	202

STYRELSEN PÅ MELLANNIVÅ I EUROPA:		
SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER		205

1	Inledning	205
2	Olika typer av strukturer på mellannivå.....	207
3	Konstitutionella aspekter	210
4	Kompetenser	212
5	Ekonomi	215
6	Styrelseorganen på mellannivån och tillträdet till gemenskapsprocessen	217
7	Nya och kommande reformer och debatter om styrelsen på mellannivå i Europa	224
8	Problemen med att organisera mellannivåer.....	227

Fotnoter.....	231
---------------	-----

Förord

Den parlamentariska regionkommittén (In 1997:08, dir.1997:80) har till uppgift att dels följa upp och utvärdera den försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun som riksdagen har beslutat om (prop.1996/97:36, KU4, rskr.77), dels utforma vissa förslag om den framtida regionala samhällsorganisationen.

Som ett led i arbetet har kommittén lämnat ut uppdrag i syfte att ta fram underlag för kommitténs ställningstaganden i olika frågor. Uppdragen redovisas i rapporter, som i vissa fall publiceras separat.

Kommittén finansierar, tillsammans med Europeiska kommissionens generalsekretariat och Arbeids- og administrasjonsdepartementet i Norge, ett projekt vid European Institute of Public Administration (EIPA) i Maastricht avseende en jämförande studie av den regionala förvaltningen i EU:s medlemsstater samt Norge. Ett första delprojekt fokuserar på hur denna mellannivå har organiserats i de nämnda länderna. Den delen av projektet har redovisats i rapporten *The Intermediate Level of Government in European States: Complexity versus Democracy?* (EIPA, 1999). I en andra delstudie studeras interaktionen mellan mellannivåer och olika EU-institutioner.

Föreliggande rapport – *Den regionala samhällsorganisationen i vissa europeiska stater* – utgör en svensk delöversättning av ovan nämnda EIPA-rapport. Ett urval har gjorts av länderna i EIPA-rapporten. I urvalet ingår Danmark, Norge, Finland, Frankrike, Grekland, Nederländerna, Storbritannien och Spanien.

Rapporten är en antologi skriven av ett flertal olika författare. Redaktörer är Torbjörn Larsson, Koen Nomden och Frank Petiteville. Författarna ansvarar själva för innehållet i rapporten. För den svenska översättningen ansvarar Margaretha Nordquist.

Det bör noteras att den engelska grundtexten till denna översättning är från första delen av år 1998. Utvecklingen stannar självfallet inte vid denna tidpunkt, varför vissa av de företeelser och skeenden som redovisas i rapporten i dag kan se något annorlunda ut. Vidare bör noteras att kommittén i denna översättning gjort vissa förenklingar i förhållande till den engelska originalversionen; bl.a. har av tekniska skäl inte alla figurer och tabeller medtagits i översättningen.

Kommitténs avsikt med att ge ut denna rapport är att den skall dels bidra till en ökad kunskap om den politiska och administrativa mellannivån i ett europeiskt perspektiv, dels stimulera till en debatt som också inbegriper den svenska regionala samhällsorganisationens framtida utformning.

Karin Starrin
Ordförande

MELLANNIVÅNS ORGANISATION I EUROPA

Torbjörn Larsson

1 Inledning

Sedan ungefär tio år tillbaka har den politiska och administrativa demokratin utvecklats i två riktningar. Det har till att börja med funnits en tendens till att öppna delar av den offentliga sektorn för konkurrens och införa andra så kallade nya styrningsmetoder för den offentliga verksamheten; som en följd av detta har välfärdsstaten blivit mindre; eller så har staten åtminstone slutat att växa. För det andra har några av centralmaktens funktioner förts över till mellannivån (den regionala nivån) eller den lokala styrelsenivån. Denna utveckling har ibland beskrivits i termer av decentralisering, avreglering och privatisering. Förmodligen skulle vissa kritiker emellertid hävda att det som beskrivs som decentralisering i själva verket är centralisering, att privatisering endast innebär att ett offentligt monopol övergår i ett privat och att ordet avreglering borde ersättas av "återreglering" för att på ett korrekt sätt återge de förändringar som har skett.

Även om syftet med denna rapport inte främst är att delta i denna diskussion, så berör rapporten denna utveckling eftersom dess fokus riktar sig mot organiseringen och utvecklingen av politisk styrelse och förvaltning på mellannivå i den Europeiska unionens medlemsstater.

Fram till nyligen har studier av de centrala och lokala nivåerna eller förhållandet mellan dem varit det normala. Intresset för mellannivån har varit mindre uppenbart. I rättvisans namn bör dock nämnas att några av studierna om lokal självstyrelse också har omfattat åtminstone delar av det som i denna rapport omnämns som mellannivån, eftersom regionalt styre i vissa fall har inbegripits i definitionen av lokal självstyrelse. På senare tid har denna brist på intresse ersatts av ett mer aktivt intresse; ett växande antal böcker och artiklar har publicerats med ord som region, mellan- eller mesonivå i sina titlar. Det som en gång i tiden – före andra världskriget – ansågs som något negativt eller ett hot mot nationalstaten har blivit ett medel att rädda demokratin och välfärdsstatens legitimitet¹.

Det finns naturligtvis många förklaringar till detta nyväckta intresse för mellannivån. Men en viktig faktor, speciellt när det gäller de europeiska länderna, är tillkomsten av den Europeiska unionen och närmare bestämt regionkommittén, även om nyare forskning visar att endast begränsade strukturella förändringar hittills har genomförts i organiseringen av mellannivåer med anledning av EU:s tillkomst. Icke desto mindre har tillkomsten av EU satt fokus på en ny insikt i problemen och möjligheterna som hör samman med organiseringen av mellannivån. Förbundsrepubliken Tyskland är en speciellt viktig beståndsdel i denna utveckling mot en ny insikt om mellannivåns betydelse. Det är ett välkänt faktum att ett viktigt motiv bakom införandet av en federal struktur i Tyskland efter andra världskriget var en önskan att undvika att en stark centralstat styrd genom diktatur åter skulle uppstå. Det federala Tysklands framgångsrika efterkrigshistoria har emellertid inte blivit till en inspirationskälla enbart för politiska grupperingar med separatistiska strävanden vad gäller nationalstaten, utan också för dem som ser överbelastningen av centralstaten som ett problem. En del av den tyska statens ekonomiska och politiska framgångar har tillskrivits statsskickets federala struktur².

Även om ett växande intresse för mellannivåns organisation och funktioner kan märkas i alla moderna välfärdsstater, har reaktionerna på detta intresse och förändringarna som har genomförts med anledning härav naturligtvis sett olika ut i olika stater. Vår förståelse av situationen i olika länder är emellertid långt ifrån heltäckande. I själva verket har mycket lite forskning bedrivits om styrelser på mellannivå, med några viktiga undantag. Syftet med denna studie är att i någon mån fylla denna kunskapslucka och belysa denna nya utveckling.

Denna studie behandlar således fyra grundläggande frågor:

1. *Hur är mellannivån uppbyggd (organiserad) i olika länder med avseende på dess relation till och i jämförelse med den centrala och lokala nivån?*
2. *Har tillkomsten av EU och regionkommittén lett till några märkbara organisatoriska eller andra strukturella förändringar på mellannivån?*
3. *Vad betraktas som fördelarna och nackdelarna med den specifika uppbyggnaden av mellannivån?*
4. *I vilken riktning tycks mellannivån vara på väg att förändras?*

Dessa frågor ser kanske inte ut att vara så komplicerade att svara på vid första anblicken, men vid en närmare undersökning uppenbaras snart problemen. Till att börja med är mellannivån som fenomen svårare att definiera än det kan förefalla.

Det är ganska vanligt att tala om centrala eller lokala styrelseorgan, och trots att det ibland kan vara förhållandevis svårt att definiera och jämföra centrala och lokala styrelseorgan, så tenderar vi i allmänhet att tro att vi

vet ungefär vad vi talar om. Men de som försöker beskriva och jämföra olika politiska system eller samhällen finner ofta att en beskrivning av det centrala och det lokala styret inte räcker för att ge en fullständig bild av ett lands politiska och administrativa system. Vi behöver någonting annat för att bilden ska bli fullständig. Styrelsestrukturer som inte ryms under beteckningar som centrala eller lokala styrelser återfinns nästan överallt, men det är inte alltid så uppenbart vad de ska kallas. Låt oss därför börja med att analysera själva begreppet mellannivån.

2 Vad är mellannivån?

Ett av problemen med att definiera mellannivån är att styre och förvaltning på mellannivå byggs upp på mycket olika sätt och av många olika anledningar. I huvudsak kan emellertid mellannivåns strukturer organiseras på tre olika sätt.

Först och främst kan förvaltningen på mellannivå inrättas av centralmakten. Dessa regionala statsförvaltningar kan i sin tur vara av tre olika slag. I många länder har vissa departement eller centrala myndigheter egna förvaltningar på mellannivå som styr och kompletterar den verksamhet som utförs av lokala enheter. I andra länder saknar departementen eller de centrala myndigheterna separata förvaltningsenheter på mellannivå, och de olika departementens förvaltningsuppdrag utförs av en central (koncentrerad) förvaltningsenhet, ledd av en prefekt som utses av regeringen. Men för att göra bilden mer komplicerad finns det exempel på fall där två eller tre departement samarbetar i en gemensam förvaltningsenhet på mellannivå utanför prefektens kontroll (eller i länder som inte tillämpar prefekt-systemet). Denna tredje modell existerar sällan på egen hand, och vanligtvis dominerar antingen prefektmodellen eller den funktionella modellen. Men ofta återfinns även någon blandning av två eller tre av dessa modeller³. Sammanfattningsvis kan organisationen av den statliga förvaltningen på mellannivå vara koncentrerad, halv-koncentrerad eller sektori-serad.

Ett annat sätt att organisera mellannivån på, som står i kontrast till uppfifrån och ned-modellen beskriven ovan, genom vilken centrala regeringar inrättar mellannivåer, är när lokala självstyrelser skapar mellannivåer eller förvaltningar. I stort sett kan detta göras på två olika sätt. Det är exempelvis mycket vanligt att två eller flera lokala styrelseorgan samarbetar och inrättar en gemensam administrativ enhet för att tillhandahålla särskilda tjänster – så kallade kommunalförbund. Strukturer på mellannivå skapas även av kommunerna när dessa ansvarar för att utse ledamöter till fullmäktigeförsamlingar på mellannivå. I jämförelse med kommunalförbunden har de regionala fullmäktigeförsamlingarna vanligtvis ett bredare

ansvarsområde och täcker ett bredare urval av frågor. I många länder återfinns båda modeller med kommuner som skapar mellannivåer dels genom samarbete när det gäller vissa bestämda serviceområden och dels genom att vara en institution med ansvar för indirekta val till regionala fullmäktigeförsamlingar.

Det finns slutligen ett tredje sätt på vilket strukturer på mellannivå inrättas, och det är genom allmänna och direkta val. Invånarna i ett visst område (region) kan ha rätten att välja en församling, och i vissa fall till och med exekutivmakten, med ett visst mått av självstyre. Detta parlament på mellannivån kan fungera och vara organiserat på ett liknande sätt som det på central eller lokal nivå. Det är emellertid inte ovanligt att parlamentet på mellannivån avviker i betydelsefulla avseenden från de centrala eller lokala styrelseorganen.

I de flesta länder dominerar en av dessa tre principer. För det första kan alltså mellannivån inrättas och styras av centralmakten. För det andra kan den styras nedifrån och upp av de lokala styrelseorganen, och för det tredje kan den få sitt mandat direkt från befolkningen i ett visst område. Men det är också sant att vi i de flesta länder återigen finner en slags blandning av dessa principer. Det finns till exempel länder, där det har skett en sammanslagning av ett tidigare prefektsystem med ett regionalt styrelseorgan som styrs av en direktvald fullmäktigeförsamling. Den direktvalda självstyrelsen på mellannivå har tilldelats ett uppdrag att besluta om och verkställa ärenden å regeringens vägnar; på samma gång som graden av autonomi är hög, har styrelsen även en egen beslutsrätt.

Många fler exempel kan ges på olika kombinationer och den övergripande strukturen på mellannivå kan vara ytterst komplicerad. En orsak till denna komplicerade struktur, som exemplet ovan visar på, är den historiska dimensionen. Mellannivåer har inte skapats vid en given tidpunkt, och förändringar på denna nivå genomförs inte utan stark inverkan från historien. I beskrivningen av mellannivån utgör således historiska komponenter ofta en väsentlig del av undersökningen.

En viktig del av denna studie är således att identifiera de olika kombinationerna och att beskriva i vilka riktningar som de olika länderna är på väg när det gäller hur mellannivån är organiserad. Överförs exempelvis allt mer makt och ansvar till de direktvalda styrelseorganen på mellannivån och allt mindre till centralt och lokalt styrda enheter? Det är till exempel ganska vanligt att analysera förhållandet mellan centrala och lokala styrelseorgan i termer av centralisering och decentralisering. Det är dock svårare att tillämpa dessa termer när det gäller mellannivån, eftersom det som betraktas som decentralisering när det gäller förhållandet mellan den centrala nivån och mellannivån, kan ses som centralisering ur ett lokalt perspektiv. Termerna centralisering och decentralisering kommer

därför inte att spela någon viktig roll som analytiska instrument i denna studie⁴.

Med andra ord, de frågor som ställs är vilka olika typer av organisationer och strukturer på mellannivå som är framträdande i olika länder och vilket förhållandet är mellan dessa olika typer av organisationer på mellannivå.

3 Varför en mellannivå?

Svaren på frågan varför en mellannivå inrättas är otaliga – för att förbättra demokratin, effektiviteten, prestationsförmågan, i decentraliseringssyfte och så vidare. Men de flesta av dessa anledningar förefaller inte vara typiska för mellannivån. De skulle lika gärna kunna användas som argument till förmån för skapandet av olika lokala organ. Det finns emellertid tre orsaker som framhålls oftare än andra till varför mellannivån är att föredra framför lokala självstyrelser när det gäller vissa uppgifter.

Till att börja med skapas i vissa fall mellannivåer som en reaktion på krav som ställs från regionala grupper, till exempel en etnisk minoritet som bor i ett visst område och som kräver självständighet gentemot centralmakten⁵. Mellannivån kan alltså skapas för att balansera centralmakten. Alternativt kan den även betraktas som den ursprungliga (grundläggande) statsenheten som i USA, där de enskilda staterna har avstått en del av sin suveränitet till en central (federal) nivå. Men när det gäller Europa är det viktigt att komma ihåg att mellannivåer, eller regioner som de så ofta kallas, i de flesta fall har skapats genom beslut av regeringar på central nivå.

Den andra anledningen till att mellannivåer skapas har att göra med behovet av att upprätta förbindelser mellan centralmakten och de regionala och lokala nivåerna. I de flesta fall betyder detta att mellannivån ses som en del av en hierarkisk kedja, i vilken mellannivån agerar som centralmaktens instrument för att kontrollera de lokala nivåerna.

Behovet av storskalig produktion och marknader (ekonomi i stor skala) samt samordning och planering är en tredje faktor. I många fall är den lokala självstyrelsen som enhet för liten när det till exempel är fråga om att driva sjukhus etc. Det föreligger även en risk för att resultaten inte blir de bästa möjliga när mindre enheter som kommuner, som ingår i ett större system, ska lösa gemensamma problem. Den lösning på ett problem som en kommun finner kan fungera bra för den kommunen, men kan ha förödande följder för andra kommuner i liknande situationer. Denna risk kan begränsas antingen genom att en administrativ enhet på mellannivå ges ansvaret att kontrollera den lokala självstyrelsen, eller genom att det blir obligatoriskt för kommuner att samarbeta i vissa frågor.

Stora ansträngningar har emellanåt gjorts för att bestämma vilka slags funktioner och tjänster som bäst utförs på central, regional eller lokal nivå. Än så länge har dock inget slutgiltigt svar hittats, även om empiriska studier visar att viss slags verksamhet kräver större områden eller befolkningsunderlag än de som kommuner i vanliga fall inrymmer⁶.

Intressant nog är det ganska lätt att se att de tre skälen bakom inrättandet av mellannivåer motsvaras av de tre principerna för hur mellannivåer organiseras. Detta kan illustreras av följande figur.

	UPPIFRÅN-NED	DIREKTVALDA	NEDIFRÅN-UPP
HIERARKI			
IDENTITET			
SKALA			

Man kunde kanske förvänta sig att principen om uppifrån och ned-auktoritet används när mellannivån har skapats för att utgöra en förbindelselänk till lägre nivåer, och att direktvalda organ används när huvudsyftet med inrättandet av strukturer på mellannivå är att skapa territoriella identiteter. Likaledes kan två eller flera kommuner tänkas vilja samarbeta för att uppnå ekonomiskt mer effektiva lösningar på gemensamma problem genom att skapa en nedifrån och upp-lösning. En snabb undersökning av olika typer av mellannivåer i olika länder visar emellertid att denna ganska förenklade tes inte håller vid en närmare granskning. Ett regionalt parlament kan till exempel i många fall ha givits en hierarkiskt överordnad position visavi de lokala organen. Med andra ord är det ganska svårt att förstå mellannivåns funktion och struktur om inte de centrala och lokala nivåerna också tas med i beräkningen⁷.

4 Var är mellannivån?

Ett annat problem med att försöka identifiera mellannivån är att många av de länder som vi talar om inte har ett system med bara tre nivåer, utan ett med fyra eller fem. I federala system är det förstås ganska självklart att vi finner en statsnivå och/eller en regional nivå och i vissa fall även ytterligare en mellannivå mellan stats/regionnivån och den lokala nivån. Men i dag gäller detta inte bara federala stater. I till exempel Frankrike, ett land som brukade klassificeras som ett system med tre nivåer, hittar vi i dag ett system med fem nivåer. Den decentraliserade styrelsestrukturen i Frankrike består av *régions*, *départements*, *regroupements des communes* (*syndicats*, *intercommunaux*, *districts* och *communautes urbaines*) och *communes*⁸. Med andra ord, nya organisatoriska strukturer verkar uppstå på mellannivån samtidigt som man behåller de gamla. För en gångs skull

verkar det finnas ett överskott, och det av institutioner som kan uppfattas som regionala organ, istället för det vanliga underskottet som så ofta anses vara utmärkande för den Europeiska unionen.

För att göra bilden ännu mera komplicerad, så finner vi i några länder administrativa enheter under den nivå som traditionellt betraktas som lokal självstyrelse: så kallade kommundelsnämnder⁹. I andra fall finner vi länder där den traditionella centralmakten har delats upp i två delar – departement och myndigheter. Naturligtvis har även medlemskapet i den Europeiska unionen bidragit till en viss osäkerhet om vad som ska anses vara centrum i många av de traditionella nationalstaterna i Europa¹⁰. Själva existensen av centrala och lokala nivåer, vilka egentligen per definition är nödvändiga för en analys av mellannivån, framstår som långtifrån självklar – man kan fråga sig om Europa i framtiden enbart kommer att bestå av regioner.

Det är med andra ord ganska svårt att få ett fullständigt grepp om detta ämne, trots att vi har försökt att betrakta det från flera synvinklar. Det är därför knappast förvånande att forskare som studerat detta område har kommit med olika beteckningar för vad som i grunden är samma fenomen. I själva verket är begreppet mellannivå som används i denna studie förmodligen det som används mest sällan, medan region eller mesonivå används oftare. Det räcker emellertid med en snabb överblick över den enorma mängd litteratur som använder begreppet region för att inse vilka problem och tvetydigheter som är förbundna med detta begrepp. En sak framstår dock som otvetydig, och det är att region har med territorium att göra. Hur stort ett territorium måste vara för att klassas som region är dessvärre inte alldeles klart¹¹. Ibland kallas ett territorium som sträcker sig över mer än ett land en region, medan en region i andra fall är ett territorium inom ett land. Vanligtvis, men inte alltid, är en region större än en kommun, men det finns också fall där region används för att beteckna mycket små geografiska områden, till och med mindre än de områden som administreras av kommuner. I dessa fall används ordet region inte bara för att ge associationer till ett visst territorium, utan även för att visa på ett slags autonomi för vissa områden i ett land. Denna autonomi är vanligtvis större än den som ges till lokala självstyrelser. Ett bra exempel på denna typ av regioner är de så kallade autonoma regionerna i olika enhetsstater, till exempel Åland, Azorerna, Madeira. Men detta är inte alltid fallet, till exempel har ofta stora städer, och i synnerhet huvudstäder, speciella bestämmelser som ger dem ganska stor autonomi i förhållande till centralmakten eller mellannivån¹².

Med andra ord används ibland begreppet region i relation till territorium endast som ett sätt att skänka de människor som bor inom territoriet en identitet. I andra fall är det också en markering av någon

form av särskild autonomi eller självstyre för ett geografiskt område inom ett land.

År 1993 publicerades boken "Rise of Meso Government in Europe", där L.J. Sharpe i en diskussion om framväxten av ett styre på mellannivå mellan de centrala och lokala eller kommunala nivåerna drar slutsatsen att "Denna nya institutionella typ tar antingen form som ett helt nytt system av regionalt valda parlament som utövar exekutiv och ibland legislativ makt (Italien, Frankrike, Spanien, Belgien, delvis Portugal och möjligtvis Grekland), eller som en förstärkt och förnyad länsnivå av den lokala självstyrelsen (Norge, Sverige, Danmark, Storbritannien och några Länder i Västtyskland)". Enligt Sharpe kan man också hitta ett land – Nederländerna – som befinner sig någonstans mitt emellan de två huvudkategorierna, och även strukturer som *départements* i Frankrike och *Regierungsbezirk* i Tyskland som har fått nytt liv.

I boken definieras begreppet "meso" som någonting "mycket mer och i viss utsträckning mindre än det regionala; därav den valda benämningen (från grekiskans meso, mellan). Begreppet beskrivs kanske bäst i abstrakta termer som ett 'beslutsutrymme' snarare än som en styrelsenivå. Det betyder att begreppet kan ses som en nivå inom en styrelsestruktur som lämpar sig bättre för en viss typ av beslut och politik än central- eller lokalmakten"¹³.

Boken förmedlar en bild av en ganska fragmentarisk struktur där det politiska/administrativa systemets mellanutrymme är sönderdelat i olika typer av mer eller mindre autonoma administrativa enheter i förhållande till de centrala eller lokala styrelseorganen, och detta gäller i synnerhet den regionala självstyrelsen. Det som begreppen mesonivå och regional självstyrelse har gemensamt är att de tenderar att se uppkomsten av en mesonivå eller regional självstyrelse som något som hotar eller står i konflikt med den centrala statsmakten i synnerhet.

Det tredje begreppet är mellannivå, och även om det är mindre vanligt förekommande, används också det på lite olika sätt. Ibland används begreppet mellannivå för att beskriva nivåer under statsnivån i federala system eller under regionala nivåer. I andra fall används mellannivå för att beteckna någonting som förbinder centralmakten med lokala nivåer i ett administrativt system, och det är just i denna bemärkelse som begreppet mellannivå används i denna studie¹⁴. Kort sagt, begreppet mellannivå omfattar alla typer av organisatoriska strukturer – statliga förvaltningsenheter såväl som lokala förvaltningsenheter på regional nivå och regionala självstyrelser – som skapar relationer (förbindelselänkar) med lokala självstyrelser. Förbindelselänkarna kan vara hierarkiska eller icke-hierarkiska. I motsats till begreppen regional nivå och mesonivå gör därför användningen av begreppet mellannivå att det blir lättare att se uppkomsten och utvecklingen av nya nivåer inte bara som hot mot centralstaten,

utan också som ett hot mot den lokala nivån, eller alternativt, som ett sätt att undvika spänning och konflikter mellan centralmakt och lokalmakt.

5 Mellannivån i relation till och dess förhållande till centrala och lokala nivåer

En analys av hur nya och gamla organisatoriska strukturer har utvecklats mellan centralmakt och lokalmakt i termer av mellannivåer gör det naturligt att betona vikten av ett övergripande perspektiv¹⁵. Ett sätt att förstå och beskriva mellannivåns perspektiv är att jämföra den med de centrala och lokala nivåerna. Ett annat sätt är att se på hur de olika nivåerna är knutna till varandra. I det första fallet undersöker man om mellannivån eller nivåerna liknar eller skiljer sig från centrala och lokala nivåer, medan fokus i det andra fallet är inriktat på hur de centrala och lokala nivåerna är kopplade (knutna) till mellannivån. Det är omöjligt att helt och hållet sära på de två perspektiven. Om till exempel en stor del av de offentliga utgifterna koncentreras på den centrala nivån, blir det mindre över till mellan- och lokalnivån. Med andra ord, relativt sett märker vi en skillnad, men denna skillnad säger oss samtidigt någonting om förhållandet mellan nivåerna.

Det är naturligtvis lätt att tala om jämförelser och förhållanden så länge som man inte bestämmer sig för vad som ska jämföras eller vilka slags förhållanden som är intressanta. Om vi ser till litteraturen på området regionala och lokala självstyrelser så tycks det finnas fyra slags aspekter som ofta dyker upp i beskrivningar av relationerna och förhållandena mellan de centrala och regionala/lokala nivåerna¹⁶. Intressant nog är det dock sällan som det görs en distinktion i analyserna om jämförelsen sker mellan den centrala nivån och mellannivån eller mellan den centrala nivån och den lokala nivån, eftersom samma fyra aspekter ständigt används.

De fyra aspekterna är de konstitutionella, ekonomiska, administrativa och politiska förhållandena, vilka alla naturligtvis kan betyda olika saker i olika studier. Den första aspekten, det konstitutionella förhållandet, undersöker vanligtvis den formella (juridiska) skillnaden mellan de olika nivåerna i en stat och säger oss lite grann om hur nivåerna är tänkta att vara knutna till varandra. Detta har till viss del att göra med grundprinciperna om varför staten och mellannivåerna kom till. Vissa stater konstitutioner innehåller en uttrycklig strävan att skapa ett politiskt system kännetecknat av principen om maktfördelning, och i dessa fall minskar själva idén om regioner (stater inom federationer) centralstatens makt¹⁷. Det är också viktigt att lägga märke till hur autonomi ges till regioner eller kommuner i ett lands konstitution. Kan till exempel regionala eller lokala självstyrelser genomföra saker på egen hand eller måste de alltid lita till den makt som

staten tilldelar dem? Vissa författare på området konstitutionell analys betonar det viktiga i om förhållandet mellan staten och de regionala och kommunala nivåerna regleras genom specialkompetens eller genom allmän kompetens. I det första fallet som gäller specialkompetensen så härleds alla uppgifter som lokala eller regionala självstyrelser har från den makt som getts till dem via särskilda lagar stiftade av statsmakten. När det gäller den allmänna kompetensen har de lokala och regionala självstyrelserna ett större manöverutrymme, så länge som de inte bryter mot några lagar som centralmakten har utfärdat¹⁸. I praktiken innebär detta att de lokala och regionala självstyrelsernas befogenheter bestäms genom domstolarnas utslag. Det betyder att alla beslut som fattas av regionala eller lokala självstyrelser är lagliga tills de prövas i domstol och förklaras som författningsstridiga – en slags ”juridiseringsprocess” används för att fylla igen de luckor som uppstår mellan centralt och lokalt styre¹⁹.

Den andra aspekten rör ekonomiska frågor, där rätten för självstyrelsen på mellannivå att ta ut skatt vanligtvis anses vara en av de viktigaste faktorerna. Hur stor del av de offentliga utgifterna som förbrukas av de lokala och regionala självstyrelserna i jämförelse med centralmakten är en annan viktig faktor att beakta när man beskriver förhållandena mellan de olika nivåerna i en stat. I vissa länder kan regionala och lokala självstyrelser låna pengar och ta ut skatter för att finansiera den service som tillhandahålls för medborgarna, i andra länder är den huvudsakliga inkomstkällan bidrag från staten.

Den tredje aspekten är de administrativa och organisatoriska restriktioner som läggs på regionala och lokala självstyrelser. När mellannivåer främst används som instrument för att verkställa centralmaktens politik kan detta ske på olika sätt. Idag är det vanligt att centralmakten utfärdar så kallad ramlagstiftning eller ger regionala eller lokala självstyrelser rambudgetar (generella subsidier). Denna metod ger ofta det organ som verkställer uppgifterna en stor frihet att tolka regler och bestämmelser. En annan viktig faktor är hur mycket ansvar och hur många olika ansvarsområden som tilldelas lokala och regionala självstyrelser. I vissa länder utgörs de obligatoriska uppdragen som ges till de regionala och lokala självstyrelserna av ganska begränsade politikområden, men de regionala och lokala självstyrelserna kan ges betydande frihet i hur de utför dem. I andra länder kan regionala och lokala självstyrelser ha ett stort ansvar för handläggandet av offentliga uppgifter och service, men sättet att verkställa detta ansvarsområde på kan vara kraftigt begränsat genom centralmaktens administrativa bestämmelser²⁰.

Den fjärde och sista dimensionen har att göra med politiska aspekter på den lokala nivån och mellannivån i jämförelse med och deras förhållande till centralmakten. Förutom administrativa och ekonomiska system på lokal, central och mellannivå, så finns det naturligtvis politiska system på

olika nivåer som skiljer sig från varandra men som också är sammankopplade med varandra. Två intressanta frågor är till exempel i vilken utsträckning politiker på lokal, central och mellannivå kan vara invalda i mer än en församling, och om problem på lokal nivå och mellannivå blir till uppmärksammade och kontroversiella frågor på den centrala nivån. Vidare beror de lokala och regionala självstyrelsernas status i viss utsträckning på hur valsystemet är konstruerat – valkretsens betydelse – och på hur stort valdeltagandet är på valdagen.

Den konstitutionella aspekten ger oss en formell struktur medan de andra tre dimensionerna säger oss mer om hur saker och ting egentligen fungerar.

Det är emellertid viktigt att komma ihåg att förhållandena mellan de centrala, lokala och mellannivåerna kan variera starkt i ett land. I vissa delar av ett land kan mellannivån ha större autonomi än i andra delar. En studie av detta slag måste alltså även ta med i beräkningen den flexibilitet som kan finnas i ett och samma land.

6 Europeiska unionen och mellannivån

Förmodligen var ett stort antal människor av den åsikten att tillkomsten av den Europeiska unionen och regionkommittén skulle innebära ett allvarligt hot mot nationalstatsidén och förse självstyrelser på lokal och mellannivå med ökad makt. Hittills verkar emellertid utvecklingen inte ha gått i den riktningen. Tvärtom finns det i själva verket forskare som hävdar att de nationella regeringarna har kunnat utnyttja EU för att återta politikområden som de tidigare avträtt till regionerna. Det vill säga, medlemsstaterna har krävt att få en ökad kontroll över EU-politiken, eftersom staten är det ansvariga organet, som representeras i EU:s ministerråd²¹.

Det förefaller emellertid som om huvudvägen till Bryssel för mellannivån fortfarande går via den nationella regeringen. Mellannivåernas inflytande på EU-nivån beror i stor utsträckning på deras förbindelser med den nationella regeringen. Det förefaller också som om inflytandet är mycket ojämnt fördelat. De institutionellt bäst rustade regionerna har gynnats av den nya omgivningen. De tenderar också att vara de ekonomiskt och tekniskt mest utvecklade²².

Vanligtvis betonar emellertid forskarna på området att de pågående förändringarna är dubbelriktade. I vissa fall är det möjligt att tala om den centrala nivåns ökade inflytande medan det i andra fall är lika viktigt att betona den nya maktposition som mellannivån har fått som ett resultat av den Europeiska unionen²³. I en del länder fördes till exempel en intensiv debatt huruvida mellannivån överhuvudtaget behövdes. Idag är denna debatt död och länder som Portugal och Irland, som förut saknade en

regional struktur, har tvingats att skapa åtminstone någon slags motsvarighet till en sådan för att vara berättigade till EU-stöd. Och alla unionens medlemsstater har naturligtvis varit tvungna att hitta sätt att organisera implementeringen av EU-politiken på, inom områden som regional- och jordbrukspolitik. Med andra ord, tillkomsten av EU har inte endast gjort det möjligt för nationalstater att återta sitt inflytande över ärenden på lokal- och mellannivå, utan även gjort de nationella regeringarna mer beroende av undernivåerna för att implementera EU-politiken²⁴.

Utvecklingen av mellannivån har lett till införandet av en del nya begrepp. Ett av dessa är "paradiplomati" eller "mikrodiplomati", som syftar på situationer när aktörer på lokal och mellannivå agerar med andra aktörer på den internationella arenan. Begreppet försöker fånga och beskriva när mellannivåer tar kontakt med och samverkar med andra nationer utanför nationalstatens direkta kontroll. Även om paradiplomati vanligtvis organiseras utanför centralmaktens kontroll, så är verksamheten till sin karaktär inte oförenlig med denna, utan ett komplement till statens utrikespolitik. Paradiplomati handlar också för det mesta om ekonomiska frågor och kan verka genom de traditionella, nationella diplomatiska kanalerna lika väl som genom direkta kontakter med institutioner i andra stater²⁵. I vissa fall har paradiplomati syftat till ett närmare samarbete mellan mellannivåer som geografiskt sett är grannar, men som tillhör olika länder. I andra fall har samarbete bedrivits mellan mellannivåer i olika länder som är geografiskt åtskilda²⁶.

Tidigare studier har tydligt visat att endast små strukturella förändringar har genomförts hittills som ett resultat av EU:s och regionkommitténs tillkomst. Dessa har varit inriktade mot att förbättra implementeringen av EU-direktiv snarare än att stärka mellannivåns inflytande över EU-politiken²⁷. Medlemsstaterna har dock olika sätt att hantera denna nya situation, vilket är intressant att notera²⁸. Detta kommer att behandlas utförligare i det sammanfattande avsnittet.

Det förefaller som om EU-nivån har skärpt konflikten mellan mellan-nivån och den lokala nivån, och en anledning till detta är att EU har en mycket pragmatisk inställning till implementeringen av politik. Det som räknas är framgång, inte hur det går till. Det viktiga för EU-byråkraterna är inte om de har att göra med styrelser på mellannivå, lokal nivå eller privata institutioner; allt är en fråga om att effektivt implementera EU-politiken.

Sammanfattningsvis är syftet med en del av studien att utröna vilka institutionella förändringar som kan tillskrivas EU-dimensionen. Strukturer kan skapas för att förbättra mellannivåns deltagande i EU-frågor på den nationella arenan, och/eller inrättas för att förbättra det direkta inflytandet på EU-institutioner, eller för att underlätta samarbetet med andra strukturer på mellannivå i andra länder.

7 Några metodologiska överväganden

Att bedriva jämförande forskning innebär i många fall att jämföra samma fenomen i två eller fler länder. Men det är naturligtvis viktigt att komma ihåg att man kan jämföra saker i ett tidsperspektiv lika väl som ett och samma fenomen i ett enda land. I många fall är det också vanligt att jämföra fenomen som verkar likna varandra, men det händer också att förhållandevis olika fenomen jämförs med varandra. Kort sagt, vad som jämförs beror på vilket syfte studien har.

Mycket kan sägas och har sagts till förmån för, men också emot, jämförande studier och några av dessa argument, men inte alla, är värda att upprepas här. Ett enkelt sätt att se på möjligheterna med komparativt arbete är att betrakta det som ett hjälpmedel att alstra nya idéer om hur vissa frågor kan organiseras eller hanteras på ett annat sätt än det nuvarande. För de forskningsprojekt däremot som föresätter sig att bevisa saker genom att testa hypoteser och konstruera teorier, är det emellertid ett metodologiskt val att göra jämförelser. Andra kan argumentera i motsatt riktning, att jämförelser har ett egenvärde då det är ett sätt att identifiera skillnader och likheter mellan bestämda faktorer som existerar i olika miljöer – med andra ord är det ett sätt att utveckla en djupare förståelse av vissa frågors komplexitet. Ibland har land för land-studier kritiserats för detta närmast icke-teoretiska synsätt. Även om likheter och skillnader har identifieras i olika länder när samma faktorer har jämförts, har det varit svårt att dra några mer generella slutsatser av denna forskning, enligt kritikerna. Kritikerna argumenterar att jämförelser mellan länder ofta hamnar i slutsatsen att saker och ting är olika i olika länder eftersom länderna är olika, vilket i sin tur naturligtvis gör det svårt att veta vad som jämförs med vad – länder, kulturer eller någonting annat? Jämförelser mellan länder gör det emellertid möjligt att ge en mer uttömmande bild av det som undersöks. Forskning som enbart riktar in sig på delar av ett politiskt eller administrativt system löper alltid risken att förlora de historiska eller mer komplexa förklaringarna till varför saker och ting är olika eller lika i de undersökta länderna.

Med detta sagt är det viktigt att komma ihåg att verkligt "objektiva" beskrivande studier inte är möjliga och att varje så kallad deskriptiv studie innehåller viktiga teoretiska element. Anledningen till detta är att det är omöjligt att helt och hållet beskriva någonting. Val måste alltid göras om vad som ska tas med och vad som ska utelämnas i en beskrivning. Hur medveten en forskare är om vad han tar med och utelämnar är förstås en annan fråga, men icke desto mindre görs ett val. Av den anledningen finns det alltid någon slags teori bakom även de mest utarbetade eller enkla beskrivningarna av ett särskilt fenomen, eftersom någon form av kriterium

måste användas för att bestämma vad som är viktigt och inte viktigt att ta med i en studie.

I verkligheten är det emellertid ibland svårt att upptäcka de teoretiska överväganden som ligger till grund för en deskriptiv studie, eftersom mycket av det som tas upp i en studie väljs instinktivt eller intuitivt. Denna studie berör dessa problem, eftersom den är förhållandevis traditionell i den bemärkelsen att den är en land-för-land-studie med ganska begränsade ambitioner vad gäller prövandet eller frambringandet av stora teorier. Syftet är snarare att komma med en deskriptiv/analytisk studie, men också en som ger en fördjupad förståelse av begreppet mellannivån och hur den nivån kan relateras till de centrala och lokala nivåerna.

Förutom de allmänna problemen med att göra jämförelser innehåller varje studie vissa metodologiska problem som är unika, så även denna studie. Till att börja med försöker denna studie inte bara att beskriva hur mellannivån är organiserad i olika länder, utan den beskriver också vilka slags relationer som existerar mellan mellannivån och de centrala och lokala nivåerna. När så är möjligt görs även jämförelser inom varje land av hur mellannivån är organiserad i kontrast till de centrala och lokala nivåerna. I detta avseende är denna studie komparativ på två sätt – olika länder jämförs, men mellannivån jämförs också med andra styrelsenivåer i samma land.

Som tidigare nämnts, står fyra dimensioner i fokus – konstitutionella, administrativa, politiska och ekonomiska – för att identifiera och beskriva de olika typerna av relationer som kan förekomma mellan mellannivån och de centrala/lokala nivåerna. Dessa dimensioner har valts av det enkla skälet att de förefaller vara de vanligast förekommande i annan forskning på området mellannivåer. De olika dimensionerna kan dock vara mer eller mindre viktiga i länderna som presenteras. Eftersom en av poängerna med denna studie är att betona att samma fråga kan få väldigt olika svar beroende på vilket land som studeras, får man räkna med att dimensionerna inte är lika väl utvecklade i vart och ett av de undersökta länderna. De olika forskare som har deltagit i denna studie har i själva verket getts relativt fria händer att definiera begreppet mellannivå och att finna de relevanta förhållandena mellan mellannivån och de centrala/lokala nivåerna som bör beskrivas.

Ett annat metodologiskt problem, som redan har nämnts, har att göra med vagheten i ämnet som studeras – hur mellannivån ska definieras. Även om det ibland kan visa sig svårt, så bygger denna studie på antagandet att man i varje land kan finna någon offentlig organisation eller några andra slags strukturer med huvuduppgiften att utgöra en förbindelse-länk mellan centralmakten och den lokala självstyrelsenivån – eller med någon organisation som är geografiskt sett större än eller står över den lokala självstyrelsen men som är geografiskt mindre än och underordnad

centralmakten. I detta avseende handlar studien inte i första hand om vad som finns mellan topp och botten, eftersom det som i en del länder betraktas som lokala självstyrelser inte nödvändigtvis är de minsta administrativa enheterna, då vissa länder har det som allmänt kan kallas för kommundelsnämnder. Det finns emellertid även länder där den centrala nivån är uppdelad i två delar – myndigheter och departement. Denna studie riktar därför in sig på att beskriva administrativa strukturer som varken ingår i centralt eller lokalt styre.

Domstolssystemet utelämnas från definitionen av mellannivån i de flesta – men inte alla – studierna, eftersom domstolsväsendet i de allra flesta länder betraktas som en autonom del av staten med en egen relation till statsmakten.

Alla länder som presenteras, med undantag för Norge, ingår i den Europeiska unionen, och skälet till detta är uppenbart, då EU-medlemskapets påverkan på mellannivån är en del av syftet med denna studie. Att Norge ingår motiverades av behovet av ett kontrollfall för att ge ett svar på om det endast är EU:s medlemsstater som uppvisar förändringar på mellannivån.

Till sist är det viktigt att påpeka att det naturligtvis är omöjligt att säga vilket som är det bästa sättet att organisera mellannivån på. Olika typer av organisatoriska konstruktioner har alla vissa fördelar lika väl som vissa nackdelar. För att kunna säga någonting på detta område om vad som anses bra och dåligt med olika slags mellannivåer, kommer den offentliga debatten i varje land kort att presenteras. Detta ger förstås ingen absolut överblick över alla de problem och lösningar som hänger samman med olika typer av organisationer på mellannivå, men trots detta bör det vara möjligt att dra några mer generella slutsatser. Och, när allt kommer omkring ska man komma ihåg att det som ses som en lösning i ett land, inte nödvändigtvis har samma effekt när den tillämpas i ett annat land.

LITTERATUR

- Bailly, Antoine/Jensen-Butler. Chris/Leontidou, Lila: *Changing Cities: Restructuring, Marginality and Policies in Urban Europe*. European Urban and Regional Studies 1996 3(2).
- Bennet, Robert: *Assignment of competency and resources*. I "Territory and Administration in Europe": red. Robert Bennet. Printer Publishers 1989.
- Bogdanor, Vernon: *Federalism and Devolution: Some Juridical and Political Problems*. I 'Regionalism in European Politics': red. Roger Morgan. Policy Studies Institute, London 1986.
- Central and Local Government Relations. *A Comparative Analysis of Western European Unitary States*: red. Edward C. Page och Michael J. Goldsmith. Sage Publications 1987.
- Dosenrode, Soren Z von: *Going NUTS: amter, delstater og kantonen i Europa*. Nordisk Administrativ Tidstrikft no. 2. 1995 s. 162-63.
- Hooghe Liesbet och Garry Marks: *Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union*. The Journal of Federalism 1996, 26:1.
- Keating. Michael: *Europeanism and Regionalism*. I 'The European Union and the Regions' red. Barry Jones och Michael Keating. Claredon Press, Oxford 1995.
- Keating, Michael: *Regional Devolution: The West European Experience*. Public Money & Management, Okt/Dec 1996.
- Keating, Michael och Hooghe Liesbet: *By-passing the nation state? Regions and the EU policy process*. I 'European Union, power and policymaking' red. Jeremy Richardson, Routledge. London 1996.
- Keating, Michael: *Is There a Regional Level of Government in Europe?* I 'Regions of Europe' red. Patrick Le Galès och Christian Lequesne, Routledge, London 1998.
- Lawton, Alan/Mckevitt: *Strategic Change in Local Government Management: Comparative Case Studies*. Local Government Studies. vol. 21, No. 1 1995.
- Leach, Steve och Stoker, Gerry: *Understanding the Local Government Review: A Retrospective Analysis*. Public Administration. Vol. 75 spring 1997.
- Local Government in Europe. *Trends and Developments*: red. Richard Batley och Gerry Stoker. MacMillan, London 1991.
- Local Government in the New Europe: Red. Robert J. Bennet. Belhaven Press. London 1993.
- Loughlin. Martin: *Understanding Central-Local Government Relations*. Public Policy and Administration Vol. 11, No 2. Summer 1996.
- Managing across levels of Government: OECD rapport* 1997

- Newhouse, John: *Europe's Rising Regionalism*, Foreign Affairs vol. 76. No.1. 1997
- Norton Allan: *Western European Local Government in Comparative Perspective*. I 'Local Government in Europe. Trends and Developments' red. Richard Batley och Gerry Stoker. MacMillan, London 1991.
- Onestini Cesare: *National and Regional Attitudes to the Committee of the Regions: a Synopsis*. I 'Regions in Europe' red. Joachim Jens Hesse. Volume 1 Nomos Verlagsgesellschaft 1995/96
- Page Edward C and Goldsmith Michael J: *Centre and Locality, Access and Discretion*. I 'Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of Western European Unitary States' red. Edward C. Page och Michael J. Goldsmith. Sage Publications 1987.
- Page Edward C och Goldsmith Michael J: *Centre and Locality: Explaining Cross-national Variation*. I 'Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of Western European Unitary States' red. Edward C. Page och Michael J. Goldsmith. Sage Publications 1987.
- Puig Pau i Scotoni: *Regionalism och den regionala mikrodiplomatin*. Nordisk Administrativt Tidskrift nr. 3, 1997.
- Pycroft, Christopher: *The Organization of Local Authorities' European Activities*. Public Policy and Administration Volume 10 No. 4 Winter 1995.
- Regional and Local Government of the European Union, The Committee of the Regions 1996* (utkast).
- Regionalisation and Its Effects on Local Self-government: Local and Regional Authorities in Europe*, No 64, Council of Europe 1998.
- Regionalism in European Politics*: red. Roger Morgan. Policy Studies Institute, London 1986.
- Regions in Europe*: red. Joachim Jens Hesse. Volume 1-2, Nomos Verlagsgesellschaft 1995/96.
- Regions of Europe*: red. Patrick Le Galès and Christian Lequesne, Routledge, London 1998
- Rise of Meso Government in Europe*: red. L.J. Sharpe, Sage 1993.
- Stevens, Christopher: *Decentralization: a Meaningless Concept?* Public Policy and Administration Vol. 10 no 4 1995.
- Stoker, Gerry: *Introduction: Trends in European Local Government*. I 'Local Government in Europe. Trends and Developments' red. Richard Batley and Gerry Stoker. MacMillan, London 1991.
- Territory and Administration in Europe*: red. Robert Bennet. Printer Publishers 1989.
- The European Union and the Regions*: red. Barry Jones och Michael Keating, Clarendon Press, Oxford 1995.

Wilson, David: Structural solutions for Local Government, Parliamentary Affairs Vol. 49 no 3 1996.

STYRELSEN PÅ MELLANNIVÅ I DANMARK: STRUKTUR OCH UTVECKLING

Magne Langset

1 Inledning

Danmark är en enhetsstat med en mycket decentraliserad politisk och administrativ struktur som består av 14 amtskommuner på den regionala nivån och 275 primärkommuner på den lokala nivån²⁹. Under 1990-talet har de två nivåerna stått för nära 50 % av de totala offentliga utgifterna (ungefär en tredjedel av BNP). Amtskommunerna och primärkommunerna har samma status som självständiga politiska system och fyller olika, men också kompletterande funktioner. I denna bemärkelse agerar båda nivåer självständigt i förhållande till varandra, utan att den ena nivån formellt sett befinner sig i en underordnad ställning. Det bör förstås betonas att regionala självstyrelser aldrig har varit enbart regionala institutioner i en enhetsstat som Danmark, utan delar av ett större, nationellt statsmaskineri. Således påverkas de av nationell politik liksom av växlingarna i den nationella ekonomin.

Amtskommunerna, som utgör huvuddelen av mellannivån, är styrelseorgan med flera funktioner och utför en stor mängd skilda uppgifter som gäller tillhandahållandet av service och planering på regional nivå. När det gäller befolkningsmängden är Bornholms amt det minsta med 45 000 invånare, medan Köpenhamns och Århus amt räknas som de två största med mer än 600 000 invånare vardera. År 1995 beräknades det genomsnittliga befolkningsantalet i amten vara 326 000.³⁰ På regional nivå finns det även 14 statliga amtsförvaltningar, som motsvarar amtskommunerna geografiskt sett. Varje statlig amtsförvaltning leds av en statlig amtman (prefekt) som utses av regeringen. Till skillnad från Norge, Sverige och Finland inskränker sig emellertid de statliga funktionerna på regional nivå i Danmark till i huvudsak kontroll- och tillsynsuppgifter. Det finns inga regionala statliga förvaltningsmyndigheter med många ansvarsområden och

kompetenser vilket är fallet i de nordiska grannländerna. Följaktligen kommer följande presentation till största delen att fokuseras på de regionalt valda amtskommunerna. Tabell 1 visar antalet anställda per styrelsenivå:

Tabell 1. Sysselsättningen inom den offentliga sektorn per styrelsenivå, i tusental

	1990	1994
Staten ³¹	188	182
Amtskommunerna	127	123
Primärkommunerna	305	311
Köpenhamn och Fredriksberg	67	57
TOTALT	689	675

Källa: OECD 1997

De tidigare danska kolonierna Grönland och Färöarna betraktades länge som ett slags län. Idag är Färöarna och Grönland erkända som autonoma nationer med egna arrangemang för självbestämmande inom det danska kungadömet. Båda är självbestämmande stater som har fullständig lagstiftningskompetens över sina egna interna angelägenheter i alla avseenden. Deras befogenheter omfattar emellertid inte frågor som rör försvar, utrikesrelationer och valutapolitik. De båda självbestämmande staterna har direktvalda parlament och en förvaltning som leds av en regering, utsedd av parlamentet. Regeringarna är ansvariga för de självbestämmande staternas förvaltning. De har vardera två mandat i det danska parlamentet.

2 Den historiska utvecklingen

Vid 1800-talets mitt var nationens territorium uppdelat i tre typer av lokala självstyrelser: socknar (*Sognekommuner*), städer och län (*Amtskommuner*). Ursprunget till denna treskiktsstruktur kan emellertid spåras tillbaka till medeltiden.³² Under mitten av 1800-talet var antalet uppgifter som de offentliga institutionerna på regional och lokal nivå ansvarade för, få och begränsade i omfång. Sockenråd hade ansvaret för verkställandet av en rad uppgifter, som att driva skolor, hjälpa de fattiga och underhålla vägar. På den regionala nivån inrättades 1841 amtskommuner för lands-ordsdistrikten som administrativa enheter med många arbetsuppgifter. Deras huvuduppgifter var att driva sjukhus och underhålla större vägar. Amtskommunen leddes av en statlig prefekt, som också utövade tillsyn över socknarna. Städerna lydde emellertid inte under dessa regionala

förvaltningsenheters jurisdiktion. Efter andra världskriget byggde systemet för lokal självstyrelse fortfarande på denna treskiktstruktur. Under de följande åren kom emellertid detta system för lokal självstyrelse i ökande grad att uppfattas som otillfredsställande och otidsenligt. År 1958 tillsattes en utredning för att granska och analysera den existerande strukturens inkongruenser och brister. Utredningen pekade på flera utvecklingslinjer som hade gjort förvaltningsstrukturen otillräcklig. Två huvudproblem betonades.

① Som en följd av industrialiserings- och urbaniseringsprocesserna under åren efter andra världskriget minskade för det första gradvis antalet uppgifter och funktioner som kunde betecknas som varande av rent lokal karaktär. Det växande nätet av aktiviteter över de kommunala och regionala gränserna gjorde kopplingen mellan lokal produktion, lokal beskattning och lokal fördelning otydlig. Städerna var till exempel omgivna av självständigt beskattande landsortskommuner, vilkas invånare drog nytta av den service som tillhandahölls av städerna utan att betala för den. Kommun- och länsverksamheterna hade i ökande grad en inverkan utanför sina omedelbara ansvarsområden. Mot denna bakgrund förde utredningen fram åsikten att det borde finnas en bättre överensstämmelse mellan tillhandahållandet av lokal och regional service och gränserna för de lokala myndigheternas jurisdiktion. Således föreslog utredningen det som kom att bli känt som principen om 'en tätort, en kommun' och även att tätortskommunerna införlivades med amten.³³ (Kjellberg 1988, Toft Jensen 1986).

② För det andra var de flesta kommunerna, både lokala och regionala, för små för att lösa större problem med sina egna begränsade resurser³⁴. Den offentliga sektorns tillväxt ställde krav på lokala och regionala självstyrelser som inte kunde uppfyllas. Dessa brister var särskilt märkbara inom utbildnings- och socialtjänstområdena, som hade förändrats radikalt med uppkomsten av den industrialiserade välfärdsstaten.³⁵

Under åren 1965–70 lades flera reformförslag fram, som i det stora hela representerade en total omstrukturering av den lokala och regionala självstyrelsen. Tre huvudelement kan urskiljas:

- (1) en sammanslagningsreform,
- (2) en omorganisering av de ekonomiska strukturerna, och
- (3) en omdefiniering och omfördelning av uppgifter och makt mellan centralmakten och de lokala/regionala myndigheterna.

Reformprocessens första steg var att dela upp landet i ekonomiskt självförsörjande enheter. Därför fastställdes nya gränser utifrån befolkningsmässiga och ekonomiska kriterier och överväganden om lokalisering

av sjukhus och industriområden. Reformen ledde till en minskning på 40 % av antalet amtskommuner till det nuvarande antalet 14, medan befolkningsmängden i genomsnitt ökade med 100 % till ungefär 350 000 per amt.³⁶

Reformens andra steg gällde de ekonomiska förhållandena. Med utgångspunkt från antagandet att lokala och regionala styrelser skulle vara försiktigare med att spendera offentliga medel om de hade det faktiska ansvaret för deras användning, beslutade man att det gamla finansieringssystemet skulle omorganiseras³⁷. Statliga anslag i form av generella bidrag som var oberoende av utgifter infördes och skattesystemet ändrades genom att de lokala och regionala andelarna av skatterna ökades. Från och med 1973/74 övergavs ersättningen för ett flertal uppgifter, bland annat vägar, och från och med 1973 tilläts amtkommunerna beskatta invånarnas personliga inkomster.³⁸ Den logiska grundvalen för denna omvandling var att det borde finnas en bättre överensstämmelse mellan kompetens och ekonomiskt ansvar, d.v.s. den beslutsfattande nivån/enheten som tillhandahöll tjänster borde också vara den som står för kostnaderna.³⁹

Det tredje centrala elementet i reformansträngningarna var decentralisering. Medlen för att uppnå detta mål hängde delvis samman med den gradvisa omvandlingen av det finansiella systemet som beskrivits ovan, men till största delen genom en generell omfördelning av makt och åligganden mellan de centrala, regionala och lokala styrelsenivåerna. Den ledande principen för omfördelningen var att ansvaret borde ligga så nära medborgarna som möjligt. Som sådan påminner principen starkt om subsidiaritetsprincipen som i stor utsträckning har genomsyrat diskussionen om EU-styrelsen. Principen innebar att de uppgifter som effektivt kunde behandlas på lägsta möjliga styrelsenivå (d.v.s. kommunen) skulle behandlas just där, medan uppgifter som överskred en liten kommuns resurser skulle höra till den regionala styrelsenivåns ansvarsområde. Följaktligen skulle en hel rad förvaltningsfunktioner och tjänster gradvis flyttas över från den centrala nivån till amten och kommunerna. Därför övertog amten med början på 1970-talet fler och fler uppgifter, huvudsakligen från de statliga amtsförvaltningarna (*statsamtet*), till exempel sjukvården (1973), den psykiatriska sjukhusvården (1976), miljöskydd och miljövard (1979), ansvaret för de svårt handikappade och utbildning för svårt handikappade barn (1980), och gymnasieskolorna och kurser för ungdomar över 16 (1986)⁴⁰. Amtskommunernas nuvarande uppgifter kommer att presenteras mer i detalj nedan.

Slutligen är det ingen överdrift att påstå att omorganiseringen av styrelsenivåerna har haft djupgående konsekvenser för den regionala förvaltningsnivån vad beträffar storlek, ansvar och autonomi. Det första elementet i reformansträngningarna, sammanslagningsreformen, när lokala och regionala styrelser slogs samman för att säkerställa ökad livsduglighet

i ekonomisk bemärkelse och ökad effektivitet i tillhandahållandet av tjänster, slutfördes 1970. Samtidigt ökades det ekonomiska ansvaret genom en minskning av ersättningar och öronmärkta bidrag till förmån för statliga bidrag i form av klumpsummor och större självständighet när det gällde beskattningen. I nästa omgång beredde detta marken för den överföring av åligganden och ansvarsområden från staten som har skett genom successiva reformer under 1970-, 1980-, och 1990-talen.⁴¹ Under 1990-talet har decentraliseringsmålet varit knutet till en allmän debatt om moderniseringen av den offentliga sektorn, där slagord som *brukarinflytande*, *servicedeklarationer* och *kvalitetsmål* har varit de centrala målen i reformsträvandena. I synnerhet har den starka inriktningen på användarna av de tjänster som tillhandahålls blivit en utmärkande egenskap för de regionala och lokala danska självstyrelserna.

3 De statliga amtsförvaltningarna

De ovan beskrivna reformerna hade en "bemyndigande karaktär" när det gäller de lokala och regionala styrelserna. Detta betydde att man över utrymmet för organen på lokal och regional nivå utökades genom en tydligare avgränsning av deras verksamhetsområden och en ökad självständighet i deras politiska prioriteringar och processer. Denna utveckling och förstärkning av de lokala styrelseorganen innebar en minskning av statens inblandning på de lokala och regionala planen. På den regionala nivån avspeglades detta först och främst i överföringen av åligganden och makt från de statliga amtsförvaltningarna till amtskommunerna. Det visade sig även när man 1970 ersatte den centralt utsedde amtmannen (prefekten) med en direktvald amtsborgmästare för att leda amtskommunen. Vid en tidpunkt såg det ut som om amtmannen skulle försvinna helt och hållet från den administrativa scenen, men detta skedde inte. Idag spelar amtmannen (statsamtet) en viktig roll när det gäller tillsynen över kommunerna (se nedan). Dessutom utför amtmannens kansli vissa mindre uppgifter av juridisk karaktär som rör privaträttsliga ärenden, till exempel beviljande av separation och skilsmässa. Varje kansli har vidare en besvärsnämnd för socialtjänstfrågor, en rehabiliteringsnämnd och en pensionsnämnd som alla har amtmannen som ordförande. Polisen, regionala tull- och skattekontor, regionala arbetsmarknadsråd (länsarbetsnämnder) är andra instanser som hör till den statliga amtsförvaltningen.

4 Amtskommuner

4.1 Konstitutionella ramar

Genom godkännandet av den danska författningen 1849, inrättades kommunalt självstyre genom paragraf 96: *Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov* (§ 82, Danmarks Riges Grundlov af 5 juni 1953). Detta avsnitt har bibehållits mer eller mindre oförändrat i alla följande revideringar av författningen. Paragrafen garanterar sålunda lokala och regionala självstyrelseorgan ett visst mått av autonomi, och det konstitutionella skyddet innebär att det nationella parlamentet inte kan upphäva eller avskaffa existensen av lokala och regionala självstyrelser genom omröstning med enkel majoritet. Därav följer emellertid inte, att enheterna på lokal och regional nivå inte är bundna av nationell lagstiftning. Makten att bestämma över de lokala och regionala kommunernas befogenheter och begränsningar ligger hos det nationella parlamentet, och institutionerna på lokal och regional nivå saknar därför all slags legislativ makt. Avsikten var emellertid aldrig att lokala och regionala kommuner enbart skulle vara verksamma på områden som regleras av lag. De kan driva verksamhet som rör lokala och regionala problem som inte förbjuds av lagen eller av administrativ praxis.⁴²

Bestämmelser som reglerar den lokala och regionala självstyrelsen är fastställda enligt lagen om kommunal självstyrelse från den 31 maj 1968 med senare tillägg (reviderad 1993). Lagen innehåller identiska bestämmelser för alla kommuner och amtskommuner – med undantag för Köpenhamns kommun, vars styrelse regleras genom en särskild lag. Lagen om kommunal självstyrelse innehåller bestämmelser för styrelseorganen – amtsråd, amtskommuner, utskott och borgmästare. Den anger också särskilda regler som gäller kommunernas ekonomiska förvaltning, och innehåller slutligen bestämmelser för tillsynen av kommunerna.⁴³

4.2 Val och organisation

Amtskommunerna styrs av amtsråd och val till amtsråden sker vart fjärde år i enlighet med bestämmelserna i lagen om val till kommuner. Lagen fastslår också bestämmelser om vilka som får rösta och vilka som är valbara. Amtsråden väljs i direkta val baserade på ett proportionellt valsystem. Alla över 18 år som är permanent bosatta i landet får rösta. Invånare som inte är danska medborgare får endast rösta om de har varit permanent bosatta i Danmark under de tre år som omedelbart föregår

valet. Alla röstberättigade kan också kandidera i valet.⁴⁴ Som betonades i den historiska överblicken ovan, var ett centralt motiv bakom förnyelsen av de danska amten sambandet mellan en förstärkning av den lokala och regionala demokratin och främjandet av demokrati och folkligt deltagande. Valdeltagandet på lokal och regional nivå betraktas som ett viktigt demokratiskt inslag i det politiska systemet. Valdeltagandet i lokala och regionala val har under perioden 1978–1997 långsamt minskat från 74,5 % till 68,8 % mellan 1981 och 1989. Det har dock inte skett några dramatiska skiftningar i det sammanlagda valbeteendet under den aktuella perioden som till exempel kan märkas i de norska landstingsvalen. Valdeltagandet i amtskommunalvalen är högre än i de lokala valen. Detta beror på att valen till Köpenhamns och Frederiksbergs styrelseorgan räknas som enbart lokala val och inte räknas in i statistiken för de amtskommunala valen. Valdeltagandet för dessa två valkretsar är betydligt lägre än i det övriga landet och bidrar därför till att sänka det nationella genomsnittet för lokala val under genomsnittet för amtskommunala val. År 1994 var valdeltagandet i parlamentsvalet på den nationella nivån 84,3 %, vilket är något lägre än genomsnittet på 86,5 % för de tio föregående allmänna valen (1971-90).⁴⁵ Således är valdeltagandet i nationella val i genomsnitt 10 % högre än i regionala val.

Lagen anger antalet representanter i amtsråden till ett minimum på nio ledamöter och ett maximum på 31. Inom dessa gränser är det de enskilda amtskommunerna som beslutar om det exakta antalet ledamöter. Rådet leds av en amtsborgmästare som rådet väljer på fyra år bland sina ledamöter. Förutom att vara ordförande för rådet med ett stort ansvar för att förbereda dagordningen för rådets sammanträden och för kontrollen över implementeringen av politiken, leder borgmästaren även förvaltningen. I särskilt akuta ärenden är borgmästaren bemyndigad att fatta beslut å amtsrådets vägnar.

Amtsrådet inrättar en finanskommitté och en eller flera permanenta kommittéer i enlighet med bestämmelserna i den danska lagen om kommunal självstyrelse och amtskommunens stadgar. Borgmästaren är ordförande i finanskommittén. Ordföranden i en permanent kommitté utses av en majoritet i kommittén. Finanskommittén har ansvaret för amtskommunens ekonomi, för samordningen av myndighetens planering och förvaltning, och rådfrågas i alla ärenden som rör ekonomiska och administrativa angelägenheter innan de tas upp i rådet. Kommittén drar upp riktlinjerna för budgeten på grundval av budgetunderlagen från de andra kommittéerna. År 1989 ändrades lagen om kommunal självstyrelse så att amtsråden själva kunde välja den kommittéstruktur som bäst passade dem. Det enda kravet var att det åtminstone skulle finnas ytterligare en permanent kommitté förutom finanskommittén. Amtskommunernas kommittéstruktur varierar därför i hög utsträckning, men de flesta amtskommuner

har en permanent sjukvårdskommitté. Amtskommunerna kan också själva utforma sin egen förvaltningsstruktur. De flesta amtskommuners förvaltningsstruktur är uppbyggd kring kommittéväsendet.⁴⁶

4.3 Uppgifter

Sedan 1970 har man genom successiva reformer försökt att fördela uppgifter mellan statsmaktens nivåer på ett rationellt sätt enligt principen om att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt. Detta betyder att amtskommunerna ska fylla de funktioner som är för omfattande för att hanteras av kommunerna. Vilka är dessa funktioner? På en generell nivå kan dessa funktioner delas in i två huvudkategorier: 1) uppgifter som har att göra med tillhandahållandet av traditionella välfärdstjänster, och 2) rollen som en regional planerings- och utvecklingsmyndighet. Vi ska först titta på välfärdsaspekten.

Med undantag för vissa specialiserade sjukhus som drivs av den centrala statsmakten, så har amtskommunerna ansvaret för all – somatisk så väl som psykiatrisk – sjukhusvård i Danmark. De ansvarar också för institutioner och resurser för fysiskt och mentalt handikappade, barn och ungdomar med allvarliga beteendestörningar och de psykiskt sjuka. Amtskommunerna är också ansvariga för administrationen av den nationella sjukförsäkringskassan. Denna sjukförsäkringstjänst ger alla som är permanent bosatta i Danmark rätt till gratis läkarvård och specialistvård. Ekonomiska bidrag ges också till tandläkarvård, mediciner och sjukgymnastik.

Ett annat viktigt välfärdsåliggande gäller utbildning. Amtskommunerna är ansvariga för vidareutbildning på gymnasienivå och för högre förberedande kurser. Amtskommunerna ansvarar även för all utbildning inom vårdsektorn, vuxenutbildning och språkkurser i danska för vuxna invandrare. Inom kultursektorn ger amtskommunerna anslag till olika ändamål för att säkra alla medborgares tillgång till kulturell verksamhet. Amtskommunerna stöder särskilt teatern med anslag till regionteatrar, men även till museer, orkestrar och bibliotek liksom till särskilda kulturprojekt.⁴⁷

En viktig del av amtskommunernas ansvarsområden är planeringen och anläggningen av större transportfaciliteter. Samtidigt har amtskommunerna ansvaret för byggande och underhåll av vägsystemet. Amtskommunerna är vidare ansvariga för den största delen av kollektivtrafiken på regional nivå. De flesta amtskommunerna har i samarbete med kommunerna inrättat regionala trafikbolag, som ansvarar för all kommunal busstrafik inom länet. Dessa trafikbolag fastställer tidtabeller och avgifter, medan själva busstrafiken läggs ut på offentliga eller privata företag.⁴⁸

Amtskommunerna har en lång rad livsviktiga uppgifter när det gäller naturskydd och miljö. Dessa innefattar övervakning av industrier som ut-

gör potentiella hot mot miljön, och tillämpningen av bestämmelser som styr hur mycket föroreningar som kan släppas ut i vatten och luft.⁴⁹ Amtskommunerna har också ansvaret för att bevara floderna, med målet att vårda den levande miljön, vattenkvaliteten och vattenflödet. Amtskommunerna är dessutom ansvariga för att förvalta lagen om naturskydd, vars syfte är att skydda Danmarks landskap och historiska platser. Slutligen har amtskommunerna en central position när det gäller en lång rad planeringsuppgifter. Regionala styrelser samordnar den kommunala sektorns planering, och spelar en viktig roll när det gäller den övergripande fysiska planeringen. Detta inbegriper kontroll och anpassning av de kommunala planerna till remissynpunkter. Amtskommunerna spelar även en viktig roll som regionala utvecklingsmyndigheter som stödjer en rad initiativ för att stimulera företagandet på den regionala nivån. Många amtskommuner har utarbetat egna aktionsplaner för ekonomisk utveckling i detta avseende.⁵⁰ EU:s regionalpolitiska initiativ spelar en allt större roll på detta område. Vi kommer att återvända till denna aspekt i avsnittet 4.5.

4.4 Ekonomiska förhållanden

Utgifter: Amtskommunernas sammanlagda utgifter 1996 var cirka 59 miljarder DKK, av vilka alla (med undantag för en mindre del som gällde investeringar i anläggningstillgångar) gällde kostnader för driften av amtskommunernas servicefunktioner.

Sjukhusdriften utgör den överlägset mest krävande av amtskommunernas funktioner i resursavseende. Den står för nästan 50 % av de sammanlagda utgifterna – 1996 uppgick summan till cirka 26,5 miljarder DKK. Trots detta dominerar inte sjukhussektorn lika mycket i ekonomiska termer som den gör i grannländerna Sverige och Norge. Detta beror förmodligen på den genomgripande omorganiseringen av sjukhussektorn med kostnadsnedskärningar och effektivitetsförbättringar som mål, som har genomförts under 1980- och 1990-talen. Omorganiseringen av sjukhusservicen har resulterat i endast en mindre ökning av sjukvårdsutgifterna under de senaste 15–16 åren.⁵¹ Den näst största delen utgörs av kostnaderna för sjukförsäkringarna. År 1996 uppgick amtskommunernas utgifter för sjukförsäkringar till cirka 9,5 miljarder DKK, vilket motsvarar 17 % av deras sammanlagda utgifter. Amtskommunernas utgifter för utbildning och kulturverksamhet uppgick 1996 till nästan 8 miljarder DKK, motsvarande 13 % av de sammanlagda utgifterna, medan amtskommunernas kostnader för den sociala verksamheten uppgick till ungefär 6,5 miljarder DKK, eller 12 % av de sammanlagda utgifterna.

Inkomster: I komparativa studier av mellanstatliga relationer⁵² har graden av autonomi och handlingsfrihet hos de regionala och lokala själv-

styrelserna visavi de nationella myndigheterna traditionellt ansetts vara en viktig egenskap som skiljer olika nationella system från varandra. En metod att fastställa de regionala styrelsernas handlingsfrihet är att se på graden av frihet som amtskommuner har att skaffa egna inkomster. Inkomsterna kommer från tre huvudsakliga källor: direkta skatter, generella statsbidrag och avgifter samt debiteringar.

Den viktigaste källan till amtskommunernas inkomster 1996 – ungefär 80 % – är inkomstskatten. Amts- och kommunfullmäktige är i princip fria att bestämma sina egna skattesatser och nivån på den service som tillhandahålls. Således beslutar amtskommunerna varje år vilken skattesats som ska gälla för individernas beskattningsbara inkomst. Den genomsnittliga skattesatsen för amtskommunerna 1997 var 10,9 %. År 1997 hade Viborgs amt den högsta skattenivån på 11,7 % medan Ringkjøbings amt hade den lägsta nivån på 10,2 %.⁵³ Skatter samlas in centralt och fördelas sedan till amten och kommunerna i enlighet med de lokalt beslutade skattesatserna.

Det finns inga formella mekanismer genom vilka centralregeringen kan påverka skattenivån eller utgifterna på lägre nivåer. Detta ligger i linje med en liberal föreställning om kommunal självstyrelse, som i stor utsträckning har varit förhärskande i den danska debatten om politisk organisering. Toft Jensen skriver:

”De lokala självstyrelsernas rättighet att bestämma skattenivån för både inkomstskatt och förmögenhetsskatt är en utmärkande egenskap för, och grundläggande för kommunalt självbestämmande i Danmark.”⁵⁴

Detta är emellertid inte hela historien. Från centralregeringens perspektiv har det varit nödvändigt att ta med kommunerna i utformningen av den nationella ekonomiska politiken på grund av deras stora andel i de sammanlagda offentliga utgifterna. Sedan det tidiga 1980-talet har man därför utvecklat ett system med årliga förhandlingar mellan centralregeringen och kommunerna om kommunernas ekonomier. Amtsrådsföreningen i Danmark representerar amtskommunerna i dessa förhandlingar⁵⁵. Enligt inrikesdepartementet är detta samarbete ”baserat på den allmänna överenskommelsen att det är parlamentets och centralregeringens ansvar att utforma ekonomiska och politiska mål, men att detaljerna i kommunernas integration i den nationella ekonomiska politiken bör vara beroende av frivilliga överenskommelser mellan de kommunala organisationerna och regeringen”.⁵⁶

Genom att inordna amtskommunernas och kommunernas ekonomier i regeringens allmänna ekonomiska politik, hoppas regeringen kunna minska de reala kostnadsökningarna, och även stödja mål som låg inflation och låga räntenivåer. Sedan det tidiga 1990-talet har överenskommelserna huvudsakligen gällt försök att hindra lokala skattehöjningar. År 1991 kom sålunda regeringen och kommunorganisationerna överens om att de lokala

skatterna under 1992–1994 inte skulle öka från 1991 års nivå. Överenskommelserna för 1995 och 1996 har också varit starkt påverkade av önskan att stärka den offentliga ekonomin. Överenskommelserna mellan regeringen och kommunorganisationerna är dock inte juridiskt bindande för de enskilda lokala självstyrelserna, eftersom kommunorganisationerna inte kan binda sina medlemmar juridiskt. Därför tillåter överenskommelserna enskilda kommuner ett visst mått av utrymme för justeringar till lokala förhållanden.

Under de senaste tjugo åren har statsbidragen minskat. Under det tidiga 1980-talet var amtskommunerna kraftigt beroende av statsanslag i form av generella bidrag, medan de idag finansierar den överhängande andelen av sina utgifter genom egna skatteinkomster. År 1980 utgjorde statsanslagen 35 % av deras inkomster, medan denna andel 1996 hade minskat till cirka 17 %. En annan form av inkomster som minskar är återbetalningar av utgifter för ärenden som staten tar på sig det ekonomiska ansvaret för. Fram till tidigt 1970-tal fördelades en stor del av anslagen från centralregeringen för specifika ändamål. Detta system kritiserades för att vara ekonomiskt osunt, och de specifika anslagen ersattes (dock inte helt och hållet) av allmänna anslag som kunde användas inom alla sektorer. Emellertid ändrades denna politik ännu en gång, och från och med mitten av 1980-talet har de direkta centrala bidragen minskat medan direkta skatter ökat som en andel av amtskommunernas (och primärkommunernas) inkomster.

Med beaktande av att skatter utgör den största enskilda inkomstkällan, att amtskommuner åtnjuter stor skattemässig självständighet och att amtskommunernas skatteunderlag varierar, verkar det vara rimligt att anta att beskattningsfriheten kan leda till avsevärda skillnader i servicenivån mellan amtskommunerna. Sådana skillnader utjämnas emellertid genom ett utjämnningssystem vars huvudsyfte är att säkerställa att servicenivån är likartad trots olika inkomstnivåer.⁵⁷ Systemet har tre huvudelement:

- (1) Utjämning av skatteunderlaget (80 % av skillnaderna i skattunderlag per invånare utjämnas bland landets alla amtskommuner)
- (2) Utjämning av utgiftsbehovet (80 % av skillnaderna i utgiftsbehov per invånare utjämnas bland alla amtskommuner i landet)
- (3) Olika specialanslag och utjämningsprojekt

Den första utjämningsmekanismen ger kompensation för förlorad inkomst med anledning av ett skatteunderlag under genomsnittet. Den finansieras dels av de amtskommuner som har ett skatteunderlag över genomsnittet; dels av staten. I princip gäller samma logik för det andra arrangemanget, där skillnaden mellan amtskommunernas beräknade utgiftsbehov per invånare och det genomsnittliga nationella utgiftsbehovet per invånare utjämnas genom bidrag från amtskommuner vilkas utgiftsbehov är under

det nationella genomsnittet. Förutom de utjämningsmekanismer som redan nämnts finns det ett antal specialmekanismer som administreras av inrikesdepartementet. Till exempel är staten enligt lag tvungen att anslå medel till kommuner och amtskommuner som befinner sig i särskilda svårigheter.⁵⁸

En fjärde kompensationsmekanism återfinns i den så kallade "utvidgade totalbalansprincipen" (*det utvidete totalbalanceprincip*). Denna princip tar emellertid inte hänsyn till på den horisontella utjämnningen mellan kommunerna, utan snarare på det vertikala förhållandet mellan centralregeringen och kommunerna. Den utvidgade totalbalansprincipen säkerställer att de förändringar i fördelningen av ansvarsområden och åligganden mellan staten och kommunerna som för med sig utgifter, kompenseras. Detta är även fallet om staten ändrar den juridiska grundvalen för existerande lokala myndighetsåligganden. Om till exempel parlamentet tilldelar lokala och regionala kommuner nya uppgifter, kompenseras de genom en ökning av statsbidragen. Om kommunernas åligganden minskas, minskar även statsbidragen i samma utsträckning.

Sammanfattningsvis åtnjuter de danska amtskommunerna en hög grad av handlingsfrihet i anskaffningen och förbrukningen av resurser. Detta var delvis avsikten med reformerna på 1970-talet, och det har gradvis uppnåtts under de senaste 25 åren. Under senare år har emellertid centralmakten skärpt sin kontroll över landets finanser av makro-ekonomiska styrningsskäl, och amtskommunernas ekonomiska frihet har minskats något efterhand.

4.5 Den danska amtskommunen på den europeiska arenan

För att tjäna de lokala och regionala intressena på ett bra sätt ser de regionala självstyrelserna, paradoxalt nog, allt oftare bortom sin egen horisont för att hålla jämna steg med de ekonomiska och politiska förändringar som påverkar deras dagliga liv. Internationella relationer, konkurrens liksom samarbete med regioner i andra länder håller på detta sätt på att bli viktiga delar i amtskommunernas strategier för regional utveckling. Denna nya situation är i hög grad ett resultat av utvecklingen i samband med den europeiska integrationen under de senaste tio åren. Införandet av den inre marknaden 1992, utvidgningen och fördubblingen av strukturfonderna samt förstärkningen av decentraliseringstrenderna i EU-politiken, vilka framhävs genom talet om *subsidiaritet* och *partnerskap*, har tillsammans skapat en ny drivkraft för regionerna att agera på den europeiska arenan. Man skulle kunna argumentera för att regionerna i detta "nya" europeiska sammanhang har försetts med en ny uppsättning incitament och "strukturella möjligheter" som ökar deras kapacitet att ut-

forma sociala projekt och utvecklingsprojekt. Hur har amtskommunerna reagerat på – och agerat på – denna nya politiska arena?

Amtskommunerna har sedan ett antal år tillbaka varit aktiva deltagare i EU:s strukturfondsprogram. Huvudandelen av strukturfondernas utgifter i Danmark har hittills gått till sysselsättningsprojekt och till ekonomisk utveckling och rådgivning i områden med ekonomiska och strukturella problem. Amtskommunerna ansvarar för förvaltningen av medlen utan inblandning från central nivå. Detta skiljer sig från det mönster som hittills har utvecklat sig i Sverige och Finland sedan de gick med i EU, där beslutsprocessen när det gäller fördelningen av EU-medel har legat hos centralmakten.⁵⁹ Det har emellertid förts långa diskussioner om strategierna och försöken till samarbete mellan amtskommunerna och primärkommunerna med avseende på deras roller på den europeiska arenan. Observatörer hävdar att utdragna historiska rivaliteter och strävanden efter snäva lokala intressen i viss utsträckning har gett upphov till en atmosfär som kännetecknas mer av intern konkurrens och stridigheter än av samarbete och gemensamma ansträngningar.⁶⁰

En annan viktig aspekt av internationaliseringen av regionerna är förhållandet mellan regioner i olika stater, oftast men inte enbart, gränsregioner. Ett antal danska amtskommuner deltar i samarbetsprojekt med regioner både i EU-länder och i Central- och Östeuropa. Amtskommuner i östra delen av Danmark är till exempel involverade i samarbetsprojekt inom Östersjöområdet, medan amtskommunen Sønderjylland tillsammans med den nordtyska regionen Schleswig Holstein har skapat ett samarbete över gränserna under namnet "Euroregion Schleswig".

De danska amtskommunerna har således påverkats av den europeiska integrationsprocessen som aktörer i den interregionala konkurrensen om investeringar och finansierade resurser. Dessutom lyder lokala och regionala självstyrelser i en ökande omfattning under EG-lagen vilket innebär att EG-lagstiftning direkt berör amtskommunernas befogenheter på flera områden. Sedan 1986 har miljö, forskning och arbetsmarknad utsetts till särskilda områden för samarbete under Romfördraget, vilket har gett upphov till ett antal EU-direktiv som påverkar den amtskommunala förvaltningen. Vidare måste amtskommunerna, liksom alla andra offentliga myndigheter i EU, rätta sig efter EU:s regler för offentliga uppköp när de gör upphandlingar över en viss storlek.⁶¹ Den nya europeiska kontexten utmanar sålunda regionerna på olika sätt och regionerna försöker för sin del i allt högre grad att påverka beslutsprocessen inom den Europeiska unionen. Det formella sättet att slå vakt om regionernas intressen i EU-systemet är genom regionkommittén, som inrättades genom Maastricht-fördraget. Kommittén har nio valda danska representanter, fyra från amtskommunerna, fyra från primärkommunerna och en representant för städerna Köpenhamn och Fredriksberg. Ett flertal regioner och lokala

självstyrelser har även sökt direkta förbindelselänkar med unionen genom att öppna kontor i Bryssel. Detta gäller också de danska amtskommunerna, då flera amtskommuner och Amtrådsföreningen är direkt representerade i Bryssel med målsättningen att stärka kontakterna med EU⁶².

5 Mellankommunalt samarbete

Att bilda mellankommunala organisationer på mellannivån är mindre vanligt förekommande i jämförelse med Sverige och Finland. Lagen om kommunal självstyrelse kräver att kommunerna inhämtar regeringens godkännande för alla gemensamma åtgärder när det gäller utförandet av all verksamhet. Detta är för att förhindra att kommunerna överlåter sin ansvarsskyldighet till halvautonoma organ.⁶³ Ett självständigt beslutande organ som etablerats och godkänts på detta sätt kallas ett kommunalt samarbetsbolag. Kommunala samarbetsbolag, till exempel trafikbolag, naturgasbolag och renhållningsbolag, är självständiga myndigheter och räknas som sådana som delar av den offentliga förvaltningens mellannivå. Detta gäller även när – som ofta är fallet – de har inrättats som privata bolag.⁶⁴

6 Centrala – regionala – lokala relationer

Hittills har diskussionen huvudsakligen varit inriktad på den horisontella dimensionen av de danska självstyrelserna på mellannivå (alltså amtskommunernas åligganden och makt som förhållandevis självständiga aktörer), och mindre uppmärksamhet har ägnats det "vertikala" förhållandet mellan den regionala nivån och centralmakten och lokalmakten. Ett centralt drag i relationen mellan styrelsenivåerna gäller godkännandet av kommunernas beslut. Enligt Page⁶⁵ kan man urskilja två huvudsakliga metoder som centralregeringen använder för att kontrollera och övervaka självstyrelserna på lägre nivå. Den första är när centralmaktens inblandning i de lokala beslutens detaljfrågor byggs in i utformningen av bestämmelsen (specialkompetens) och den andra är när sådan inblandning i detaljer är begränsad (allmän kompetens). Den första metoden kan ses som en sträng kontrollform. Genom den godkänns eller förkastas lagenligheten och legitimiteten i de lokala självstyrelsernas handlande genom regeringsbeslut innan kommunerna handlar på ett visst sätt, förutom *a posteriori*-godkännandet enligt den allmänna kompetensen. Detta står i kontrast till den senare metoden, som skulle kunna beskrivas som ett slags "fjärrkontroll", där lokala och regionala kommuner kan göra som de vill så länge deras handlande håller sig inom lagen. I detta fall består den enda formen av central kontroll av juridiska prövningar av beslutens lagenlighet, utförda

av statliga representanter, domstolar och revisorer.⁶⁶ Hur beskriver man bäst Danmark i förhållande till detta kontinuum mellan centralmaktens å ena sidan strängare, å andra sidan mer begränsade kontroll?

Tillsynen över de lokala självstyrelserna tar sig uttryck på olika sätt. Det sker en allmän tillsyn av lagenligheten i de beslut som fattas i de olika amtskommunerna och primärkommunerna. Kommunerna övervakas av en nämnd bestående av fyra ledamöter från amtskommunen och en centralt utsedd amtman (prefekt). Ordförande i nämnden är amtmannen, och hans förvaltning sköter sekretariatssysslorna. Inrikesdepartementet är den högsta tillsynsmyndigheten, som utövar kontrollen över tillsynsnämnderna. Amtskommunerna och de två stadskommunerna (Köpenhamn och Fredriksberg) övervakas direkt av inrikesdepartementet. Beslut som man finner olagliga kan ogiltigförklaras och om amtsråd avsiktligt underlåter att fatta sådana beslut som lagen kräver, kan de inblandade ledamöterna bötfällas.⁶⁷

Inom de flesta politikområden existerar också mera specifika tillsynsformer. När det gäller sociala frågor finns det särskilda regionala besvärsnämnder och en central myndighet för att behandla klagomål. När det gäller utbildning kan vissa klagomål framföras till utbildningsdepartementet, och när det är fråga om fysisk planering kan miljödepartementet dra tillbaka planer innan de antas av kommunerna. Detta är några exempel på hur den centrala nivån utövar tillsyn och kontroll över de lokala självstyrelsernas beslutsfattande. Det bör framhållas att detta mönster är komplext och skiljer sig åt betydligt mellan olika politikområden. Mot denna bakgrund har den nuvarande regeringen beslutat att genomföra en granskning av de gällande kontroll- och tillsynsmedlen med målsättningen att skapa ett effektivt tillsynssystem som lättare kan överblickas.⁶⁸

Även om centralregeringen har tillgång till en rad tillsynsmedel så utövas denna makt ganska återhållsamt och tillämpas huvudsakligen när det gäller beslutens lagenlighet.⁶⁹ Under senare år förefaller den centrala kontrollens karaktär ha förskjutits mot mer generella, lagstadgade former med målet att påverka bredare lagenlighets- och planeringsfrågor snarare än detaljerade regelbestämmelser och centralt ingripande. Som Bogason påpekar: "Centralmakten ändrade sin roll från en som var främst övervakande till en som är till övervägande delen rådgivande...Men [den] fortsätter att hålla ett öga på avvikelser i de lokala förhållandena och försöker påverka de lokala självstyrelser som anses avvika från normen i högre grad än rikspolitiker eller inflytelserika experter finner acceptabelt".⁷⁰ Mot bakgrund av denna bedömning kan kontrollen och tillsynen i Danmark placeras i den "lindriga" kategorin av de olika kontrollåtgärder som presenterats ovan, snarare än i den "stränga".

7 Diskussion om den nuvarande utformningen av mellannivån

Enligt institutionsteorin bör en institution ses som en respons på specifika, problematiska strukturer vid tidpunkten för dess tillkomst och representerar som sådan "ett element av tillfällig ordning".⁷¹ Den nuvarande mellannivån i Danmark kom till genom den totala omstruktureringen av den lokala självstyrelsen under det sena 1960-talet och tidiga 1970-talet. Den ledande principen för reformerna var decentralisering, med innebörden att offentliga åligganden bör lösas genom en demokratisk process på lokal eller regional nivå och så nära medborgarna som möjligt. Decentraliseringsmålet har eftersträvat i efterföljande reformer under 1980- och 1990-talen. Institutioner anpassar sig emellertid inte nödvändigtvis helt och hållet till nya krav, förändrade omgivningar och samhälleliga omständigheter. Detta gäller förmodligen även lokala och regionala självstyrelseinstitutioner. Förvaltningsenheterna på lokal och regional nivå i Danmark, med sina rötter i det sena 1960-talet står nu inför utmaningar som skiljer sig avsevärt från situationen för 30 år sedan. Två huvudfrågor kan urskiljas, som har fått mycket uppmärksamhet på sistone och förmodligen kommer att fortsätta att få det inom överskådlig framtid. Den första frågan gäller de evigt växande allmänna kraven på sjukvårdens omfattning och kvalitet. Den andra frågan rör den nuvarande strukturens förmåga att reagera på och anpassa sig till regionalpolitikens utrikesdimension.

Även om sjukvården, och i synnerhet sjukhussektorn, har genomgått rationaliseringar och vidtagit åtgärder för att öka effektiviteten och infört nya behandlingsmetoder, kritiserar amtskommunerna fortfarande skarpt för sjukhusdriften och sjukhusförvaltningen. Flera kritiker hävdar att en förutsättning för att uppnå en effektiv sjukhussektor är att befria amtskommunerna från deras ansvar för sjukhusen. I samband med statsbudgeten för 1996 fattades ett beslut om att tillsätta en sjukhusutredning för att utvärdera sjukhusvårdens organisation och att analysera vilka faktorer som skulle påverka den långsiktiga utvecklingen av sjukhusvården. Utredningen presenterade sitt betänkande i januari 1997. I betänkandet framhölls att radikala reformer, så som överföringen av ansvaret för sjukhusen från amten till staten, inte var en tillräddig lösning på de problem som sjukhusvården för närvarande står inför. Istället rekommenderade utredningen i allmänhet att fler initiativ borde tas för att hitta nya förfaranden för vården av patienter, arbetsplaneringen, ekonomisk kontroll, ledning etc.

I vissa europeiska länder, som i grannlandet Sverige, har utmaningen från konkurrensen på den europeiska inre marknaden satt frågan om en förstärkning av de regionala institutionerna eller en omläggning av de

regionala gränserna på dagordningen. Även om det sedan en tid tillbaka är ett accepterat faktum att regionalpolitik och regional självstyrelse kommer att bli allt viktigare i framtiden, särskilt när det gäller samarbete och konkurrens mellan regioner, har det nuvarande danska systemet för regional självstyrelse inte ifrågasatts på allvar. Yttre politik har dock förändrat sakfrågorna i regionalpolitiken och gett upphov till en "regional diskurs", där traditionella roller och relationer diskuteras på nya och icke-traditionella sätt. I debattens centrum befinner sig teman som starkt återspeglar behovet av att överväga internationaliseringens och europiseringens följder för utformningen av självstyrelser på mellannivå. Detta inbegriper ämnen som sträcker sig från frågor som gäller den optimala storleken på konkurrenskraftiga regioner till överväganden om amtskommunernas egentliga roll på den nya integrerade europeiska arenan.

Nyligen utlöste diskussioner om den framtida strukturen inom Köpenhamns storstadsområde en grundläggande debatt om det nuvarande förvaltningssystemet. I ljuset av denna beslutet regeringen i september 1996 att tillsätta en utredning för att granska den existerande förvaltningsstrukturen. Brännpunkten i denna granskning kommer att utgöras av en utvärdering av fördelningen av åligganden, makt och utgifter mellan de olika styrelsenivåerna. Vilken slags mellannivå som kommer att uppstå efter att utredningen har slutfört sitt arbete i slutet av 1998 är svårt att förutsäga. I överensstämmelse med den traditionella danska strategin vad gäller reformer av de lokala/regionala självstyrelserna, så är emellertid en stegvis anpassning och gradvisa förändringar mer sannolika än en bred och radikal omstrukturering av de politiska och administrativa systemen som de är i dag.

LITTERATUR

- Amtsrådsforeningen (1994): *Fornyelse af den offentlige sektor. Amtskommunale synspunkter i den aktuelle debat*. København.
- Andersen A. (red) (1996) *The Danish Counties*, Association of County Councils.
- Bogason, P. (1992): *Forvaltning og stat*. Forlaget System. Viborg.
- Bogason, P. (1987): 'Denmark'. I Page & Goldsmith (red.): *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. SAGE Modern Politics Series Volume 13. SAGE publications. London. Newbury Park. Beverly Hills. New Delhi.
- Bruun, F. & C-J. Skovsgaard (1980): "Local Self-Determination and Central Control in Denmark". *International Political Science Review*, Vol. 1 No 2. IPSA.
- Engel, C. (1993): *Trends in Regional and Local Government in the European Community*. Trans-European Policy Studies Association.
- Grønnegård Christensen, J. (1992): *Forvaltning og omgivelser*. Forlaget System. Viborg.
- Hansen, T. (1993): 'Appendix: Meso Government in Denmark and Sweden'. I Sharpe L.J. (red.): *The Rise of Meso Government in Europe*. Sage Modern Politics Series. Volume 32. Sage Publications. London/Newbury Park/New Delhi.
- Indenrigsministeriet (1992): *Kommuner og Amtskommuner*. Opgaver og finansiering.
- Indenrigsministeriet (1996): *'Kommuner og amtskommuner - Opgaver og Finansiering'*. 3. udgave. Økonomisk afdeling. Schultz Grafisk. København.
- Indenrigsministeriet *Amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder*, Policy Document No. 1123/1987.
- Indenrigsministeriet (1997): 'Kommunalpolitisk redegørelse'.
- Ingvartsen, O. (1991): *Kommunalreformen i Danmark 6. Hovedtræk, vurdering og framtidsperspektiver*. Forlaget Kommuneinformation. København.
- Kjellberg, F. (1988): 'Local Government and the Welfare State. Reorganization in Scandinavia'. I Dente & Kjellberg: *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. SAGE Modern Politics Series Volume 19. Sage Publications. London. Newbury Park. Beverly Hills. New Delhi.
- Klausen, K.K. (1996): *Erfaringer med Internationalisering i Amter og Kommuner*. Odense Universitetsforlag. Odense.
- Knudsen, T. (1995): *Dansk statsbygning*. Jurist -og Økonomforbundets Forlag.

-
- LandstingsVärlden (1996): *LandstingsVärlden*. Landstingsförbundet.
- Ministry of the Interior (1996): *Municipalities and Counties in Denmark*. Schultz Grafisk.
- Norton, A. (1994): *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Edward Elgar. Aldershot.
- OECD (1997): *Managing Across Levels of Government*. PUMA. OECD Publications. Paris.
- Olsen, J.P. (1992): *The Dynamics of Institutional Change*. LOS-senter Notat 92/14
- Page, E.C. (1991): *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Base of Local Self-Government*. Oxford University Press.
- Sharpe, L.J. (1970): 'Theories and Values of Local Government'. *Political Studies*, Vol XVIII, No 2.
- Toft Jensen, H. (1986): *Central Control, Local Communities and Local Politics. The Development of Local Government as an Element in the Political and Administrative System in Denmark*. Publikationer fra institut for Geografi, Samfundsanalyse og Datalogi. Forskningsrapport nr 49. Roskilde Universitetscenter.

OFFENTLIG FÖRVALTNING OCH STYRELSE PÅ MELLANNIVÅ I NORGE: STRUKTUR, HISTORIA OCH SENARE UTVECKLING

*Leon Aurdal, Magne Langset och
Lars Silseth*

1 Inledning

Det norska förvaltningssystemet är ett enhetligt system. Statsmakten består av den legislativa makten (*stortinget* – det norska parlamentet), domstolsväsendet och den exekutiva makten (regeringen). Den exekutiva makten, eller den offentliga förvaltningen, består av tre nivåer: centralmakten, eller statsförvaltningen, länsförvaltningen och den kommunala förvaltningen. Regeringen är högsta förvaltningsmyndighet och är som sådan ansvarig för förvaltningens verksamhet. Styrelsen på mellannivå i Norge motsvaras av fylket (län). Genom ett kungligt påbud 1671 delades landet upp i 12 *fylker*, eller *amt* som de kallades då. Antalet har sedan dess utökats till nuvarande 19 fylker. Detta antal innefattar huvudstaden Oslo, som är både fylke och kommun.

Fylket rymmer både statliga och kommunala organ. Centralmakten omfattar både dekoncentrerade enheter med enstaka ansvarsområden, d.v.s. departement som har egna länsorganisationer (fylkeskontor), och ett dekoncentrerat organ med flera ansvarsområden, som företräds av fylkesmannen. Fylkesmännen som företräder centralmakten i varje fylke har försetts med breda ansvarsområden för att säkerställa att de lokala självstyrelsernas verksamhet bedrivs i enlighet med nationella lagar och bestämmelser⁷².

De politiska fylkeskommunerna täcker samma områden som förvaltningslän. Dessa regionala kommuner har omfattande ansvarsområden, främst på hälso- och sjukvårdsområdet men även på områdena utbildning,

vägar och regional planering. Ramarna för kommunernas och fylkeskommunernas verksamheter fastställs emellertid av stortinget.

Vid sidan av den regionala statsförvaltningen och fylkeskommunerna har det också gjorts försök att inrätta andra regionala enheter, till exempel när det gäller den fysiska och ekonomiska planeringen,⁷³ men dessa försök har endast haft begränsad framgång.⁷⁴ Tabell 1 visar antalet anställda på den regionala nivån. Tabellen visar också att i fråga om antalet anställda är fylkeskommunerna den största arbetsgivaren på mellannivån. Detta beror främst på antalet anställda på sjukhus och i kommunala skolor.

Tabell 1: Anställda på de regionala och kommunala nivåerna, i tusental

	1994
Fylkeskommunerna	110
Fylkesmannen	1,8
Andra statliga regionala organ	3,3
Kommunerna	280

Källa: St. meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune og fylkesinndelingen, och KOU 1-97 Spiller det noen rolle?*

De roller som innehas av de båda huvudaktörerna på mellannivån – fylkeskommunen och fylkesmannen – kan uppfattas som att de kompletterar varandra, då båda är ansvariga för utförandet och samordningen av den offentliga verksamheten på den regionala nivån. Hur de olika uppgifterna är uppdelade mellan dem är angivet i en tydligt definierad funktionsfördelning. Det finns emellertid en betydande skillnad mellan fylkeskommunen och fylkesmannen, som gäller förutsättningen för och huvudinriktningen på deras arbete. Fylkeskommunens verksamhet är huvudsakligen inriktad på regionens egna behov, medan fylkesmannen, i egenskap av regeringens och departementens representant, till största delen bedriver en verksamhet som har att göra med den nationella politiken. Därför kan man med ett annat synsätt peka på existensen av betydande överlappningar, spänningar och konflikter mellan huvudaktörerna, vilket leder till en ineffektiv och ofullständig policyprocess på förvaltningens och självstyrelsens mellanivå. Vi ska återkomma till diskussionen om det nuvarande systemet mot slutet av kapitlet. Dessförinnan är det emellertid nödvändigt att närmare gå in på systemets huvuddrag och i denna presentation är fokus därför nästan uteslutande begränsat till fylkeskommunernas och fylkesmannens roller och strukturer.

2 Fylkeskommunerna – historia och reformer

Även om den kommunala självstyrelsen inte omnämns i den norska författningen, så härrör institutionen som sådan från elvahundratalet.⁷⁵ Som i de andra skandinaviska länderna som ingår i denna studie, kan den kommunala självstyrelsen i Norge härleda sitt moderna ursprung tillbaka till artonhundratalets mitt. Den rättsliga grunden till den kommunala självstyrelsen lades genom antagandet av lagen om kommunal självstyrelse (*formannskapslovene*) 1837. Även om lagen vid tidpunkten för dess tillkomst ansågs som radikal med avseende på det kommunala självbestämmandet och kompetensområdena, var den kommunala självstyrelsens verksamhet fortfarande mycket begränsad. Detta gällde i särskild hög grad för fylkeskommunerna. De var först och främst tänkta som stödorganisationer avsedda att underlätta samarbete mellan landsbygds-kommunerna i fylket. Under denna period valdes fylkeskommunerna indirekt via kommunerna, och ledamöterna var vanligtvis borgmästarna i fylkets landsortskommuner. Följaktligen fungerade fylkeskommunerna som församlingar av delegater från landsortsdistrikten. De finansierades av skatter som betalades av medlemskommunerna och leddes av fylkesmannen som utsågs av regeringen. Detta system fanns kvar mer eller mindre oförändrat fram till 1964, när stadskommunerna inkorporerades som delar av fylkeskommunerna, och fylkeskommunernas representativa system ändrades.⁷⁶

Fylkeskommunernas administrativa struktur och juridiska ansvarsområden ändrades inte i grunden förrän 1975. Från och med 1975 valdes ledamöterna i fylkeskommunerna direkt med hjälp av ett proportionellt system, vilket innebar att fylkeskommunerna inte längre fungerade som fora för det mellankommunala samarbetet, utan snarare kunde ses som självständiga politiska maktorgan med en egen politisk identitet och regionen som grund. Således var fylkeskommunen inte längre ansvarig inför de lokala kommunerna, utan istället inför de enskilda invånarna i fylket. Vidare gavs fylkeskommunerna direkt beskattningsrätt, vilket ersatte systemet med överföringar från kommunerna. Slutligen var fylkesmannen inte längre ledamot och ordförande i fylkeskommunens styrelse.

Reformen 1975 motiverades med de värden som traditionellt sett förknippas med kommunal självstyrelse: principerna om demokratisering, autonomi och effektivitet.⁷⁷ Införandet av en autonom fylkeskommun styrd av en direktvald politisk församling skulle således innebära ökad lokal-/regional frihet, ökad lokal/regional demokrati, mera välfärd och större effektivitet.⁷⁸ I synnerhet autonomin uppfattades som något av vital betydelse, både som ett värde i sig och som en förutsättning för att uppnå de mål och syften som var kopplade till de två andra värdena. I en utvärdering

av fylkesreformerna under efterkrigstiden hävdar Hansen att paketet med reformprinciper som infördes 1975 bör utvärderas först och främst i ljuset av den ökade autonomin: "...vi kan urskilja två eller tre tydliga utvecklingslinjer, vilka alla leder i samma riktning för fylkeskommunernas del, nämligen i riktning mot en utökad autonomi. Genom de ändrade val- och skattesystemen skulle fylkeskommunerna för det första bli självständiga i förhållande till primärkommunerna. Genom en förändring av det administrativa systemet uppnådde fylkeskommunerna för det andra en mycket högre autonomi i förhållande till statsförvaltningen. Och slutligen upprättade fylkeskommunerna direkta förbindelser till medborgarna genom den föreslagna skattereformen".⁷⁹

Sammanfattningsvis framträdde fylkeskommunerna som en ny och självständig beslutsfattande nivå på den administrativa och politiska scenen med de ändringar som infördes 1975 och trädde i kraft 1976.⁸⁰ Nästa avsnitt kommer att handla om fylkeskommunernas nuvarande situation, ungefär tjugo år efter deras tillkomst, med ett speciellt fokus på denna styrelsenivås autonoma ställning.

3 Kompetensområden

Det finns ingen allmän lag som fastställer kompetensfördelningen mellan staten, fylkeskommunerna och primärkommunerna. Funktionsfördelningen mellan de olika styrelsenivåerna beslutas av stortinget genom lagstiftning: allmänna frågor i lagen om kommunal självstyrelse och frågor som gäller särskilda sektorer eller funktioner i speciallagstiftning (*kommunal særlovgivning*). Lagen om kommunal självstyrelse gäller framför allt frågor om förfaranden och organisering av organ på lokal och mellannivå, medan speciallagstiftningen ålägger fylkeskommunerna särskilda uppgifter och riktlinjer. Även om de flesta lagar som reglerar fylkeskommunernas verksamhet tilldelar dem ett generellt ansvar och således en hög grad av formell beslutanderätt, så påminner deras funktion mer om en regional statsförvaltningsmyndighet än ett regionalt självstyrelseorgan när de verkställer de obligatoriska åliggandena (se tabell 2). Den juridiska grundvalen för den kommunala och regionala självstyrelsen utgörs emellertid av antagandet av en negativt avgränsad generell kompetens. Den innebär att fylkeskommunen kan utföra andra uppgifter än dem som lagstiftningen stadgar, så länge som dessa uppgifter inte enligt lagen har tilldelats andra myndigheter eller instanser – raka motsatsen till den brittiska *ultra vires*-doktrinen.

Resultatet av uppdelningen av funktioner och uppgifter mellan de olika styrelsenivåerna är följaktligen en blandning av parlamentariska beslut och initiativ från fylkeskommuner och kommuner. Mot denna bak-

grund kan man kanske säga att fylkeskommunerna och kommunerna är försedda med vad som skulle kunna betecknas som ett "Janusansikte". De har dubbla funktioner, då de på samma gång ingår i den centrala förvaltningen och fungerar som företrädare för de lokala och regionala självstyrelserna.

4 Uppgifter och utgifter

De flesta uppgifter som för närvarande utförs av fylkeskommunerna är obligatoriska och fastlagda i speciallagstiftningen. De viktigaste funktionerna och deras relativa andel av fylkeskommunernas sammanlagda utgifter 1996 visas i tabell 2:

Tabell 2: *Fördelningen av fylkeskommunernas utgifter per ändamål, 1996*

Områden	Summa (milj. NKR)	%
Central förvaltning	1 599	3,1
Utbildning	12 821	24,9
Sjukvård och socialtjänst	30 533	59,3
Bostadsmiljö, näringsliv	1 022	2,0
Kyrka och kultur	966	1,9
Tekniska frågor	48	0,1
Kommunikationer	4 506	8,8
Totalt	51 495	100

Källa: *Report on the Calculation*, Committee for Local Government Finance, februari 1998.

Enligt tabellen skulle fylkeskommunen i stor utsträckning kunna karaktäriseras som en "välfärdskommun", vars huvuduppgift består i att ombesörja centrala välfärdsfunktioner såsom sjukvård (59 %) och utbildning (24,9 %). Fylkeskommunen som sådan utgör inget undantag från den allmänna regeln som gäller organiseringen av de nordiska välfärdsstaterna: de lokala och regionala kommunerna har varit – och är – de huvudsakliga organen för implementeringen av välfärdspolitiken. Offentliga uppgifter har successivt delegerats till de decentraliserade organen med motiveringen att de lokala och regionala självstyrelserna kan implementera och förvalta de åligganden som direkt påverkar den enskilda medborgaren på ett mer effektivt sätt. De regionala självstyrelserna åtar sig de uppgifter och funktioner som antingen är för stora för att tilldelas kommunerna, eller som kräver samarbete över kommungränserna. När över 60 % av den offentliga sektorns konsumtion härrör från de regionala och kommunala styrelsenivåerna, kan man säkerligen argumentera som Albæk⁸¹ att

”välfärdsstatens problem har blivit välfärds kommunernas problem – och vice versa”.

Denna omfattande decentralisering av uppgifter till de regionala och lokala självstyrelserna verkar vara i samklang med strävandena att stärka den regionala demokratin som så kraftfullt framhövdes i reformen 1975. Om vi som utgångspunkt tar det faktum att den regionala demokratin antas innebära att det finns skillnader mellan fylkeskommunerna när det gäller hur de prioriterar sina inkomster, samt deras frihet att organisera tillhandahållandet av service, så uppstår frågan om fylkeskommunerna åtnjuter verklig autonomi i dessa avseenden. Eller, för att formulera om frågan, i vilken utsträckning och på vilka sätt inskränker centralmakten fylkeskommunernas handlingsfrihet? Sørensen har inordnat de centrala kontrollmöjligheterna i fyra kategorier: (1) *Laglig rätt till service*: central lagstiftning kan definiera vilken lagstadgad rätt medborgarna har till viss offentlig service och tvinga fylkeskommunerna att tillhandahålla denna service. (2) *Organisationsrestriktioner*: i lag kan anges att det skall finnas särskilda (fack)nämnder som ges beslutskompetens oberoende av fylkeskommunen. (3) *Minimistandarder*: den nationella lagstiftningen kan specificera serviceutbudet genom att besluta om kvalitetsstandarder och gemensamma minimalistandarder för servicen. (4) *Centralt godkännande eller kontroll*: centralmakten kan även påverka tillhandahållandet av service genom regleringar om statlig kontroll och godkännande, både i relation till särskilda handlingsprogram och deras fysiska infrastruktur.⁸² Med utgångspunkt i dessa fyra reglerings- och kontrollkategorier sammanfattas kort i tabell 3 det manöverutrymme som fylkeskommunerna har, när det gäller utförandet av de viktigaste funktionerna:

Tabell 3: *Centralmaktens reglering av fylkeskommunernas styrelse, obligatoriska åligganden*

1: Starka begränsningar genom lagar och bestämmelser

0,5: Medelstarka begränsningar genom lagar och bestämmelser

0: Svaga begränsningar genom lagar och bestämmelser

	Lagstadgad rätt till service	Restriktioner på organisationer	Minimistandarder	Centralt godkännande eller kontroll
Påbyggnadsundervisning	1	1	1	0
Sjukvård (somatiskt och psykiatrisk)	0,5	0,5	0	1
Kultur	0	0	0	0
Allmänna kommunikationer	0	0	0	1

Källa: St. meld. nr. 23 (1992-93) Om förhållandet mellan staten och kommunerna

Tabellen visar att den obligatoriska uppgiften utbildning som tillhandahålls på den regionala nivån regleras på ett väldigt precist sätt. Lagen innehåller detaljerade bestämmelser för tillhandahållandet av service inom denna sektor, vilka täcker alla aspekter från krav på byggnader och antalet elever i varje klass till innehållet i läroplanen. Hälsovårdssektorn kommer på andra plats när det gäller den statliga regleringen av servicen med ungefär 50 lagar och 150 föreskrifter som begränsar fylkekommunernas handlingsfrihet.⁸³ Transportväsendet och i synnerhet kulturen är underkastade betydligt färre statliga regleringar och kontroller.

Sammanfattningsvis begränsas den autonomi som fylkeskommunerna har när det gäller beslut om utgifter, servicenivåer och organisatorisk utformning genom flera möjligheter till statlig kontroll och regleringar. Den största andelen av utgifterna går till ombesörjandet av service inom områdena sjukvård och utbildning; sektorer som hör nära samman med centralmaktens välfärdsambitioner. Det finns emellertid tecken som tyder på att inblandningen från centralt håll i de lokala och regionala angelägenheterna minskar. Lagen om kommunal självstyrelse från 1992 bygger på en proposition enligt vilken den nuvarande lagstiftningen innehåller för många detaljerade regler och att centralmaktens kontroll mer borde bygga på målstyrning. En annan debatt gäller frågan om det är nödvändigt att den nationella lagstiftningen anger minimistandarder.

Fylkeskommunerna är inte enbart leverantörer av centralt styrd välfärdsservice. Sedan de inledde sin verksamhet 1975 har de också spelat en nyckelroll för den regionala utvecklingen. Denna roll har, fram till nyligen, bestått av två centrala element. Först och främst är fylkeskommunerna ansvariga för den vittomfattande regionala planeringen i enlighet med miljödepartementets riktlinjer, med uppgiften att ange målen för den övergripande demografiska och ekonomiska utvecklingen och att slå vakt om samhällets intressen när det gäller markutnyttjandet och naturresurserna i de respektive länen. För att uppnå dessa mål ska fylkeskommunerna utarbeta fylkesplaner i samråd och samarbete med de centrala och lokala styrelsenivåerna. Planerna revideras vart fjärde år, och det finns en stark betoning på samordningen av de olika sektorerna inom den offentliga verksamheten som drivs av lokala, regionala och centrala organ. Ända sedan den första fylkesplanen utarbetades 1976, har planerna emellertid kritiserats för att vara alltför ambitiösa dokument av begränsad praktisk betydelse. Särskilt strävandena efter samordning av olika sektorer, som fylkesplanen var tänkt att främja, har bedömts vara misslyckade.⁸⁴

Den andra centrala komponenten i fylkeskommunernas ansvar för den regionala utvecklingen har traditionellt sett varit kopplad till deras administration av olika regionala stödprojekt. Till exempel har de haft befogenhet att besluta om olika slags statliga anslag sedan mitten på

1970-talet. År 1995 fattade man emellertid beslutet att Statens närings- och distriktsutvecklingsfond (SND) och dess lokalkontor skulle ta över ansvaret för administrationen av de regionala stödprojekten. Denna utveckling har fått vissa observatörer att hävda att fylkeskommunernas planerings- och utvecklingsroll har förvandlats till blott en ritual, där de nödvändiga medlen för att förverkliga planer och ambitioner saknas.⁸⁵

Den regionala planeringen och utvecklingen hör till fylkets ansvarsområden. Utvecklingen av SND och fylkesmannens ansvar på områdena jordbruk och miljö har skärpt debatten om uppgiftsfördelningen mellan fylkeskommunerna och den regionala statsförvaltningen. Denna debatt har handlat om två saker: dels frågan om omfördelningen av uppgifter och ansvarsområden, dels frågan om att utveckla samarbetet och styrningen på flera nivåer.

5 Inkomster

Fram till 1975 finansierades fylkeskommunerna genom skatter (*reparti-sjonsskatt*) som betalades av fylkets medlemskommuner i enlighet med deras skatteförmåga. Genom införandet av 1975 års fylkesreform gavs emellertid fylkeskommunerna en självständig beskattningsrätt. Det innebar att fylkeskommunerna och primärkommunerna skulle dela på samma skatteunderlag, och på ett djupare plan innebar inkomstreformen att fylkeskommunerna ekonomiskt sett blev helt självständiga från kommunerna. Sedan den direkta fylkesskatten infördes 1977 har fylkeskommunernas huvudsakliga inkomster kommit från tre källor: öronmärkta bidrag, allmänna bidrag och skatter. Under åren efter reformen 1975 utgjordes huvuddelen av de statliga bidragen av öronmärkta bidrag som täckte en mängd handlingsprogram och projekt.⁸⁶ Överflödet av specialdestinerade bidrag som länkade samman det lokala och regionala beslutsfattandet med de statliga målsättningarna befanns dock vara oförenligt med huvudmålet, att inrätta självständiga fylkeskommuner. En statlig utredning (huvudutredningen bakom reformen av den kommunala självstyrelsen) som förespråkade idén om autonoma lokala och regionala självstyrelser, påpekade behovet av reformer med argumentet att systemet med öronmärkta bidrag inte bara minskade de lokala och regionala självstyrelseorganens autonomi, utan även förhindrade en effektiv resursfördelning på de lokala och regionala nivåerna.⁸⁷ Det statliga anslags-systemet omorganiserades därför från och med 1986 genom en sammanslagning av alla olika särskilda bidrag till tre större, sektorsbaserade anslag, och från och med 1994 till ett enda, stort, generellt bidrag.⁸⁸

Det nya systemet som infördes 1986 hade tre grundsatser: det skulle för det första lägga ett tyngre ekonomisk ansvar på de regionala och lokala

nivåerna. För det andra skulle avskaffandet av specialbidrag och införandet av generella bidrag med anslagsfördelningar till varje sektor innebära en lägre grad av detaljerad styrning från centralt håll. För det tredje representerade det nya systemet en betydande förenkling i jämförelse med det gamla.⁸⁹ Mellan 1986 och 1994 tog fylkeskommunerna emot ett generellt bidrag och sektorsbidrag för högstadieskolor, transportväsende och hälsovård. År 1994 ersattes de tre sektorsbidragen av ett enda utgiftsutjämnande bidrag.⁹⁰ Den grundläggande strukturen för fylkeskommunernas nuvarande inkomstsystem visas i tabell 4.

Tabell 4: *Fylkeskommunernas huvudsakliga inkomstkällor, 1996.*

Inkomstkälla	Summa (miljoner NKR)	%
Generella statsbidrag	19 032	37
Öronmärkta statsbidrag	7 510	15
Skatter	22 444	43
Avgifter och debiteringar	1 751	3
Annat (t.ex. räntor, transfereringar)	1 322	2
Totalt	52 059	100

Källa: *Report on the Calculation*, Committee for Local Government Finance, februari 1998.

Som framgår av tabellen består inkomstunderlaget huvudsakligen av skatter och statsbidrag. Skatteinkomsterna – som baseras på den beskattningsbara personliga inkomsten – utgjorde 43 % av fylkeskommunernas inkomster 1996. Regeringen fastställer maximinivåerna för skattesatserna. År 1996 var skattetaket för fylkeskommunerna 7 %, en skattesats som alla fylkeskommuner tillämpade. Ungefär 43 % av de totala inkomsterna kom från generella bidrag, medan de sammanlagda öronmärkta bidragen uppgick till 15 %. Avgifter, debiteringar och andra mindre inkomstkällor relaterade till räntebetalningar, etc. utgjorde en mindre del (5 %) av fylkeskommunernas sammanlagda inkomster. Det är ingen överdrift att påstå att tabell 4 visar fylkeskommunernas mycket begränsade inkomstmöjligheter, trots målsättningarna och ansträngningarna i 1986 års reform. Detta är delvis en följd av den centrala regleringen av skattesatserna, som skiljer Norge från grannländerna Sverige och Danmark, och delvis ett resultat av det relativt stora beroendet av statliga bidrag. Det faktum att antalet öronmärkta bidrag har ökat under det senaste året visar på att fylkeskommunernas handlingsutrymme när det gäller verksamhetens finansiering har minskat.

År 1995 tillsattes en statlig utredning för att granska systemet med den lokala självstyrelsens ekonomi. Utredningen lade 1997 fram ett betänkande med flera förslag på åtgärder för att utveckla det nuvarande systemet.⁹¹ Några av dessa förslag fick stöd från den nytilträdde regeringen (en

koalition bestående av kristdemokratiska partiet, centerpartiet och liberala vänsterpartiet) och stortinget, bland annat rekommendationen att öronmärkta bidrag endast bör användas i ett begränsat antal fall, och att andelen "fria inkomster", d.v.s. skatter, bör ökas. I en allmän redogörelse om den lokala demokratin, hållen inför stortinget den 19 mars 1998, förklarade ministern för kommunala och regionala frågor även att den nya regeringen beslutat att inleda försök med att låta några primärkommuner och fylkeskommuner fritt få bestämma skattesatsen samt att tilldela dessa kommuner pengar i form av generella bidrag istället för som tidigare öronmärkta bidrag.

6 Fylkeskommunernas organisatoriska struktur

Enligt lagen om kommunal självstyrelse måste alla primär- och fylkeskommuner ha en fullmäktigeförsamling, en ordförande i fullmäktigeförsamlingen och en administrativt ansvarig chef. Utöver dessa krav fastställer inte lagen om kommunal självstyrelse hur kommuner och fylkeskommuner ska vara organiserade.

Fullmäktigeförsamlingen är det högsta organet och kan fatta politiska beslut om uppgifter och investeringar. Val till fylkeskommunen sker vart fjärde år på grundval av ett proportionellt valsystem med flermansvalkretsar. Storleken på fullmäktige beror på antalet invånare i varje fylke. Minimistorleken är 19 i de minsta länen och 43 i de största. Ordföranden väljs av fullmäktige bland fullmäktigeledamöterna. Fullmäktige har rätt att, inom vissa gränser, fördela medel, införa brukaravgifter och idka myndighetsutövning i form av regler som är bindande för invånarna. Fylkeskommunens fullmäktigeförsamling väljer också en styrelse bland sina medlemmar. Fram till 1993 krävde lagen att en fjärdedel av fullmäktigeledamöterna skulle väljas till styrelsen. Lagen om kommunal självstyrelse från 1993 anger istället att fullmäktigeförsamlingarna får välja fem eller flera ledamöter i styrelsen. Styrelsen väljs så att partierna representeras i styrelsen i relation till deras ställning i fullmäktigeförsamlingen. Denna metod tillhör samma tradition som "aldermanmodellen", där ledamöterna i den verkställande styrelsen väljs bland de mest erfarna fullmäktigeledamöterna från alla partier. Styrelsen har ansvaret för att lägga fram budgetförslag till fullmäktigeförsamlingen, och styrelsen bereder de ärenden som ska behandlas av fullmäktigeförsamlingen. Styrelsen kan också förses med befogenhet att fatta beslut i vissa fall.

Lagen från 1992 om kommunal självstyrelse tillåter vid sidan om aldermanmodellen även en alternativ styrelseform som kallas den "parla-

mentariska modellen” och som stärker majoritetens position och ansvar. Denna modell bygger på att styrelsen är beroende av majoriteten i fylkeskommunens fullmäktigeförsamling.⁹²

7 Fylkeskommunen och legitimitetsutmaningen

Offentliga institutioners varaktighet och legitimitet beror på folkets godkännande och stöd. Nivån på valdeltagande kan ses som ett mått på det folkliga stödet för politiska institutioner som fylkeskommunen.

Valdeltagandet i kommunal- och fylkeskommunvalen var år 1995 lägre än i några föregående val under efterkrigstiden.⁹³ Den sammantagna statistiken för hela landet visar att endast 59 % röstade i de fylkeskommunala valen. Det låga resultatet förstärkte trenden mot ett minskande valdeltagande som har funnits under de senaste 15–20 åren. För många iakttagare framstår denna långvariga tendens som ingenting annat än en tydlig markering av den legitimitetskris som den kommunala och i synnerhet regionala självstyrelsen hamnat i. Men man skulle kunna hävda att skiftningar i väljarbeteendet och till och med långvariga trender i sig inte utgör definitiva bevis på en legitimitetskris. Tesen om den regionala demokratins minskade legitimitet stöds emellertid även av andra tecken än valdeltagandet. Till exempel visade en nationell undersökning 1990 att 51 % av befolkningen ansåg att den kommunala nivån hade störst påverkan på det dagliga livet, till skillnad från de 31 % som satte den centrala styrelsenivån först och de 9 % som svarade den regionala styrelsen.⁹⁴ På det politiska planet stöder både partier som Høyre och Fremskrittspartiet avskaffandet av fylkeskommunerna, under det att media ständigt rapporterar om vårdskandaler förorsakade av felaktiga prioriteringar och brist på kontroll från fylkeskommunernas sida. Med andra ord står fylkeskommunerna under hård press. Frågor som gäller deras demokratiska ställning och förmåga finns ständigt på dagordningen, och deras roll som serviceleverantörer är starkt ifrågasatt.⁹⁵

8 Den regionala statsförvaltningen - fylkesmannen

8.1 Historia

Fylkesmannen har varit en del av den offentliga förvaltningen i Norge sedan 1685. Fylkesmannen är en statlig myndighet på regional nivå som är underordnad departementen, och det finns ett fylkesmanskontor i varje fylke (Oslo och Akershus har ett gemensamt kontor). Utmärkande för kontoren är att de utför specialiserade uppgifter för flera departement och direktorat, medan de även har ett generellt ansvar för den övergripande statliga verksamheten i fylket. Historiskt sett har fylkesmännen spelat en viktig roll som kronans representanter i regionerna. Fram till dess lagen om lokal självstyrelse antogs 1837 fungerade fylkesförvaltningen endast som en förlängning av den centraliserade staten. Fylkesmannen tog alltså hand om merparten av de offentliga åliggandena i fylkena.⁹⁶ Med lagstiftningen 1837 blev varje fylke tvunget att ha en styrande fullmäktigeförsamling, bestående av borgmästarna från de lokala kommunerna. Ett drag av folklig representation infördes alltså i fylkesförvaltningen, men fylkesmannen var fortfarande den viktigaste aktören som församlingens ordförande, med ansvaret för att förbereda dagordningen inför sammanträdena. Denna dominerande roll förändrades emellertid radikalt med införandet av de direktvalda fylkeskommunerna 1975. Reformen innebar att fylkesmannen inte längre skulle leda fylkeskommunens förvaltning, och att han/hon istället skulle begränsa sin verksamhet till rent statliga angelägenheter och sakna inflytande över de politiska processerna i fylkeskommunen.

Sedan mitten på 1980-talet har emellertid fylkesmannens roll på nytt ökat i betydelse. Detta beror delvis på en gammal målsättning att minska splittringen inom den regionala statliga nivån. Sättet att uppnå detta mål har varit att integrera statliga sektorsmyndigheter i fylkesmannens kontor och därmed koppla ihop olika politikområden horisontellt på den regionala nivån. Det bakomliggande resonemanget är att detta ska gynna samordningen och utveckla ett rumsligt synsätt, vilket betyder att den statliga regionalpolitiken kommer att bli mer mottaglig för territoriella olikheter och behovet av samordning mellan de lokala myndigheterna. Till exempel blev de regionala delarna av jordbruksförvaltningen underordnade fylkesmännen 1994, för att de skulle knytas närmare till de förvaltningssektorer vilkas verksamheter sammanföll med de olika jordbruksnämndernas verksamheter. Den andra anledningen till att fylkesmännen återtagit lite av sin forna ställning under senare år beror på en starkare betoning av deras

rådgivande funktioner och tillsynsfunktioner, liksom deras uppgift som besvärinstans i kommunalrättsliga ärenden. I följande avsnitt ska vi ta en närmare titt på de roller och funktioner som fylkesmannen innehar för närvarande.

8.2 Funktioner och roller

Bestämmelserna för fylkesmännen slår fast att fylkesmannen är kungens, dvs. regeringens, och statens företrädare i fylket och är ansvarig för genomförandet av stortingets politiska beslut. De enskilda departementen har direkt befogenhet att ge särskilda instruktioner till fylkesmannen inom sina kompetensområden.⁹⁷ Fylkesmannens huvuduppgift är således att på departementens vägnar aktivt vidarebefordra stortingets och regeringens politik inom olika specialområden till kommunerna och sedan se till att de verkställs inom de fastställda ramarna och i enlighet med principerna för kommunal självstyrelse. För närvarande utför fylkesmannen uppgifter för följande departement:

(1) *Barn- och familjdepartementet*: Fylkesmannen är ansvarig för viktiga uppgifter på de regionala och kommunala nivåerna när det gäller daghem, familjelagstiftning/separationer och skilsmässor, barnens välfärd, krishantering och skuldrådgivning. Uppgifterna innefattar vägledning, kontroll och tillsyn av kommuner och andra institutioner.

(2) *Justitie- och polisdepartementet*: Fylkesmannen är ansvarig för kostnadsfri rättshjälp och ersättning till våldsoffer och för tillsynen av förlikningsnämnder, skiljenämnder, religiösa och konfessionella samfund, och stiftelser. Fylkesmannen har det primära ansvaret för fylkets civilförsvar. Fylkesmannen spelar också en viktig roll i strävandena att säkerställa den nödvändiga beredskapen på regional nivå och när det gäller att säkerställa att kommunerna har kapacitet att kunna förhindra och hantera större olyckor, kriser och katastrofer i freds- och krigstid. Fylkesmannen har dessutom ansvaret för att utveckla och leda en samordnat krisorganisation i fylket.

(3) *Arbets- och administrationsdepartementet*: Fylkesmannen har en tillsyns- och vägledningsroll visavi kommunerna när det gäller allmänna ekonomiska och juridiska frågor. Detta inbegriper budgetkontroll, beslut om lån och garantier liksom fördelningen av vissa medel som står till fylkeskommunernas förfogande. Fylkesmannen måste samordna statens relationer till kommunerna. Fylkesmannen har också tilldelats uppgifter som gäller valen till kommunerna och fylkeskommunerna och de allmänna valen samt uppgifter inom ramen för plan- och bygglagen, såsom överklaganden i byggnadsärenden.

(4) *Jordbruksdepartementet*: Fylkesmannen ansvarar för att de jordbrukspolitiska mål som fastställts av stortinget vid en given tidpunkt uppnås. Detta innefattar bland annat att stärka jordbruksnäringen genom att främja åtgärder inom både nya och traditionella former av jordbruksbaserad industriell utveckling och att säkerställa att dessa åtgärder genomförs i enlighet med en sund förvaltning av jorden och miljön. Fylkesmannen ansvarar dessutom för att verkställa åtgärder inom inkomst- och välfärdspolitiken, som till exempel kontrollen av understöd enligt jordbruksöverenskommelsen.

(5) *Miljövårdsdepartementet*: Fylkesmannen spelar en central roll när det gäller det kontinuerliga överinseendet av kommunal och annan verksamhet på miljöområdet. Den centrala uppgiften är att vidarebefordra nationella miljömål till lokala och regionala organ och att dokumentera och tillhandahålla information om regeringens politik på miljöskyddsområdet. Fylkesmannen arbetar även med att minska föroreningarna från kommunala utsläpp, vissa industrigrenar, jordbruksverksamheter och fiskodlingar. Grundläggande förutsättningar för dessa ansträngningar och för att uppnå miljöpolitiska målsättningar är att de biologiska resurserna skyddas och används på ett rationellt sätt.

(6) *Social- och hälsodepartementet*: Inom denna sektor inskränker sig fylkesmannens uppgifter huvudsakligen till att tillhandahålla en allmän vägledning till kommunerna, behandla överklaganden, tillsyn av institutioner/bostäder, utvecklingsprogram för social service och missbrukare.

Förutom verkställandet av ett antal uppgifter för departementen och direktoraten, förutsätts fylkesmannen säkerställa att olika uppgifter behandlas i överensstämmelse med relaterade eller angränsande uppgifter.⁹⁸ Enligt bestämmelserna för fylkesmännen är målet att staten bör agera så konsekvent som möjligt i förhållande till kommunerna och att lösningar bör vara såväl effektiva som till nytta för samhället i stort. Detta samordningsansvar avser uppgifter som ryms både inom och utanför de organisatoriska ramarna för fylkesmannens kontor.

Med sina olika roller och sitt samordningsansvar är fylkesmännen även viktiga initiativtagare och deltagare i kommunernas och fylkeskommunernas planering enligt plan- och bygglagen (kommunala planer och fylkesplaner).

8.3 Tillsyn och rättsskydd

Enligt lagen har fylkesmännen också ett ansvar för tillsyn av kommunernas övergripande ekonomiska och administrativa förvaltning och bidra till den allmänna rapporteringen från kommunerna till de centrala myndigheterna. Mer specifikt har fylkesmannen enligt lag tilldelats ett

antal uppgifter som regional tillsynsmyndighet, förlikningsman och administrativ överklagandeinstans för kommunala beslut.⁹⁹ Fylkesmannen handlägger enskilda ärenden, beslutar om ansökningar, administrerar anslag och tillhandahåller aktiv vägledning och information till kommunerna inom ett antal områden. Fylkesmannen har dock ingen tillsynsfunktion när det gäller fylkeskommunen.

En viktig aspekt när det gäller fylkesmannen är institutionens funktion som en garant för juridiska rättigheter. Även om fylkesmannens egna beslut antas vara präglade av överväganden om vad som är grundlagsenligt, så är det ändå funktionen som administrativ överklagandeinstans för enskilda kommunala beslut och verksamheten som tillsynsmyndighet enligt särskild lagstiftning som utgör huvudelementen i fylkesmannens roll som garant för juridiska rättigheter. Detta gäller alltså förhållandet mellan de lokala myndigheterna som statliga verkställande organ och invånarna som mottagare av deras offentliga service och beslut.

Rollen som administrativ överklagandeinstans är speciell i den bemärkelsen att fylkesmannen i denna egenskap kan undersöka enskilda kommunala ärenden i den utsträckning som anges i bestämmelserna i den relevanta lagstiftningen – med rättighet och skyldighet att granska alla aspekter av ärendet, med befogenhet att upphäva ett beslut och till och med fatta ett nytt beslut. Under vissa omständigheter kan fylkesmannen också ändra vissa beslut på eget initiativ, även om inget överklagande har gjorts. Detta är en roll som uppenbarligen avviker från principerna om ramstyrning och kommunal självstyrelse, principer som annars är avgörande för att fastställa förhållandet mellan fylkesmannen och kommunerna. Den roll som fylkesmannen spelar som administrativ överklagandeinstans för kommunala beslut kan därför ses som en garanti för invånarna att den lokala demokratin fungerar i enlighet med principerna för en rättsstat.¹⁰⁰

8.4 Organisation och resurser

Utförandet av de administrativa uppgifterna speglar det sätt varpå fylkesmännens kontor är organiserade. Under fylkesmannens och den biträdande fylkesmannens ledning är kontoret i allmänhet uppdelade i fem specialiserade avdelningar:

- (1) beredskapsavdelningen
- (2) kommunavdelningen
- (3) jordbruksavdelningen
- (4) miljöskyddsavdelningen
- (5) social- och familjeavdelningen.

Dessutom består en administrativ enhet och en enhet för kommunsamordning varje kontor. År 1997 var sammanlagt 1 800 personer anställda i fylkesmännens kontor, med ett genomsnitt på 100 personer per kontor. Den totala budgeten för kontoren under samma år uppgick till 841 miljoner NKR.

Andra statliga myndigheter på regional nivå

Även om det har varit en viktig målsättning att integrera de regionala statliga sektorsmyndigheterna i fylkesmannens kontor, återstår fortfarande flera separata myndigheter som är länsbaserade. De viktigaste av dessa är :

- (1) Det nationella utbildningskontoret
- (2) Chefsfylkesläkaren
- (3) Fylkesarbetskontoret
- (4) Fylkesskattekontoret
- (5) Fylkeskontoret för den nationella försäkringskassan
- (6) Allmänna vägförvaltningen

9 Den aktuella debatten

Behöver en liten enhetsstat som Norge, med endast fyra miljoner invånare, tre styrelsenivåer? Sedan många år pågår en debatt i Norge om hur den offentliga sektorn bör moderniseras för att stämma överens med idealen effektivitet, jämlikhet och demokrati. Man har ägnat mycket uppmärksamhet åt frågan om hur statens verksamhet kan minskas och trimmas, men det har inte förts någon grundläggande debatt om behovet av stat eller kommuner. Som nämndes i föregående avsnitt har den allmänna kritiken mot fylkeskommunerna gett upphov till en grundläggande diskussion om detta regionala organs legitimitet. De som förespråkar ett totalt avskaffande av fylkeskommunerna hävdar att de funktioner som för närvarande innehas av fylkeskommunerna skulle hanteras mer effektivt om de antingen privatiserades eller fördes över till den centrala statsapparaten och till kommunerna. Det är dock inte bara fylkeskommunerna, utan även fylkesmännens uppgifter och funktioner, som har varit föremål för debatt och ofta kritiserats. Ett argument har varit att fylkesmännen ingriper i ärenden som ska handläggas och beslutas av de lokala och regionala självstyrelseorganen.

Andra anser att Norge skulle klara sig utmärkt utan fylkena, men ser inga bra alternativ till den nuvarande organisationen. Utan en fylkesförvaltning skulle landet behöva kommuner av ett betydligt större omfång än dagens för att ta hand om regionala funktioner. Argument inom traditionen ”litet är vackert”, med betoning på värden som lokal identitet, medborgar-

deltagande och närhet till besluten, åtnjuter emellertid stort folkligt stöd i Norge, och för närvarande hörs inga röster i den allmänna debatten till förmån för större kommuner. Stortinget har beslutat att frågan om sammanslagningar tills vidare bör behandlas av kommunerna själva. Det har också förts diskussioner om fylkenas geografiska storleksförhållanden, och flera aktörer har lagt fram förslag om att minska antalet fylken.

Förespråkarna för fylkeskommunernas fortsatta existens anser att fylkeskommunerna är nödvändiga för att säkerställa ett demokratiskt inflytande över den samhällsservice som kommunerna är för små för att tillhandahålla och som den centrala nivån är för avlägsen och splittrad för att ombesörja på ett sammanhängande och obyråkratiskt sätt. Angående den hårda kritiken mot fylkeskommunernas prestationer så hävdar de att fylkeskommunerna aldrig har haft en verklig möjlighet att arbeta som verkligt självstyrande enheter, på grund av de omfattande bestämmelser som centralmakten tvingat på dem samt deras bristande möjligheter att skaffa sig egna inkomster. Enligt detta resonemang borde ett politiskt organ som getts ansvaret för viss allmän politik och dess genomförande också ha rätt att införskaffa och besluta om medlen för att verkställa sådana åligganden. Enligt många fylkeskommunpolitiker är detta inte fallet för fylkeskommunerna i dag. Tvärtom borde fylkeskommunerna mer korrekt ses och betecknas som "statstjänare", eller "statens förlängda arm" på regional nivå, hävdas det. Endast om fylkeskommunerna gavs ökad autonomi i alla avseenden skulle de kunna spela den roll som verkliga regionala demokratiska organ som avsågs med reformerna i mitten på 1970-talet.

10 Avslutande synpunkter

I något abstrakta ordalag skulle den norska mellannivån kunna förstås som en träffpunkt mellan två politiska processer vilkas drivande krafter går i motsatta riktningar. Först av allt representerar fylkesmannen en uppifrån och ned-inriktad nationell uppbyggnadsprocess som eftersträvar nationella mål som gäller jämlikhet, enhetlighet, rättsskydd och makroekonomisk styrning, och för det andra representerar fylkeskommunen en politisk nedifrån och upp-process, där tonvikten är lagd på utvecklingen av regionala resurser, rumslig mångfald, autonomi och regionala uttryck för självstyrelse.¹⁰¹ Statens och den offentliga förvaltningens mellannivå består alltså av en kombination av den centrala styrelsens och den lokala styrelsens kännetecken och värden.

Dessa värdens och känneteckens relativa betydelse och vikt har varierat under åren, och kommer förmodligen att fortsätta göra det. Oändliga diskussioner om fördelningen av uppgifter och ansvarsområden mellan olika

styrelsenivåer och statsorgan kan ses som bevis för detta faktum. Följaktligen blir sannolikt jakten på en optimal utformning "en gång för alla" till en ganska illusorisk övning. Icke desto mindre tillsatte regeringen Bondevik i juni 1998 en utredning för att granska den existerande fördelningen av uppgifter, befogenheter och utgifter mellan styrelsenivåerna. I anslutning till denna granskning ska utredningen särskilt utvärdera behovet av en övergripande reform av fylkesnivån för att uppnå en enklare struktur och förhoppningsvis en regional organisation med större legitimitet.

LITTERATUR

- Albæk, E (1995): "Reforming the Nordic Welfare communes", i *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 61:241-264
- Baldersheim, H. (1997): "Har fylkeskommunen ei framtid?" i H. Baldersheim, F. Bernt, T. Kleven & J. Rattsø (red), *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*, Tano, Aschehoug Oslo.
- Baldersheim, H. (1995): "Fylkeskommunen som styringsnivå – ei prosjektskisse", i *Forholdet stat-kommune i et legitimitetsperspektiv*. NIBR- Notat 1/95.
- Bernt, J F (1997): "Statlig kontroll med kommunen - en trussel mot eller en forutsetning for det kommunale folkestyrets legitimitet?" i H. Baldersheim, F. Bernt, T. Kleven & J. Rattsø (red), *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten..* Tano, Aschehoug
- Bukve, O. (1996) "Consensus, Majority Rule and Managerialism in Local Government: Norwegian Experiences and Prospects", i *Local Government Studies*, vol.22, No. 1. FRANK CASS, London.
- Bukve, O. (1998) "Fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør: Distriktpolitikk eller næringspolitikk?", i H. Baldersheim (red.): *Kan fylkeskommunen fornyast?* Det Norske Samlaget. Oslo.
- Fevolden, T. (1997) "Fylkeskommunen - fra hjelpeorgan til selvstendig forvaltningsnivå", i T. Christensen och M. Egeberg (red.) *Forvaltningskunnskap*. Tano Aschehoug, Oslo.
- Fevolden, T. & R. Sørensen (1987) "Norway", i E. C. Page och M. J. Goldsmith (red.): *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. SAGE Modern Politics Series, vol. 13, SAGE publications, London.
- Hansen, T. (1993) "Intermediate - Level Reforms and the Development of the Norwegian Welfare State", i L. J. Sharpe (red.): *The Rise of Meso Government in Europe*. SAGE Modern Politics Series, vol. 32. Sage Publications, London.
- Kjellberg, F. (1995) "The Changing Values of Local Government". *The Annals*. AAPSS, 540, Juli.
- Kjellberg, F. och P.K. Mydske (1988/1989): "Fylkeskommunen, grunnleggende i vårt politiske system", del I og II", i *Plan og Arbeid*, 6/88, s. 41-45, och 1/89, s. 20-24.
- Langset, M. (1998) "Styringsnivå til besvær - Debatten om fylkeskommunen", i H. Baldersheim (red.): *Kan fylkeskommunen fornyast?* Det Norske Samlaget, Oslo.
- Ministry of National Planning and Coordination (1997): *The County Governors in Norway - Regional Representatives of Central Government*.

- Mydske, P.K. (1982) "Fylkeskommunen i det politiske system", *Plan og arbeid 1982*, s. 188-191.
- NOU 1974:53. Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1996:1. Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1996:5. Hvem skal eie sykehusene? Sosial- og helsedepartementet.
- NOU 1997:8. Om finansiering av kommunesektoren. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- OECD (1997): *Managing Across Levels of Government*. PUMA. OECD Publications, Paris.
- Page, E. C. (1991) *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Base of Local Self-Government*. Oxford University Press, Oxford.
- Rose, L.E. & P.A. Pettersen (1996) "The Legitimacy of Local Government. A Norwegian Perspective". Paper presented at the international conference "The Legitimacy of Local Government in a Changing World".
- Sharpe, L.J. (1993) *The Rise of Meso Government in Europe*. Sage Publications, London.
- Sharpe, L.J. (1970) "Theories and Values of Local Government". *Political Studies*, Vol. XVIII, No 2.
- Sørensen, R. (1996) "The Legitimacy of Norwegian Local Government: The Impact of Central Government Controls". Conference paper at the conference "The Legitimacy of Local Government in a Changing World – Challenges to the Practice of Research and the theory of Governance".

DEN OFFENTLIGA FÖRVALT- NINGENS MELLANNIVÅ I FINLAND

Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma

1 Inledning

Statsförvaltningen i Finland är knuten till det politiska beslutsfattandet genom de högsta verkställande organen. Dessa består av parlamentet (*Eduskunta/Riksdag*), republikens president (*Tasavallan Presidentti*) och statsrådet (*Valtioneuvosto*).

I enlighet med den finska grundlagen (*Perustuslaki*) har landet varit uppdelat i län (*lääni*) och kommuner (*kunta*) sedan 1919. Kommunerna är självstyrande enheter, medan länen är statliga myndigheter. Den kommunala självstyrelsen (*kunnallinen itsehallinto*) är vidsträckt och garanteras i avsnitt 51 i författningen.

Den första januari 1998 delades landet upp i 452 kommuner. Enligt finsk lag kan kommunerna själva bestämma om de ska kalla sig kommun (*kunta*) eller stad (*kaupunki*). Om de kallar sig kommun eller stad har inte direkt med storleken att göra, även om alla stora "kommuner" emellertid kallar sig för städer. Alla kommuner styrs av en enhetlig uppsättning bestämmelser oavsett storlek eller geografiskt läge.

Finland har ingen självstyrelse på "mellannivå" – som Tysklands "Länder" eller Spaniens "*comunidades autónomas*". Finland saknar alltså verkligt självstyrande enheter på mellannivån. Ett slags funktionella motsvarigheter till självstyrande "områden" finns emellertid, varav länsstyrelserna (*Lääninhallitus*), arbetskrafts- och näringscentralerna (*Työvoimaja elinkeinokeskus*), landskapsförbunden (*Maakunnan liitto*) och sjukvårdsdistrikten (*Sairaanhoitopäiri*) är de viktigaste. De första två ingår i statsförvaltningen, medan funktionen hos de sista två regleras av lagen om kommunal självstyrelse.

Delar av Finlands territorium har en särskild status i den finska lagstiftningen. Regionen Åland (Ahvenanmaa på finska) är en autonom, demilitariserad och neutral region som garanteras enligt internationell lag. Lagen om autonomi för Åland är en del av den finska författningen och

tillhandahåller ramarna för Ålands självstyrelse, och som ett resultat av detta har regionen Åland en egen vidsträckt legislativ och administrativ makt.

Det finns tre administrativa nivåer inom den finska offentliga förvaltningen: centralförvaltningen (*keskushallinto*), regionalförvaltningen (*aluehallinto*) och lokalförvaltningen (*paikallishallinto*).

Den finska regionala förvaltningen består av både statliga förvaltningsenheter (*valtionhallinto*) och kommunala förvaltningsenheter (*kunnallishallinto*), men det finns ingen separat regional statsförvaltning. Istället för en enda separat myndighet finns det 18 olika regionala förvaltningsmyndigheter (*aluehallintoviranomaiset*) av vilka länsstyrelserna och arbetskrafts- och näringscentralerna är de viktigaste. På den regionala kommunalförvaltningssidan finns det två viktiga aktörer, landskapsförbund och sjukvårdsdistrikt. Båda fyller funktioner med den rättsliga statusen av samkommuner (*kuntayhtymä*). Sammanlagt finns det omkring 270 samkommuner i Finland.

Den lokala förvaltningen är också uppdelad mellan staten och kommunerna. Statsförvaltningen är indelad i 90 statliga distriktsförvaltningar (*valtion piirihallinto*) som har samordnats, medan de finska kommunerna har ett jämförelsevis stort mått av självbestämmande, som genomgående har förstärkts. Kommunerna och städerna tillhandahåller all grundläggande välfärdsservice till sina invånare, och de ansvarar också för utvecklingen av dessa tjänster. Eftersom kommunernas genomsnittliga storlek är liten, så tillhandahålls många tjänster gemensamt. Kommunerna har bildat samkommuner speciellt för detta ändamål.

Under de senaste åren har riktlinjerna för utvecklingen av den offentliga servicen och förvaltningen varit att ansvarsområden och befogenheter bör föras närmare medborgarna. I praktiken har detta inneburit en decentralisering till kommunerna och till den lokala statsförvaltningen. Flera olika regionala statsförvaltningar och distriktsförvaltningar har också slagits ihop till större regionala enheter. Huvudsyftet med dessa åtgärder är att skapa en ökad flexibilitet, förenkla förvaltningsstrukturerna och utöka tillhandahållandet av service.

Tabell 1: *Antalet anställda inom den offentliga förvaltningen (1997)*

Förvaltningsnivå	Staten	Kommunerna	Sammanlagt	%
	Antal anställda	Antal anställda		
Central förvaltning	9 000	—	9 000	1,6
Regional förvaltning	27 000	65 000	92 000	16,5
Lokal förvaltning	26 000	370 000	396 000	71,0
Annat (militären, etc.)	61 000	—	61 000	10,9
Totalt	123 000	435 000 (22 %)	558 000 (78 %)	100

2 Regional förvaltning

2.1 Regional statsförvaltning

Nuförtiden består den regionala statsförvaltningen av tvärfunktionella länsstyrelser, arbetskrafts- och näringscentraler, miljöinstitut, andra regionala departementsförvaltningar och statliga myndigheters regionala enheter.

Inom den regionala statsförvaltningen finns det 18 olika regionala förvaltningsmyndigheter och 140 kontor med närmare 27 000 anställda, varav 16 000 – 17 000 sysslar med administrativa uppgifter. Den regionala förvaltningen har sedan början på 1990-talet befunnit sig i en omstruktureringsprocess, som innebär att regionala förvaltningsmyndigheter med begränsade ansvarsområden slås samman och att befogenheter delegeras till den lokala förvaltningen. Regionala miljömyndigheter bildades 1995 genom att flera självständiga myndigheter slogs samman till en enda förvaltningsenhet, de regionala miljöcentralerna (*Alueelliset ympäristökeskukset*).

Reformen av de statliga bidragen i Finland minskade den detaljerade kontrollen av det beslutsfattande som var riktat mot kommunerna från länsförvaltningen. Överföringen av andra uppgifter från länsstyrelserna till kommunerna, och minskningen av antalet uppgifter gjorde det möjligt att lätta på arbetsbördan inom länsförvaltningen.

En av reformens milstolpar var år 1997, när sex separata myndigheter med 77 kontor från tre förvaltningsområden gick ihop för att bilda regio-

nala arbetskrafts- och näringscentraler. Samtidigt minskades antalet länsstyrelser från tolv till sex. Reformen innebar att länsstyrelsernas ställning stärktes i deras funktion som en expertmyndighet inom flera sektorer med uppgift att arbeta för rikstäckande och regionala målsättningar. Länsstyrelserna är ansvariga för uppgifter som hör till sju olika departements verksamhetsområden.

I februari 1997 beslöt den finska regeringen att göra uppdelningen av de statliga uppgifterna på regional nivå mer enhetlig genom att omvandla alla regionala statliga enheter till landskapsförbund. Som ett resultat av detta består de statliga myndigheternas regionala organisation av en eller flera regioner. Den mer enhetliga uppdelningen på regional nivå har lett till förbättringar av kundservicen och ett bättre samarbete mellan myndigheterna, och den har också stärkt inriktningen på regionerna och deras verksamheter.

2.1.1 Länsstyrelserna

Länen utgör den historiska förvaltningsformen i Finland. De spelade tidigare en viktigare roll för förvaltningen än de gör i dag. Efter reformerna 1997 har de i dag förmodligen färre befogenheter än någonsin tidigare. För närvarande har de cirka 1 000 anställda.

Länsstyrelserna stödjer och utvärderar den lokala servicen inom sina verksamhetsområden. Den grundläggande service som kommer varje finsk medborgare till del tillhandahålls huvudsakligen av kommunerna, men länsstyrelserna kontrollerar och utvärderar hur kommunerna verkställer sina åligganden och vilken möjlighet de har att göra det. Länsstyrelsernas verksamhetsområden inbegriper ansvar för kontroller, inspektioner och vissa tillstånd. Ansvaret för medborgarnas säkerhet utgör en väsentlig del av deras åligganden, eftersom befälet över polisen och räddningstjänsten på regional nivå finns hos länsstyrelserna.

Det finns sammanlagt sex länsstyrelser, och deras tjänster finns även att tillgå i regionalkontoren. Länsstyrelserna är självständiga ekonomiska enheter. Varje länsstyrelse leds av en landshövding som är ansvarig för dess ekonomi. Landshövdingen utses av republikens president för en ämbetsperiod på högst åtta år. I nio fall av tio har landshövdingarna tidigare suttit i riksdagen eller i regeringen, eller så har de en politisk bakgrund av något annat slag.

Länsstyrelsen tillhandahåller expertis när det gäller uppgifterna inom sina respektive områden. Den är en gemensam regional myndighet för sju olika departement. Länsstyrelserna arbetar för att förverkliga den centrala statsförvaltningens nationella och regionala målsättningar. De är ansvariga för följande uppgifter: allmän administration, administration av polis,

rättsväsende och räddningstjänst, administration av socialtjänst, hälso- och sjukvård, idrotts- och ungdomsfrågor, transportväsen, konsumentfrågor, konkurrens- och livsmedelsfrågor, veterinärservice och djurskyddsfrågor.

2.1.2 Arbetskrafts- och näringscentraler

Efter den finska riksdagens godkännande den 10 december 1996, inrättade regeringen nya arbetskrafts- och näringscentraler från och med den första september 1997, vilka har betydande befogenheter inom sina respektive områden. Dessa centraler har också cirka 1 000 anställda. De främjar och stödjer den ekonomiska utvecklingen på sina verksamhetsområden, särskilt med avseende på sysselsättning samt företagande.

Centralerna bildades genom en sammanslagning av sex olika myndigheter:

- (1) HIM företagstjänstens distriktsbyrå (*KTM yrityspalvelun piiritoimisto*),
- (2) Arbetskraftsdistrikt (*Työvoimapiiri*),
- (3) Landsbygdens näringsdistrikt (*Maaseutuelinkeinopiiri*),
- (4) Teknologiska utvecklingscentralens regionenheter (*Tecnologian kehittämiskeskus aluetoimisto*),
- (5) Statsgaranticentralens distriktsbyrå (*Valtiontakuukskuksen piiritoimisto*),
- (6) Utrikeshandelsförbundets regionenheter (*Ulkomaankauppaliiton aluetoimisto*).

Före reformen hade fyra departement sina egna region- och distriktsorganisationer. Numera är handels- och industridepartementet, arbetsdepartementet och jordbruks- och skogsdepartementet gemensamt ansvariga för att leda arbetskrafts- och näringscentralerna inom sina egna sektorer. Framför allt av denna anledning har centralerna delats in i avdelningar för sysselsättning, landsbygdsfrågor och näringsfrågor. Varje avdelning är funktionellt sett underordnad departementet i fråga. Handels- och industridepartementet har emellertid ansvaret för centralernas allmänna administration. Eftersom centralerna är helt nya kommer de förmodligen underkastas en del administrativa förändringar i framtiden och några av deras funktioner kommer med all sannolikhet att omdefinieras. Huvuduppgifterna för arbetskrafts- och näringscentralerna är att:

- (1) främja och samordna den regionala utvecklingen,
- (2) föra fram kunskap och expertis när det gäller företagande,
- (3) tillhandahålla rådgivning och stöd till små och medelstora företag,
- (4) arbeta för internationalisering, export-import och teknikutveckling i företagen,

- (5) främja skogsbruk och jordbruk, liksom landsbygdsindustrier,
- (6) ansvara för den regionala administrationen av fiskeriet,
- (7) leda den regionala arbetsmarknadspolitiken och arbetsmarknadsutbildningen,
- (8) övervaka och leda de lokala arbetsförmedlingarnas verksamhet.

När det gäller den Europeiska unionens sociala fonder och strukturfonder, fördelas den största delen av de regionala utvecklingsmedlen för det statliga jordbruket och andra budgetområden genom dessa centraler.

Direktörerna för dessa centraler har utsetts av regeringen för en period på fem år. Direktören är ansvarig för samordningen av dessa mer eller mindre självständiga avdelningar.

2.1.3 Regionala miljöcentraler

De tretton regionala miljöcentralerna är en del av miljöförvaltningen i Finland. Miljödepartementet ansvarar för den allmänna administrationen av dessa centraler. Centralerna tar främst hand om ärenden som tidigare handlades av vatten- och miljödistrikten (*Vesi- ja ympäristöpiiri*) och länsstyrelserna, samt vissa funktioner som förts över från centralmakten. Deras ansvarsområde omfattar miljöskydd, markutnyttjande och bebyggelse, naturvård, kulturmiljöskydd, och exploatering och förvaltning av vattenresurser. Centralerna sammanställer information om miljösituationen och utnyttjandet av miljön på regional nivå, dels för eget behov och dels för att tillgodose behoven inom forskning, övervakning och planering i hela landet. De försöker vidare arbeta för en ökad miljömedvetenhet inom sina regioner.

2.1.4 Länsrätterna (*läninoikeus*)

I egenskap av förvaltningsdomstolar på den regionala styrelsenivån handlägger länsrätterna ärenden som gäller förvaltningens lagenlighet, inklusive överklaganden av förvaltningsärenden. Överklaganden i skattemål utgör en stor del av länsrätternas samlade antal ärenden.

2.1.5 Andra regionala statsförvaltningar

Det är ofta mycket svårt att avgöra vad som tillhör den regionala nivån och vad som tillhör den lokala förvaltningen. Detta gäller särskilt i Finland, där det är mycket svårt att kategorisera flera myndigheter, som ofta använder samma slags namn. Ett typiskt exempel är 'distrikt'. Ibland hör

det närmare samman med den regionala förvaltningen, ibland står det närmare den lokala förvaltningen.

Normalt sett har alla statliga myndigheter någon slags regional eller lokal förvaltning – särskilt i de fall då de måste tillhandahålla vissa servicefunktioner. Andra enheter som är relevanta i detta sammanhang är: hovrätterna (*Hovioikeus*) och andra regionala domstolar, länsskatteverket (*Lääninverovirasto*), tulldistrikten (*Tullipiiri*), vägdistriktet (*Tiepiiri*), Sjöfartsverkets distrikt (*Merenkulkupiiri*), försvarsområden (*Maanpuolustusalue*), militärlän (*Sotilaslääni*), Centralkriminalpolisens regionala enheter (*Keskusrikospoliisi*), Skyddspolisen (*Suojelupoliisi*) och Rörliga polisen (*Liikkuva poliisi*), gräns- och sjöbevakningen (*Raja- ja merivartiosto*), landsarkiven (*Maakuntaarkisto*), arbetarskyddsdistrikten (*Työsuojelupiiri*), vissa forskningscentra och liknande mindre enheter.

2.1.6 Statliga myndigheters regionala uppgifter

De statliga myndigheternas regionala uppgifter verkställs av till exempel Folkpensionsanstaltens (*Kansaneläkelaitos*) regionala enheter, fiskerizoner och landsbygds- och skogscentra. Dessutom verkställs kontrollen i vissa ärenden rörande skogsbruk, jakt och vilt samt copyright av organisationer som är nära relaterade till staten. Staten bidrar till finansieringen av dessa verksamheter, antingen i form av statliga bidrag eller intäktsbetalningar.

2.2 Regional kommunförvaltning

Samarbetet mellan kommunerna är långt framskridet i Finland. Den regionala kommunförvaltningen består av samkommuner, d.v.s. kommunalförbund som bildas av kommuner, varav de viktigaste är de 19 landskapsförbunden och de 21 sjukvårdsdistrikten. Regionen Åland har en speciell organisation på dessa områden, som inte förklaras här.

Landskapsförbunden är ansvariga för den utveckling som rör den kommunala förvaltningen. På grundval av ett mandat från staten verkar de som myndigheter för regional utveckling enligt lagen om regional utveckling, både när det gäller nationell regionalpolitik och projekt som delvis finansieras av den Europeiska unionens strukturfonder. De har dessutom ansvaret för den regionala planeringen, d.v.s. planeringen för markanvändningen på regional nivå.

I de andra nordiska länderna finns det ett system för regional förvaltning, *landstingskommuner* i Sverige, *fylkeskommuner* i Norge och *amtskommuner* i Danmark. De administrativa systemen i de nordiska länderna är till stor del baserade på samma principer, men på den regionala nivån

avviker det finska systemet från de andra. I Finland har samkommunerna och samarbetet mellan de lokala myndigheterna nästan samma funktioner som de regionala styrelsenivåerna i de övriga nordiska länderna. Därför kan det finska systemet med samkommuner betraktas som ett unikt system, som inte kan jämföras direkt med system i andra länder.

Bestämmelserna för samkommunerna är lika gamla som kommunallagarna. Den första speciallagstiftningen för samkommuner antogs och trädde i kraft 1932. Tidigare hade de haft ansvaret för service på mer frivillig basis. De första obligatoriska samkommunerna kom till 1948, inom hälso- och sjukvårdssektorn.

Samkommuner innebär ett gemensamt sätt att organisera servicen till invånarna; 1960 fanns det sammanlagt 160 samkommuner, 1970 ungefär 290, och 1980 fanns det cirka 380 stycken. Även om antalet samkommuner har minskat under 1980-talet och 1990-talet, så finns det fortfarande ungefär 270 samkommuner kvar, som har cirka 65 000 anställda på den regionala nivån och 30 000 anställda på den lokala nivån.

Huvuddelen av samkommunernas utgifter (cirka 73 % 1997) går till hälso- och sjukvården. De näst största delarna går till utbildningssektorn (19 %) och socialtjänsten (5 %). Samkommunerna tar liksom kommunerna emot statliga bidrag, men det sker via medlemskommunerna, som också har rätt att kontrollera utgifterna. Samkommunerna har till skillnad från kommunerna ingen beskattningsrätt.

2.2.1 Landskapsförbund

Det finns 19 landskap i Finland utöver den autonoma regionen Åland. Landskapsförbunden är samkommuner mellan olika kommuner. De bär lagstadgat ansvar för den regionala utvecklingen och planeringen. De verkar också för länens intressen och utför en rad icke lagstadgade uppgifter av skiftande slag, som till exempel främjande av turism, kulturell verksamhet, utbildning och intresset för lokalhistoria.

Landskapsförbunden har i huvudsak två lagstadgade åligganden. De är ansvariga för den regionala fysiska planeringen i enlighet med byggnadslagen. Enligt lagen om länsutveckling fungerar landskapsförbunden som myndigheter för länsutvecklingen i sina respektive län. Detta innebär att landskapsförbunden i princip är ansvariga för den allmänna regionalpolitiska planeringen och för utarbetandet av regionala utvecklingsprogram. I verkligheten baseras deras makt mer på skicklighet när det gäller att skapa kontaktnät än på verkliga befogenheter.

Eftersom landskapsförbundens egna medel är mycket begränsade, måste de bedriva ett nära samarbete med andra regionala och lokala myndigheter. De är också ansvariga för vissa internationella frågor och

kontakter som är relaterade till deras åligganden. Vissa har varit mycket aktiva när det gäller att bygga upp relationer på EU-nivån. Många landskapsförbund är aktiva medlemmar av regionorganisationer och kontaktnät i Europa. Några har till och med inrättat egna kontor i Bryssel, tillsammans med andra regioner. En del av verksamheten på dessa kontor gäller landskapsförbundens uppdrag att utarbeta och genomföra de utvecklingsprogram som stöds av EU:s strukturfonder.

Landskapsfullmäktige (*Maakuntavaltuusto*) är det högsta beslutsfattande organet i ett landskapsförbund. I vissa landskapsförbund är denna församlings sammansättning mer permanent än i andra, där varje sammanträde kan ske med en ny samling representanter från medlemskommunerna. Den första modellen innebär att ledamöterna i kommunfullmäktige väljer representanter till den regionala församlingen för en period på fyra år. Den andra modellen innebär att det finns en samkommunstämma (*Yhtymäkokous*), där medlemskommunerna före varje sammanträde har möjligheten att bestämma vilka som ska företräda kommunens intressen. Den senare modellen har mycket gemensamt med en bolagsstämma, som ju är en vanligt förekommande struktur inom den privata sektorn. Två av de 19 landskapsförbunden har beslutat använda den senare modellen.

Antalet representanter och röstningsförfarandet är fastställda på grundval av befolkningsantalet och landskapsförbundets stadgar, och i vissa fall hänger det även samman med kommunernas "ekonomiska prestationer". Landskapsfullmäktige sammanträder två, ibland tre gånger om året. Antalet ledamöter varierar mellan 33 och 99, med ett genomsnittligt antal på 63.

Landskapsstyrelsen är landskapsförbundets verkställande och administrativa organ. Dess ledamöter väljs på fyra år av fullmäktige i enlighet med partifördelningen i fullmäktige, vilket gör att styrelsen representerar den politiska fördelningen i länet. Styrelserna har sammanträden mer eller mindre regelbundet, med ett genomsnitt på en gång i månaden. Det genomsnittliga antalet ledamöter är 13.

Medlemskommunerna täcker alla administrativa kostnader för landskapsförbunden. Varje kommun betalar en medlemsavgift, som beräknas på grundval av kommunens storlek och ekonomiska situation. Kommunerna tar emot särskilda bidrag från staten för att täcka 20 % av dessa kostnader.

Landskapsförbundens kontor bistår styrelserna i deras administrativa funktioner. Landskapsförbunden finansieras i huvudsak av sina medlemskommuner, som tar emot statliga bidrag för att hjälpa dem att uppfylla sina lagstadgade uppgifter som gäller den regionala utvecklingen och planeringen. Landskapsförbunden är enligt lagen ansvariga för den regionala utvecklingen. Tidigare var detta länens ansvarsområde, men 1995 fördes detta ansvarsområde över till landskapsförbunden som ett led i en allmän

decentraliseringsreform. Målsättningen med den var att stödja initiativ till regional utveckling, en bra regional balans och en miljömässigt hållbar verksamhet.

Nästan alla åtgärder för regional utveckling samordnas i särskilda program som utarbetas av landskapsförbunden i samarbete med staten, kommunerna, näringslivet, universiteten, olika forskningsinstitut och icke-statliga organisationer. I praktiken är samarbetet mellan landskapsförbunden och de nya arbetskrafts- och näringscentralerna en nödvändighet.

Markutnyttjandet på längre och kortare sikt styrs på regional nivå genom den regionala planeringen, som tillhör landskapsförbundens ansvarsområde. Regionala planer utgör ramverket för planeringen på kommunal nivå och för alla markutnyttjandeplaner. Den regionala planeringen inrymmer en mängd planer för markanvändningen, som till exempel placeringen av servicefunktioner och serviceinrättningar, utformningen av bebyggelse och industriområden, planeringen av trafiknäten, sophanteringen och avloppsreningen, energiförsörjningssystemen samt fördelningen av mark för jordbruk, skogsbruk och fritidsändamål.

2.2.2 Sjukvårdsdistrikt

Finland är uppdelat i 22 sjukvårdsdistrikt (plus Åland) för att underlätta tillhandahållandet av specialistvård. Varje kommun måste tillhöra den samkommun som administrerar sjukvårdsdistriktet i dess område. Distriktet ansvarar för organiseringen av den specialiserade sjukvården och samordningen av sjukhusvården inom respektive distrikt. Plötsligt uppkomna, exceptionellt höga sjukvårdskostnader inom en kommun jämnas ut genom justeringar inom respektive sjukvårdsdistrikt.

Den årliga budgeten liksom verksamhetsplanerna antas av fullmäktige. Ledamöterna av fullmäktige företräder de olika medlemskommunerna. De väljs av medlemskommunernas fullmäktige för en mandatperiod på fyra år. Det administrativa och verkställande organet är styrelsen, vars medlemmar väljs av fullmäktige för en tvåårig period.

De flesta sjukvårdsdistrikt inrymmer flera sjukhus. De finansieras till största delen av kommunerna, beroende på kvantiteten och kvaliteten på de tjänster som de köper. De avgifter som patienterna betalar för behandlingen utgör en liten del av sjukhuskostnaderna. Det finns universitetssjukhus i de fem storstadsområdena i Finland (Helsingfors, Tammerfors, Uleåborg, Åbo, Kuopio). Dessa sjukhus ansvarar för den mest krävande specialistvården inom sina områden.

Den administrativa strukturen följer den grundläggande modellen för samkommunerna. Det högsta beslutsfattande organet är fullmäktige, i likhet med landskapsförbunden. Det genomsnittliga antalet ledamöter i

fullmäktige är 51, men antalet kan variera mellan 16 och 112. Styrelsen har verkställande befogenheter. De minsta styrelserna har 9 ledamöter, de största har fler än 20.

Den mest krävande vården ges på ett fåtal specialistsjukhus. Patienter remitteras dit om det behövs, även om de bor i en annan kommun eller sjukvårdsdistrikt. Med undantag för det som patienten själv betalar, täcks kostnaderna för behandlingen av hemkommunen. Förutom de kommunalt ägda sjukhusen finns det ett fåtal statliga sjukhus (militära etc.). Specialistvården som betalas med offentliga medel kompletteras av sjukhus och rehabiliteringskliniker som ägs av privata stiftelser eller bolag.

Sjukvården i Finland finansieras huvudsakligen av staten och kommunerna. Under senare år har staten stått för 31 % och kommunerna för 34 % av medlen, medan bidragen från sjukförsäkringskassorna endast har uppgått till 12 %. Totalt sett står den offentliga sektorn för 77 % av sjukvårdens finansiering, patienterna och de som utnyttjar vårdtjänsterna för 19 %, och övriga, d.v.s. understödsfonder, arbetsgivare och privata försäkringar för 4 %. Minskningen i finansieringen av den offentliga sjukvården under senare år har lett till en ökning av bidragen från kommuninvånarna.

I framtiden kommer förmodligen sjukvårdsdistriktens ställning att ändras och hela sjukvårdssektorn börja använda mer marknadsorienterade lednings- och kontrollformer. En exempel på detta är att kommunerna i framtiden kommer att ha större frihet att välja vilket sjukvårdsdistrikt de vill tillhöra och var de vill köpa sina sjukvårdstjänster.

3 Lokalförvaltningen

3.1 Den statliga lokalförvaltningen

Den finska regionala statsförvaltningen är uppdelad i statliga lokaldistrikt. Tillsammans utgör dessa 90 statliga lokaldistrikt den lokala statsförvaltningen. Verksamheterna på lokal nivå gäller till exempel polis, åklagare, kronofogde och registertjänster vilka alla utförs i dessa distrikt. De statliga lokaldistrikten fungerar också som statens allmänna förvaltningsmyndighet, och vid behov är det även möjligt att överföra andra statliga åligganden på lokal nivå till distrikten.

I 77 av de statliga lokaldistrikten finns det statliga lokalkontor, där polisens, åklagarens och kronofogdens avdelningar och registerservicen inryms som självständiga enheter. Chefen för en sådan enhet tillsätts för en period på tre år. I Finlands 13 största städer verkställs dessa funktioner

på separata kontor, och polismyndigheten, åklagarämbetet och kronofogdemyndigheten liksom det lokala registerkontoret bedriver sina verksamheter åtskilda. Dessutom har de statliga lokalkontoren egna lokala servicekontor, och deras tjänster tillhandahålls också i de olika myndigheternas gemensamma serviceenheter.

Administrativt är de statliga lokalkontoren underordnade länsstyrelserna och inrikesdepartementet. När det gäller de olika ansvarsområdena administreras åklagarämbetet och kronofogdemyndigheten av justitiedepartementet. Polisens verksamhet styrs av inrikesdepartementets polisavdelning. De lokala registreringskontorens administrativa uppgifter leds av länsstyrelserna och inrikesdepartementet. Det nationella Patent- och registreringsverket och Folkbokföringscentralen är också delaktiga i administrationen av registreringskontorens uppgifter.

De statliga lokaldistrikten inledde sin verksamhet den första december 1996. Detta har ökat lokalförvaltningens beslutsfattande makt. De har också som mål att erbjuda service på ett mer effektivt sätt i olika delar av landet.

3.2 Kommunalförvaltning

3.2.1 Kommunerna

Finland är uppdelat i 452 kommuner och städer – eller lokala självstyrelser. De lokala självstyrelserna har det primära ansvaret för den offentliga servicen i Finland. Utbildning, social välfärd och hälsovård, liksom underhåll av den tekniska infrastrukturen tillhör de viktigaste uppgifterna. De lokala självstyrelserna förser samhället med basservice. Kommunerna och städerna tillhandahåller offentlig service som säkerställer befolkningens grundläggande behov.

Kommunal självstyrelse garanteras i den finska författningen. Vart fjärde år väljer invånarna ett lokalt fullmäktige, som är det högsta kommunala beslutsorganet. Beslutsprocessen i fullmäktige är offentlig och invånarna måste informeras om hur ärenden behandlas. Kommuninvånarna har rätt att lämna förslag till fullmäktige och lokala folkomröstningar kan hållas.

Den viktigaste servicen som kommunerna tillhandahåller gäller utbildning, social välfärd och hälso- och sjukvård, samt underhåll av den tekniska infrastrukturen. Kommunerna driver grundskolor, gymnasieskolor liksom yrkesskolor. De erbjuder även vuxenutbildningar, hantverkskurser, bibliotek samt kultur- och fritidsverksamheter. Andra ansvarsområden

gäller barndaghem, vård av äldre och handikappade, och en lång rad sociala tjänster.

Kommunerna ansvarar för förebyggande vård och primär hälso- och sjukvård, specialistvård och tandläkarvård. De strävar även efter att främja en sund miljö för människorna. Kommunerna övervakar även markanvändningen och bebyggelsen inom sina områden. De har också ansvaret för underhållet av gator och vägar, vattentillförseln och avloppsnätet, samordningen av sophantering, energiförsörjningen och det lokala miljöskyddet.

Det genomsnittliga invånarantalet i en kommun är cirka 11 200. De flesta kommuner är mycket små, och det kan man till exempel se genom att de 350 minsta kommunerna, 77 % av kommunerna, står för endast cirka 25 % av de kommunala utgifterna. Kommunerna är ganska olika när det gäller både storlek och invånarantal.

En kommun har generell kompetens inom sitt område. Detta betyder att det finns uppgifter som kommunerna har en lagstadgad skyldighet att verkställa (lagstadgade funktioner) men också att kommunerna själva kan välja att ta på sig uppgifter (frivilliga funktioner). Den kommunala styrelsen baseras på principen om självstyrelse genom medborgarna.

Kommunen har ett avsevärt inflytande över sina invånares levnadsförhållanden, då de för närvarande står för nästan två tredjedelar av den offentliga servicen. De flesta kommunala ansvarsområdena är lagstadgade, och den kommunala självstyrelsen har ständigt utökats.

År 1993 reformerades det statliga stödsystemet till kommunerna på ett sådant sätt att de statliga bidragen inte längre knöts till bestämda uppgifter. Denna reform gav kommunerna möjligheten att besluta på egen hand om fördelningen av medel mellan socialtjänst och sjukvård, utbildning och kultur å ena sidan, och mellan de övriga kommunala åtagandena å den andra sidan. Statliga bidrag knutna till särskilda områden styr inte längre besluten om serviceutbudet; besluten kan numera fattas genom att man utgår från servicebehovet i kommunen.

Kommunernas och samkommunernas utgifter utgör nästan två tredjedelar av alla offentliga utgifter för konsumtion och investeringar i Finland. Den största delen av kommunernas och samkommunernas utgifter gäller kostnaderna för den grundläggande samhällsservicen, som socialtjänst och hälso- och sjukvård, utbildning och kulturverksamhet, underhåll av infrastrukturen och miljöskydd.

De starka lokala självstyrelserna i Finland härrör från den självständiga beskattningsrätten. Kommunerna finansierar nästan halva sin verksamhet genom sina egna skatteintäkter. Kommunerna tar ut en lokal inkomstskatt samt en fastighetsskatt. Dessutom tar de emot en årlig andel av inkomsterna från bolagsskatter. Varje kommun fastställer själv sin inkomst-

skattesats; det finns inget skattetak. Fastighetsskatten har en övre och en lägre gräns som är fastställd i lagen.

Kommunernas betydelse i den nationella ekonomin som helhet är stor. De sammanlagda utgifterna för de finska kommunerna uppgick 1995 till cirka 23 % av bruttonationalprodukten (BNP). År 1996 var kommunernas andel av de sammanlagda offentliga utgifterna ungefär 33 %. Den kommunala konsumtionens andel av de offentliga utgifterna var emellertid betydligt högre, 65 %.

3.2.2 Samkommuner

Samkommunerna är oberoende juridiska organ med egna administrationer och budgetar. År 1996 uppgick deras sammanlagda utgifter till cirka 25 % av kommunernas totala budgetar. Bestämmelserna som reglerar dessa organs förvaltning återfinns i lagen om kommunal självstyrelse.

Kommunerna kan producera de tjänster som de erbjuder sina invånare själva, men de kan även skaffa dem från andra serviceleverantörer, både offentliga och privata. De kan även privatisera sina verksamheter inom de gränser som lagen fastställer, de kan exempelvis bilda bolag med begränsad ansvarighet.

4 Ålands särskilda status (Ahvenanmaa)

Åland har en särskild status i den finska lagstiftningen. Regionen garanteras enligt internationell lag en ställning som en autonom, demilitariserad och neutral region. Lagen om Ålands autonomi är en del av den finska författningen. Lagen styr kompetensfördelningen mellan staten och de självstyrande organen, och enligt denna lag är Ålands officiella språk svenska. Lagen om autonomi fastställer ramarna för regionens självstyrelse. Den tillåter ett stort mått av frihet i styrelsen över regionens interna angelägenheter. Lagen anger inom vilka områden som Ålands lagstiftande församling, lagtinget, har rätt att anta lagar. Lagtinget består av 30 ledamöter som väljs på fyra år i allmänna, proportionella val. Lagtingets viktigaste kompetensområden är: utbildning och kultur, polisverksamheten, den lokala distriktsförvaltningen, hälso- och sjukvården, sociallagstiftningen, postverket, rättigheter för radio- och TV-utsändningar, interna kommunikationer och främjandet av industrin.

Statliga skatter är en fråga för de finska myndigheterna och statliga skatter tas upp under samma bestämmelser som på fastlandet. De angelägenheter som den åländska självstyrelsen tar hand om är sådana angelägenheter som skulle ha fallit under de statliga finska förvaltnings-

myndigheterna om Åland inte hade varit autonomt. För att finansiera dessa åligganden tar Åland emot en form av skatteåterbäring från staten (0,45 % av statsbudgeten).

LITTERATUR

- Finland's Regional Councils, (1998) *The Association of Finnish Local and Regional Authorities*, Helsinki
- Harjula Heikki & Prättälä Kari (1995) *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. Lakimieskustannus, Helsinki.
- Kuntayhtymän hallinto ja toiminnan rahoitus (1998) Suomen Kuntaliitto, Helsinki
- Kuntayhtymien talous 1996. (1997) *Julkinen talous 1998:2*, Tilastokeskus, Helsinki.
- Kuntainliittotoimikunta (1983) *Kuntainliittotoimikunnan mietintö*. Suomen valtiokalenteri - Finlands Statskalender 1997 Helsingin yliopisto, Gummerus 1997.
- Ministry of Interior (1997) *New Provincial Administration in Finland*, Helsinki.
- Ministry of Interior (1998) *Regional State Administration in Finland*, Helsinki.
- Mäki-Lohiluoma Kari-Pekka (1994) *Kommunal struktur i förändring*, Åbo Akademi, Åbo.
- Ohtonen Jukka (1989) *Kansanterveystyön kuntainliiton purkautumisen vaikutukset*, Monisteita 1:1989, Sosiaali- ja terveysministeriön suunnitteluosasto, Helsinki.
- Pekola Marianne (1990): *Kommunerna och folkhälsoarbetet*, Åbo Akademi, Åbo.
- Sinkkonen Sirkka & Nikklä Juhani (1988) *Suomen terveydenhuollon hallinto*, WSOY, Juva.
- Albaek Erik & Rose Lawrence & Strömberg Lars & Ståhlberg Krister (1996) *Nordic Local Government*, The Association of Finnish Local and Regional Authorities, Helsinki
- Viljanen, Ritva (1997) *Towards a New Form of Regional Administration*, Ministry of the Interior, Helsinki
- T&K Keskus- at your service, (1998) Helsinki.
- The Foundation of Employment and Economic Development Centres getting under way (1997), Internal Message, Employment and Economic Development Centres Development Project, Helsinki.
- Three ministries start a joint project for improved services (1996) Press Release, The Ministry of Trade and Industry, Helsinki.

Régions, départements, préfets, intercommunalité: styrelsenätverket på mellannivå i Frankrike

Franck Petiteville

1 Inledning

Frankrike har alltid ansetts vara en centraliserad enhetsstat. Denna bild behöver dock modifieras i dag, även om den inte kan avfärdas. Den franska politiska och administrativa strukturens enhetliga karaktär garanteras i artikel 1 i 1958 års konstitution, enligt vilken Frankrike är en "odelbar republik". På grundval av en annan bestämmelse i konstitutionen, som garanterar *de territoriella styrelseorganens självständiga administration* (artikel 72 i konstitutionen), infördes dock tillräckligt många förändringar genom de stora decentraliseringsreformerna under 1980-talet för att legitimera idén om Frankrike som en *decentraliserad enhetsstat*.

Vilka konsekvenser har denna decentralisering haft för styrelsen på "mellannivå", d.v.s. nivån mellan den centrala regeringsnivån och den kommunala nivån? Hur har sådana förändringar inkorporerats i den franska politiska traditionen?

Något förenklat kan Frankrikes politiska och administrativa historia sedan revolutionen 1789 sägas ha utvecklats i tre historiska faser när det gäller styrelsen på mellannivå.

Från den franska revolutionen fram till det andra världskriget bestod den administrativa "mellannivån" i huvudsak av departementen (*départements*), som infördes vid revolutionen 1789 och av prefekterna (*préfets*), vilka utsågs av Napoleon för att säkra centralmaktens styre över nationens hela territorium. Även om departementen gradvis har omvandlats till lokala självstyrelser som har haft direktvalda "fullmäktige" (*conseils généraux*) sedan 1871, har det i realiteten varit prefekterna som fortsatt att dominera dem, både i rollen som övervakare av fullmäktige och som innehavare av den exekutiva makten i dessa fullmäktige. Det är därför ingen

överdrift att påstå att *det franska territoriella styret i huvudsak utgjordes av prefekterna* under hela denna tidsperiod.

Från slutet av andra världskriget fram till slutet av 1970-talet ökade komplexiteten i styrelsen på mellannivå, även om den fortfarande i stor utsträckning var beroende av prefekterna. Detta berodde på den nya nationella och regionala utvecklingspolitik som centralmakten genomförde under 1960-talet. Eftersom den territoriella styrelseindelningen framstod som föga anpassad för att klara av den moderna nationella och regionala ekonomiska utvecklingen, satte centralmakten nu igång en dubbel utvecklingsprocess. För att lösa problemet med fragmenteringen av de franska kommunerna, som varit indelade på samma sätt sedan revolutionen, uppmuntrade centralmakten till att börja med olika former av mellankommunalt samarbete. För det andra, då de franska departementen som områden ansågs vara alltför begränsade administrativt sett för att kunna klara utmaningarna från den ekonomiska utvecklingen, inledde staten 1960 en "regionaliseringsprocess" som resulterade i skapandet av regionala administrativa områden där flera departement ingick, tänkta att tjäna som stöd för den nationella utvecklingspolitiken. Regionala fullmäktige (*conseils régionaux*) inrättades 1972, men dessa valdes inte genom allmänna val (de bestod av valda representanter från kommunerna, departementens fullmäktige och det nationella parlamentet), de hade endast begränsade maktbefogenheter (i huvudsak investeringsstöd) och den exekutiva makten låg i händerna på prefektmyndigheten. Denna andra period kännetecknades därför av att *komplexiteten hos denna territoriella administrationsnivå ökade, utan att staten och prefekterna förlorade sina framträdande roller.*

En tredje historisk fas inleddes med vänsterns maktillträde 1981 och genom den efterföljande vågen av decentraliseringsreformer under 1980-talet. Dessa reformer hade en stor inverkan på den territoriella administrationens struktur. De stora reformlagarna följde på varandra i relativt snabb takt:

- a) Den mest betydelsefulla lagen från den 2 mars 1982 försåg regionerna med regionala fullmäktige, valda i direkta val, och införde omfattande autonomi för de lokalt och regionalt valda styrelsernas exekutivorgan och avskaffade prefekternas direkta tillsyn över deras verksamhet.
- b) Lagarna från den 7 januari och den 22 juli 1983 innehöll föreskrifter om överföringen av maktbefogenheter från staten till myndigheterna på mellannivå och lokal nivå.
- c) Lagen från den 26 januari 1984 skapade en särskild statsförvaltning för de lokalt och regionalt valda myndigheterna.
- d) Lagen från den 30 december 1985 satte en första gräns för samtidigt innehav av nationella och lokala politiska poster, vilket gjorde det möjligt att delvis återvälja lokala politiker.

När högern återkom till makten mellan 1986 och 1988 upphävdes inte de mera omfattande decentraliseringsåtgärderna, med undantag för vissa mindre delar¹⁰², vilket visade hur starkt decentraliseringsideologin hade slagit rot i hela det politiska etablissemanget. Dessutom förstärktes det tidiga 1980-talets lagstiftningssystem av en andra våg av omfattande lagstiftning som antogs tidigt på 1990-talet:

- 1) Lagen från den 3 februari 1992 höjde och standardiserade de lokalt valda representanternas ersättning, som tidigare hade varierat kraftigt från en kommun till en annan.
- 2) Lagen från den 6 februari 1992 förstärkte dekoncentreringen av staten (vilket syftar på överföringen av beslutsbefogenheter till representanter för de centrala myndigheterna som är verksamma på en mer lokal nivå), gav nya instrument till den kommunala demokratin (möjlighet till kommunala folkomröstningar) och främjade nya samarbetsformer mellan de lokala och regionala styrelseorganen i Frankrike och deras motsvarigheter i andra länder.
- 3) Till sist, lagen från den 4 februari 1995 syftade till att återinföra planer för ekonomisk utveckling och nationell och regional utveckling.

Det system som framträdde som följd av alla dessa reformer har två huvudsakliga kännetecken. Som ett resultat av omvandlingen av regionerna till fullfjädrade styrelseorgan på mellannivå med regionala fullmäktige som väljs i allmänna och direkta val och den övriga decentraliseringen, finns det i Frankrike tre former av styrelseorgan på mellannivån och den lokala nivån med fullmäktige som är valda i direkta val: 26 regioner, 100 departement och 36 559 kommuner¹⁰³.

I dag förefaller det som om denna form av territoriellt styre på flera nivåer åtnjuter en relativt oomtvistad demokratisk legitimitet. Visserligen är valdeltagandet i de lokala valen i allmänhet lägre än i de nationella valen, som i många andra länder; faktum är att andelen valskolkare under senare år ofta har varit över 30 % för både de kommunala valen (30,5 % 1995) och för valen till departementsfullmäktige och regionfullmäktige (40 % och 42 % i mars 1998). Opinionsundersökningar visar emellertid att fransmännen ser mycket positivt på decentraliseringen, och att de tillskriver de lokala myndigheterna en större kännedom om deras behov än staten. Generellt sett råder det inget tvivel om att decentraliseringsreformerna har gjort det möjligt för alla styrelseorgan på mellannivå och lokal nivå att uppnå ett allmänt erkännande som legitima beståndsdelar av det politiska systemet i Frankrike.

Det andra typiska draget för detta system av styre på mellannivå är *avsaknaden av en hierarki*. Regionerna har ingen hierarkisk auktoritet över departementen, vilka i sin tur inte utövar någon större auktoritet över kommunerna. Tvärtom, eftersom de olika styrelseorganen (regionfullmäk-

tige, departementsfullmäktige, kommunfullmäktige, mellankommunala strukturer, prefekter och "dekoncentrerad" statlig förvaltning) i hög grad är *beroende av varandra*, blir följden att politiken ofta beslutas, administreras och implementeras genom ett samarbetsnätverk mellan alla dessa institutioner.

Syftet med denna rapport är att identifiera detta samarbetsnätverk. Då fokus är inriktat på styrelsen på "mellannivån", kommer vi att utesluta kommunerna från studien, men däremot ta med strukturerna för det mellankommunala samarbetet och prefekterna i diskussionen. Vi kommer därför successivt att undersöka de mellankommunala strukturerna (1), departementen (2), regionerna (3), prefekterna och den dekoncentrerade statsförvaltningen (4), därefter kommer vi att analysera den nära kopplingen mellan alla dessa aktörer på mellannivån (5), och hur de har anpassat sig för att klara de utmaningar som den europeiska integrationen för med sig.

2 Ökningen av mellankommunala strukturer: har kommunalförbunden varit framgångsrika eller misslyckade?

Det finns mer än 36 500 kommuner i dagens Frankrike, d.v.s. nästan lika många som i de övriga länderna i Europeiska unionen tillsammans, och 90 % av dessa är mycket små landsortskommuner med färre än 2 000 invånare. Denna typiskt franska, kommunala fragmentering är resultatet av en historisk oförmåga från centralmaktens sida att tvinga igenom sammanslagningar av små kommuner emot invånarnas vilja, vilket kan ses som en paradox i detta land som är känt för sin centralism. En regeringspolitik som lanserades under 1960- och 1970-talen för att uppmuntra sammanslagningar uppnådde i realiteten mycket blygsamma resultat (omkring 1 200 sammanslagningar på tjugo år). Denna oförmåga att minska antalet kommuner genom sammanslagningar drev därför på staten att främja olika former av mellankommunalt samarbete för att på ett mer effektivt sätt möta landsbygdens behov av nationell och regional utveckling.

Dessutom har den snabba urbanisering som har kännetecknat Frankrike sedan 1950-talet lett till uppkomsten av vidsträckta storstadskonglomerat, inte bara i Parisregionen utan också i de större provinsstäderna, vilkas förorter har expanderat. I dessa fall har kraven på kostnadsrationaliseringar och på att göra det offentliga serviceutbudet i storstäderna lönsamt föranlett sökandet efter olika former av mellankommunalt samarbete.

Som en följd av detta existerar i dag en mängd mellankommunala samarbetsstrukturer:

- 1) *Kommunalförbunden (syndicats intercommunaux)*, som har funnits sedan 1890, är i dag uppdelade i 14 490 förbund med ett enda ansvarsområde (vanligtvis vattenförsörjningen) och 2 298 förbund med flera ansvarsområden som i allmänhet gemensamt har ansvaret för allmänna vägar, sophämtning och underhåll av avloppssystemen.
- 2) *Distrikten* (inrättade för stadsområden 1959 och utvidgade till landsbygdsområden 1970) har mer vidsträckta befogenheter än kommunalförbunden (de omfattar exempelvis förvaltningen av bostadsservicen) och har dessutom ett eget skattesystem. År 1995 fanns det 322 distrikt.
- 3) *Stadsförbunden (communautés urbaines)*, inrättade 1966, utgör den mest integrerade samarbetsformen och var avsedda att täcka de största storstadsregionerna. De omfattar 11 obligatoriska samarbetsområden och har ett eget skattesystem. Ett stadsförbund kan ofta bestå av upp till tjugo kommuner som är centrerade kring en stad. För närvarande finns det tio stadsförbund (av vilka fyra – i Bordeaux, Lille, Lyon och Marseille – inrättades av staten 1966).
- 4) *Förbunden av nya stadsområden (syndicats d'agglomération nouvelle)* inrättades 1983 för att utveckla samarbetet mellan kommunerna i de nya stadsområden som kommit till genom statens stadsplanering under 1970-talet. Det finns för närvarande nio stycken, och de flesta är belägna i Paris utkanter.
- 5) Slutligen utgör *kommunalsammanslutningarna (communautés de communes)* och *stadssammanslutningarna (communautés de villes)* (för kommuner med fler än 20 000 invånare) en modern form av mellankommunalt samarbete, som kom till 1992 och som grundar sig på fördelning av befogenheter rörande fysisk planering och ekonomisk utveckling. Sedan 1992 har 1 105 kommunalsammanslutningar inrättats, men endast fem stadssammanslutningar.

Det existerar i dag 18 000 mellankommunala samarbetsstrukturer i Frankrike. Av siffran att döma förefaller det som om det mellankommunala samarbetet har varit en succé i Frankrike. Den följer emellertid ett antal brister. Först och främst kan det stora antalet – vilket motsvarar ett genomsnitt på en mellankommunal struktur för två kommuner – även tolkas som ett bevis för att utvecklingen av det mellankommunala samarbetet varit otillräcklig; ett effektivt mellankommunalt samarbete skulle i själva verket kunna bygga på mycket mindre antal samarbetsstrukturer, där varje struktur omfattar många fler kommuner. Det är uppenbart att den politik som förts sedan 1960-talet, och som bestått av att periodvis lägga till nya strukturer istället för att förändra de redan existerande strukturerna, har haft motsatt effekt. I realiteten kännetecknas det franska systemet för mellankommunalt samarbete i dag av ett stort antal olika strukturer vilkas funktioner ibland är mycket lika.

Det bör dessutom betonas att de vanligaste mellankommunala samarbetsstrukturerna är kommunalförbund med ett enda ansvarsområde (14 500), d.v.s. den mest traditionella och minst integrerade samarbetsformen (samarbete inom endast ett ansvarsområde, med ekonomiska resurser som bygger på frivilliga bidrag från kommunerna). De mest integrerade samarbetsformerna vilka bygger på en obligatorisk fördelning av ett stort antal befogenheter, som till exempel stadsförbunden och stadsammanslutningarna, har däremot endast haft en mycket begränsad framgång i städerna. Av de samarbetsformer som involverar mer än en sektor är det bara de former som är försedda med ett visst mått av flexibilitet i fördelningen av befogenheter, som till exempel förbund med flera ansvarsområden, distrikt och kommunsammanslutningar, som värderas någorlunda högt av kommunerna.

Generellt sett lider det mellankommunala samarbetet i Frankrike av två grundläggande problem. Det första problemet är av ekonomiskt och finansiellt slag; det mellankommunala samarbetet fungerar dåligt så snart det finns betydande skillnader i relativ rikedom mellan grannkommuner (vilket ofta är fallet); rika kommuner är ofta föga motiverade att samarbeta med fattigare kommuner. Den enda lösningen består därför i att utverka en *ekonomisk utjämning* mellan fattiga kommuner och rika kommuner, antingen genom en statlig omfördelningspolitik (en nationell utjämningsfond (*Fonds national de péréquation*) existerar för detta ändamål), eller genom att slå samman kommunernas skatteresurser på de mellankommunala strukturernas nivå. Detta har man börjat göra, men mycket långsamt och inte utan ett starkt lokalt motstånd.

Det andra grundläggande problemet med det mellankommunala samarbetet i Frankrike är av politiskt slag. De kommittéer eller råd som företräder de mellankommunala strukturernas styrelseorgan utses av kommunfullmäktige, och ordföranden i den mellankommunala strukturen är ofta borgmästaren i en av medlemskommunerna. Styrelseorganen i de mellankommunala strukturerna har därför ingen direkt demokratisk legitimitet; ordföranden är endast *primus inter pares* och, även om den formella beslutsproceduren juridiskt sett är grundad på majoritetsomröstningar (enkel majoritet och i vissa fall kvalificerad majoritet), fattas gemensamma beslut i allmänhet efter en förlikning av samtliga kommuners intressen och positioner. Man bör därför komma ihåg att *de mellankommunala samarbetsstrukturerna får sin befogenhet att fatta beslut från kommunerna och inte tvärtom*.

De mellankommunala samarbetsstrukturerna utgör en viktig överkommunal förvaltningsnivå i Frankrike, vilket har att göra med det stora antalet strukturer som skapats och det stora antalet kommuner som medverkar. Denna styrelsenivå lider dock av en överdriven juridisk komplexitet, en ännu begränsad grad av integration av ansvarsområdena och

relativt ringa befogenheter att fatta självständiga beslut. En proposition som har avfattats av den nuvarande inrikesministern, Jean-Pierre Chevènement, syftar till att förenkla den nuvarande mångfalden av mellan-kommunala samarbetsstrukturer. Propositionen, som är inspirerad av en nyutkommen rapport om kampanjen mot den sociala utslagningen i stadsområden (*la politique de la ville*) som skrivits av socialisten Jean-Pierre Sueur, har också som mål att införa en ny företagsskatt för storstadsregionerna (*taxe professionnelle d'agglomération*) för att avhjälpa skillnaderna mellan kommunerna när det gäller skatteintäkter.

3 Departementen: föråldrade eller i nära kontakt med kommunernas angelägenheter?

Som redan nämnts, inrättades departementen som ett resultat av den franska revolutionen. Indelningen av dessa departement har förändrats mycket litet under tvåhundra år. Det finns i dag 100 departement, av vilka 96 ligger i moderlandet Frankrike. Vissa är tätt befolkade (*Département du Nord* har 2,5 miljoner invånare), medan andra är mycket glest befolkade (*Lozère* har 73 000 invånare).

Den territoriella kartan över departementen har alltså inte förändrats mycket på tvåhundra år. Inte heller har det institutionella sättet att styra departementen i grunden ändrats sedan 1871, då direkta val till fullmäktige infördes. Den stora reformen av institutionen, som genomfördes till följd av decentraliseringen under 1980-talet, innebar att den exekutiva makten över departementen flyttades över från prefekterna till ordförandena i fullmäktige, och att ordförandenas maktbefogenheter samtidigt utökades.

I likhet med 1871 väljs fullmäktige för en sexårsperiod, och hälften av ledamöterna är uppe för omval vart tredje år. Valen till fullmäktige äger rum i lokala enmansvalkretsar – ”kantoner”. Varje departement är indelat i flera kantoner, och en representant per kanton väljs. Själva valsystemet har inte ändrats sedan 1871; det är ett majoritetsvals system med två valomgångar¹⁰⁴. Sättet att välja fullmäktige på har ofta kritiserats för att vara föråldrat, eftersom kantonindelningen sedan lång tid tillbaka inte längre återspeglar den befolkningsmässiga fördelningen. Skillnaden i befolkning från en kanton till en annan kan variera med en faktor på 10, även om varje kanton har samma rätt att välja en ledamot av fullmäktige (*conseiller général*). Sedan början på 1970-talet har emellertid samtliga regeringars försök att ändra på kantonindelningen misslyckats, eftersom de undantagslöst har stött på mycket kraftigt motstånd lokalt från valda full-

måktigeledamöter, samtidigt som de har väckt misstankar om försök till manipulation av valkretsindelningen.

Alla dessa aspekter i kombination med departementens begränsade geografiska utbredning när det gäller behovet av ekonomisk utveckling, utgör tungt vägande argument för departementens belackare, som kritiserar departementen för att vara föråldrade och föredrar regionerna. Förespråkarnas argument är dock att departementen trots allt är *en enhet som är fast förankrad i det politiska och administrativa systemet i Frankrike och som drar nytta av en dubbel legitimitetsgrund*; dels den historiska legitimiteten hos en inrättning som har bevisat sitt värde genom att överleva och anpassa sig till de många olika politiska regimer som har avlöst varandra under tvåhundra år och dels den legitimitet som subsidiariteten ger; närheten till medborgarnas angelägenheter ("*citoyenneté de proximité*"), vilket bekräftas i opinionsundersökningar. Fransmännen känner väl till departementet, vet att det spelar en viktig roll när det gäller social verksamhet och uppskattar att sådana sociala tjänster tillhandahålls på den lokala nivån, snarare än på nationell eller regional nivå.

Departementens främsta ansvarsområde gäller *sociala frågor*:

- 1) direkt socialunderstöd till familjer, barn och äldre,
- 2) allmän hälsovård, i synnerhet förebyggande av sjukdomar hos barn och mödrar,
- 3) samhällsunderstöd inom bostadssektorn,
- 4) kampanjen mot social utslagning som initierades av staten 1988, särskilt ansvaret för att integrera mottagarna av inkomstunderstöd socialt och yrkesmässigt i samhället (*revenu minimum d'insertion*).

Ur en ekonomisk synvinkel kan man lägga märke till att 60 % av departementens verksamhetskostnader går till socialtjänsten.

Departementens övriga ansvarsområden är av *teknisk natur, men täcker också av sociala frågor i en bredare bemärkelse*:

- 1) uppförande och underhåll av och utrustning till mellan- och högstadieskolor för elever mellan 11 och 15 år (*collèges*),
- 2) landsbygdens serviceutbud,
- 3) allmänna vägar (departementen är ansvariga för underhållet av ett vägnät på cirka 356 000 km),
- 4) utveckling av kommersiella hamnar och fiskehamnar,
- 5) miljöskydd,
- 6) understöd till företag i svårigheter, etc.

För att utöva alla dessa maktbefogenheter, har departementen – eller mera specifikt fullmäktige – tillgång till en betydande mängd resurser, som både består av egna skatteintäkter samt av finansiella överföringar från staten. Faktum är att *utgifterna för de 100 departementen står för 30 % av de sammanlagda utgifterna för alla valda myndigheter på lokal*

och regional nivå (i jämförelse med 61 % för de 36 000 kommunerna). För att fullmäktige ska kunna förverkliga sina befogenheter har deras beslutsrätt i och med decentraliseringen utvidgats till att omfatta de specialiserade tekniska och sociala förvaltningar som tidigare lydde under prefekterna.

Debatten mellan departementens förespråkare och kritiker förblir oavgjord. Departementet är i någon mån en "föråldrad" enhet (metoden att välja fullmäktigeledamöter på grundval av en kantonindelning som har blivit tämligen obsolet), men dess historiska rötter och huvudsakligen sociala funktion gör det till en institution vars angelägenheter ligger nära medborgarna och dess legitimitet och nytta är därför långt ifrån förbrukade.

4 Regionerna: institutioner i vardande?

Regionerna kom till genom decentraliseringslagen den 2 mars 1982 och representeras som styrelseorgan på mellannivån av direktvalda regionfullmäktige. De första regionfullmäktige valdes i mars 1986. Regionerna är därför helt nya institutioner på mellannivån i jämförelse med departementen och kommunerna.

Genom decentraliseringen överfördes en rad större maktbefogenheter till regionerna, *huvudsakligen inom ansvarsområdet ekonomisk utveckling*:

- 1) regionernas delaktighet i planeringen av den nationella och regionala utvecklingen inom ramen för fyraåriga "*contrats de plan*" (kontrakt som förhandlas fram mellan staten och en region för utvecklingen av vissa serviceinrättningar och som innebär att parterna måste iaktta begränsningar av de offentliga utgifterna),
- 2) samfinansiering av offentliga serviceinrättningar av regionalt intresse,
- 3) ekonomiskt investeringsstöd till företag och delaktighet i finansieringen av regionala utvecklingsorgan och finansbolag,
- 4) ansvar för yrkesutbildningen på regional nivå (i samråd med staten, läroinstitut och yrkesskolor),
- 5) ansvar för bygga och underhålla gymnasieskolor för elever som är mellan 15 och 18 år gamla (*lycées*).

Regionerna, som omfattar större geografiska områden än departementen och har mandat som huvudsakligen gäller ekonomisk tillväxt, betraktas i allmänhet positivt av befolkningen. Regionerna har dessutom utarbetat ambitiösa informationsprogram (som ser ungefär likadana ut i varje region), som gör flitigt bruk av media för att föra fram bilden av nya, moderna, dynamiska enheter som strävar efter ekonomisk tillväxt, i synnerhet för problemtyngda områden, och som är framsynta, öppna för

Europa, etc. Trenden är för närvarande att fler och fler lokalpolitiker som är valda till poster i både ett departement och en region, men som måste följa lagstiftningens restriktioner när det gäller innehav av dubbla politiska poster, väljer att lämna sina platser som ledamöter av departementsfullmäktige och behålla platserna som ledamöter av regionfullmäktige (*conseiller régional*).

De franska regionerna lider dock av två problem som förhindrar att deras inflytande växer. Det första problemet gäller de faktiska resurser som är tillgängliga för dem. Regionernas utgifter utgör endast 9 % av de totala utgifterna för samtliga territoriella myndigheter, jämfört med 30 % för departementen och 61 % för kommunerna. Dessutom uppgår antalet anställda vid de regionförvaltningarna endast till 7 000, jämfört med 200 000 för departementen och en miljon för kommunerna. Även om regionernas resurser har ökat betydligt sedan de skapades, är de därför alltför begränsade för att kunna rättfärdiga påståendet om regionen som den "dominerande nya institutionen på mellannivå". Med andra ord, även om regionerna verkligen utgör de mest kompetenta styrelseorganen på mellannivå med avseende på frågor som den regionala ekonomiska tillväxten och förhållandet till de europeiska institutionerna, är problemet att de ännu inte har skaffat sig de resurser som krävs för att de skall kunna förverkliga sina ambitioner.

Det andra problemet som påverkar den bild av effektivitet som regionerna vill förmedla är av politisk natur. De regionala valen, avsedda att hållas vart sjätte år, ägde rum i mars 1986, mars 1992 och mars 1998. *Det ovanliga med de regionala valen är dock att de är baserade på ett valsysteem med proportionell representation och en valomgång.* Detta valsysteem, som inte ingår i den politiska traditionen i Frankrikes femte republik, tillämpas i själva verket endast vid regionvalen och vid de europeiska valen. Vid val efter val har detta valsysteem lett till ökade svårigheter att uppnå absoluta majoriteter i regionfullmäktige. Faktum är att antalet regionfullmäktige där inget politiskt parti fick en absolut majoritet var 9 år 1986 (av 21 regioner i moderlandet) och 18 år 1992. Denna situation har lett till återkommande svårigheter att få regionfullmäktige att fungera effektivt, i synnerhet när det gäller godkännandet av budgeten. För att lösa detta problem infördes i en lag, som antogs av den franska nationalförsamlingen den 7 oktober 1997, en viktig reform av regionfullmäktiges sätt att fungera. Som ett resultat av denna reform tillåts ordföranden i regionfullmäktige, i de fall där ett förslag till regionbudget inte har kunnat antas innan tidsgränsen har gått ut, lägga fram ett nytt budgetförslag som anses ha blivit antaget efter en frist på tolv dagar, om inte ett förslag om misstroendevotum tillsammans med ett nytt budgetförslag antas av en absolut majoritet i regionfullmäktige. Eftersom budgeten endast kan blockeras i regionfullmäktige där det inte finns någon

klar majoritet som kan föreslå en annan budget, bör denna reform göra det möjligt att lösa de fall där budgeten blockeras.

Svårigheten att styra regionerna har blivit särskilt markant efter Nationella frontens inträde i det regionala politiska spelet. Nationella fronten är ett parti på den yttersta högerkanten som, sedan den första valframgången 1983, gradvis har lyckats kapa åt sig en stabil andel på omkring 15 % av väljarnas röster i valen som helhet¹⁰⁵, men som missgynnas i alla val med majoritetsomröstningar (presidentval, allmänna val, kantonval och kommunalval), eftersom det är isolerat och inte kan skapa allianser. I val med proportionell representation som regionvalen kan partiet däremot säkra ett stort antal mandat i regionfullmäktige utan att skapa allianser. I ett sammanhang som tidigare präglades av regionfullmäktige dominerade av en relativ högermajoritet, har de regionalt valda representanterna för Nationella fronten kommit att spela en mycket destabiliserande politisk roll, som markerades ytterligare efter regionvalen i mars 1998. Medan dessa val till viss del återställde balansen till vänsterns fördel i regionfullmäktige, jämfört med valen 1986 och 1992, fattade Nationella fronten det taktiska beslutet att stödja kandidater från den moderata högern i valet till ordförandeposten i regionfullmäktige. Denna oväntade allians tog därför ifrån vänstern fördelen av att ha en relativ majoritet i flera regioner och framkallade en allvarlig intern kris inom den "liberala" franska högern, eftersom dess partiledning hade förbjudit allt lokalt samröre med det rasistiska partiet Nationella fronten. Dessa regionval visade därför att ett lokalval kan utnyttjas till en *politisk profilering* som har återverkningar på det nationella planet. För att lösa detta politiskt känsliga problem har regeringen Jospin avlämnat en proposition till parlamentet för att reformera valsystemet i regionvalen i enlighet med modellen för kommunalvalen. Debatten i nationalförsamlingen om detta förslag inleddes i juni 1998.

Kort sagt, regionen är en ny institution, vars legitimitet och framtid inte verkar ifrågasättas. Den är faktiskt det styrelseorgan på mellannivån som är bäst lämpat att växa för att möta sådana utmaningar som den nationella och regionala utvecklingen, samarbetet med utländska regionala enheter (som de tyska *Länder* och de spanska autonoma regionerna), eller förhållandet till de europeiska institutionerna. De franska regionerna hämmas emellertid fortfarande av otillräckliga resurser (ekonomiska och mänskliga) för att kunna växa i kapp med sådana utmaningar, och splittras av extrem politisering på grund av valsystemet i regionvalen.

5 Prefekterna och den dekoncentrerade förvaltningen, eller den oundvikliga närvaron av centralmakten i styret på mellannivå

Prefekterna, som utses av regeringen, har sedan Napoleons dagar representerat staten i departementen (det finns också "regionala prefekter" (*préfets de région*) som är prefekter för departementen i regionernas administrativa huvudstäder). Det är en allmän spridd uppfattning att decentraliseringsreformerna under 1980-talet satte punkt för prefekternas traditionella totala makt på mellannivån och den lokala nivån. Det är utan tvivel så att *den kontroll som prefekterna utövade över de valda styrelseorganen på lokal och regional nivå har minskat betydligt som en följd av decentraliseringen*. Före decentraliseringen representerade inte bara prefekterna den exekutiva makten i regionerna och departementen, utan de utövade också en direkt kontroll av de beslut som de lokala myndigheterna fattade. Denna kontrollbefogenhet, åtföljd av en möjlighet till granskning, kallades förmynderskap (*tutelle*). Detta förmynderskap försvann med decentraliseringslagarna.

Faktum är att decentraliseringen fullständigt reformerade systemet med kontrollen över de lokala styrelseorganen; numera *kan prefekterna endast utöva en indirekt kontroll av de lokala styrelseorganens beslut*. De lokala och regionala styrelseorganen är visserligen skyldiga att på informell basis *informera* prefekten om de viktigare besluten innan de verkställs, men de behöver inte längre erhålla ett förhandsgodkännande från prefekten. Om han anser att ett lokalt eller regionalt myndighetsorgan har fattat ett olagligt beslut, är hans enda möjlighet att inom två månader *överlämna ärendet till en förvaltningstribunal* ("*tribunal administratif*" – en tribunal som handlägger tvistemål där den franska förvaltningen är inblandad) som har absolut beslutanderätt när det gäller att ogiltigförklara eller upphäva beslut. Prefektens makt att kontrollera styrelseorganen på mellannivån och den lokala nivån har därför juridiskt sett blivit mycket begränsad.

Dessutom kan prefekterna använda denna procedur endast i marginell utsträckning, eftersom andelen beslut som prefekturerna överlämnar till förvaltningstribunalerna utgör endast 0,03 % av alla beslut som fattas av de valda styrelseorganen på den lokala nivån och mellannivån. Den lilla andelen beslut som prefekterna överklagar till förvaltningstribunalerna har dock kritiserats av den högsta förvaltningsdomstolen (*Conseil d'Etat*, det organ som har jurisdiktion att handlägga överklaganden i förvaltningsärenden) för att den visar på prefekturernas otillräckliga kontroll över de lokala och regionala styrelseorganen. Prefekterna har emellertid goda skäl till att inte överlämna fler ärenden till förvaltningstribunalerna, eftersom

det antal handlingar som regionerna, departementen och kommunerna skickar till dem för information är enormt (*över fem miljoner 1992*), så många att *prefekturerna saknar tillräckliga personalresurser för att undersöka alla dessa handlingar i detalj*. Ett annat, mera "politiskt" skäl till den svaga kontrollen som prefekturerna utövar över de lokala och regionala styrelseorganen är att prefekterna, som är inblandade i dagliga förhandlingar med lokalt valda politiker, alltid föredrar att övertala dessa valda representanter direkt så att de kan rätta till åtgärderna själva i de fall där det uppstår oenighet om det lagliga i en åtgärd, snarare än att konfrontera dem inför förvaltningstribunalen.

Låt oss till sist tillägga att den kontroll över finanserna och budgeten som prefekterna utövar över de lokala och regionala självstyrelserna också är begränsad. Prefekterna kan förvisso ändra de lokala och regionala självstyrelsernas budgetar i vissa fall (om de har misslyckats med att anta en budget inom den fastställda tidsramen, om budgeten som antagits inte är balanserad eller om den saknar en obligatorisk utgiftspost). Prefekterna ingriper emellertid i dessa fall endast efter att en översyn gjorts genom de regionala revisorskontoren (*chambres regionales des comptes*), vilka inrättades efter decentraliseringen enkom för denna uppgift. Det är dessutom de regionala revisorskontoren som ensamma kontrollerar lagligheten i de lokala och regionala självstyrelsernas *ekonomiska styre*.

Tillsammans visar alla dessa faktorer att prefekten – en napoleansk institution som tidigare förkroppsligade centralmaktens myndighet över hela nationens territorium – har förlorat det mesta av sin kontrollmakt och granskningsmakt som en följd av decentraliseringsreformerna. Det skulle dock vara helt felaktigt att tro att prefekterna nu endast spelar en symbolisk roll. I verkligheten *spelar prefekterna fortfarande en mycket viktig roll som beslutsfattare och samordnare på mellannivån och den lokala nivån*. Denna makt, som man skulle kunna beskriva som "reglerande", kan tillskrivas flera grundläggande orsaker.

För det första har *prefekterna behållit sin makt över ett stort antal dekoncentrerade statliga förvaltningsgrenar*. Prefekterna har förvisso inte inflytande över alla dekoncentrerade statliga förvaltningsgrenar (till exempel tillhör förvaltningen av skolor och universitet, skatteväsendet, och inspektionen av arbetslagstiftningen de dekoncentrerade förvaltningar som inte lyder under prefekterna). Prefekterna har emellertid behållit tillsynen över många viktiga departementsdirektorat på områden som serviceinrättningar, jordbruk och skogsbruk, sysselsättning, hälsa och sociala frågor.

Prefekturerna informeras om alla projekt som dessa avdelningar är inblandade i, eftersom experterna på dessa tekniska avdelningar efterfrågas dagligen av regionerna, departementen och kommunerna, som efter decentraliseringen delvis har gjorts ansvariga för förvaltningen av dem.

Dessutom spelar de regionala prefekturerna *en särskilt viktig roll när det gäller den nationella och regionala utvecklingen*, i samarbete med regionernas fullmäktige. I detta avseende är de regionala prefekterna bemyndigade att förhandla med regionfullmäktige om "*contrats de plan*", vilka officiellt sluts mellan staten och regionerna. Därtill tjänar de regionala prefekterna som en kontaktyta mellan staten och myndigheterna på mellannivån i förvaltningen av de *regionala utvecklingsprogrammen som samfinansieras av EU:s strukturfonder*, både när det gäller att sammanställa ansökningshandlingarna och att genomföra programmen som finansieras av EU-kommissionen. De regionala prefekterna har nyligen skaffat sig en överordnad position visavi de andra departementsprefekterna på detta område. Lagen från den 6 februari 1992 gav i själva verket de regionala prefekterna makten att utfärda politiska direktiv till departementsprefekterna för implementeringen av "nationens och unionens politik rörande ekonomisk och social utveckling och nationell och regional utveckling".

I korthet kan prefekternas position i förhållande till självstyrelserna på mellannivå i Frankrike sammanfattas på följande vis. Vid tidpunkten för de stora decentraliseringslagarna under 1980-talet var det många som förutspådde "slutet" eller "nedgången" för prefekturinstitutionen. I praktiken tenderar dagens decentralisering att visa hur mycket mer komplexa saker och ting i själva verket är; prefekternas roll har inte så mycket minskat i betydelse som ändrat sin karaktär. *Den reglerande prefekten har tagit över från den granskande prefekten* och den napoleonska institutionen har anpassat sig så skickligt till den nya tidens decentralisering att vissa forskare till och med talar om "*prefekternas återkomst*".

6 Nätverket av styrelsen på mellannivå i Frankrike

Efter att ha presenterat de olika aktörerna var för sig och deras respektive roller i beslutsprocessen på mellannivån, är det för tydlighets skull nu dags att ge en kort inblick i den verkliga komplexiteten i denna process. I realiteten är de olika aktörernas ansvarsområden så sammanflätade, inslaget av korsfinansiering så omfattande och relationerna så ömsesidigt beroende, att det i dag finns mycket få politiska handlingsprogram som utarbetas av en enda aktör.

Låt oss först av allt analysera de sammanflätade ansvarsområdena. Som tidigare nämnades har de mellankommunala strukturerna i huvudsak tekniska ansvarsområden som kommunerna har överlåtit på dem (vatten, vägar, bostäder, kollektivtrafik, kultur- och sportinrättningar), departementen har ett särskilt socialt ansvarsområde, och regionernas verksamhets-

område gäller till största delen den nationella, regionala och ekonomiska utvecklingen.

I själva verket är *dess* ansvarsområden sammankopplade inom ett stort antal sektorer. Låt oss ta tre typiska exempel:

- 1) På utbildningsområdet bär kommunerna ansvaret för att bygga, utrusta och underhålla lågstadieskolor och förskolor. Det är emellertid fullmäktige i departementen som har samma slags ansvar för mellan- och högstadieskolorna och fullmäktige i regionerna som ansvarar på motsvarande sätt för gymnasieskolorna. Det nationella utbildningsdepartementet ansvarar i sin tur för att ta fram nationella läroplaner, för rekryteringen och betalningen av lärare på alla nivåer och för att förvalta universiteten. Denna redan komplexa juridiska fördelning av maktbefogenheter görs ännu mera komplicerad av den växande tillämpningen av "korsfinansiering"; kommuner och departement hjälper regionerna att finansiera byggandet av gymnasieskolor, samtidigt som regioner och andra lokala myndigheter bidrar till statens finansiering av universiteten, etc¹⁰⁶.
- 2) Med avseende på *sociala frågor* råder det inget tvivel om att det är departementsfullmäktige som har det mest omfattande sociala ansvarsområdet. Icke desto mindre driver också kommunerna kommunala socialtjänstcentra (*centres communaux d'action sociale*), där ansökningshandlingarna för socialhjälp utfärdas. Dessutom är staten delaktig i det generella fastläggandet av socialpolitiken, och ålägger departementsfullmäktige att föra socialtjänstpolitiken i nära samröre med den. Slutligen har den roll som regionerna spelar när det gäller finansieringen av program för yrkesutbildning en tydlig social dimension genom bekämpningen av arbetslösheten.
- 3) Det tredje exemplet på sammanflätningen av ansvarsområden är den *ekonomiska utvecklingen och det direkta stödet till företag*. Enligt förespråkarna för decentraliseringen var det meningen att detta ansvarsområde skulle tillfalla regionerna. Även här överlappar emellertid ansvarsområdena varandra och samfinansieringen är utbredd, vilket gör att gränserna blir otydliga. Först och främst är regeringen förstås fortfarande huvudaktören i den nationella ekonomiska politiken. Därtill kommer att staten, via prefekturerna, stödjer regionerna ekonomiskt i enlighet med "*contrats de plan Etat/régions*". Dessutom ger även departementen och kommunerna i praktiken bidrag till affärsverksamheter, som sammanlagt uppgår till ungefär lika mycket som de medel som regionerna anslår¹⁰⁷.

En undersökning av de territoriella myndigheternas ekonomiska resurser bekräftar bilden av komplexitet och ömsesidigt beroende mellan myndigheterna på lokal och regional nivå. Kommunerna, de mellankommunala strukturerna, departementen och regionerna delar i själva verket på samma

skatteintäkter. Tre fjärdedelar av skatteintäkterna kommer från fyra typer av direkta skatter:

- 1) bostadsskatt (*taxe d'habitation*) som betalas av alla hushåll som bebor lägenheter eller hus,
- 2) skatt (*taxe sur le foncier non bâti*) som betalas av markägare,
- 3) fastighetsskatt (*taxe sur le foncier bâti*), som betalas av fastighetsägare,
- 4) och företagsskatt (*taxe professionnelle*), som betalas av företag.

Det finns också ett antal indirekta skatter (markregistreringsskatt, körkortsskatt, etc.), liksom skatt på tjänster (till exempel skatt på sophämtning) och skatter som har att göra med stadsplaneringen.

Det man bör lägga märke till här är att *de flesta av dessa olika skatter uppbärs av flera territoriella myndigheter på samma gång*; till exempel uppbärs 65 % av bostadsskatten på nationell nivå av kommunerna och deras organisationer, 27 % av departementen och 8 % av regionerna. Läger man till denna bild de olika *finansiella transfereringarna från staten till de regionala och lokala styrelseorganen* (statliga understöd för att täcka deras verksamhetsomkostnader, kostnader för olika anläggningar och överföringar av maktbefogenheter) och *korsvisa överföringar mellan dem själva* (överföringar av medel från regionerna till departementen och kommunerna eller från departementen till kommunerna och vice versa), kan man få en viss uppfattning om hur komplex de regionala och lokala organens ekonomiska struktur är.

Det finns ett oändligt antal exempel från olika sektorer som alla bekräftar samma bild; att styrelsen på lokal nivå och mellannivå i Frankrike inte består av en uppsättning offentliga politiska handlingsprogram som genomförs separat av olika aktörer, utan av en *ständig interaktion mellan dessa aktörer*.

7 Den franska självstyrelsen på mellan- nivå och deras relation till Europa: anpassning, inte revolution

En sista dimension vad gäller den franska självstyrelsen på mellannivå är viktig att nämna i detta sammanhang; dess relation till Europa. Temat "regionernas Europa" har varit föremål för mycket debatt under senare år. I likhet med sina motsvarigheter i de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen har den franska självstyrelsen på mellannivå, stärkt av Maastrichtavtalets välkända subsidiaritetsprincip, dragit stor nytta av Bryssels förnyade intresse för sådana självstyrelseorgan och av de åtföljande ekonomiska (ökningarna i strukturfonderna) och institutionella förmånerna

(deltagandet i regionkommittén). Frankrike har skickat 24 representanter från sina tre styrelsenivåer på regional och lokal nivå till regionkommittén (av ett sammanlagt antal på 189 representanter från alla medlemsstater). Även om Frankrike inte tillhör Europas största mottagare, har landets fattigaste områden icke desto mindre dragit stor fördel av strukturfonderna, de tar emot inte mindre än 9,6 % av de sammanlagda bidrag som EU-kommissionen anslår under perioden 1994 till 1999.

Vissa regioner har också utforskat parallella möjligheter att stärka sitt inflytande över de europeiska institutionerna; antingen genom att lita till den "regionalistiska" aktivismen hos de lokalt valda representanter som har turen att även vara ledamöter av Europaparlamentet, eller genom att öppna representationskontor direkt i Bryssel för lobbyingändamål (som Nord-Pas-de-Calais- och Rhône-Alpesregionerna), eller genom att gå samman med andra regioner för att göra sig synligare och öka sitt eget inflytande¹⁰⁸.

Trots allt detta kommer den som känner sig frestad att leta efter en "politisk revolution" bland alla dessa företeelser snart att bli besviken. Att de franska regionerna i dag skulle förbigå centralmakten för att skapa direkta relationer med Bryssel och att den franska jakobinismen skulle förlora kampen mot "regionernas Europa" är för närvarande blott önsketänkande. Det vore för det första en grov överskattning av de franska regionernas makt och autonomi att tillskriva dem ett inflytande i klass med det som de tyska delstaterna har i kontakterna med EU:s institutioner. Deras lobbyverksamhet är fortfarande ofta ineffektiv och *mycket mindre en fråga om att förhandla än att hålla sig informerad om EU-frågor* som sannolikt kommer att påverka regionerna. För det andra skulle en sådan diskussion om "rivaliteten" mellan staten och regionerna i relation till Bryssel bygga på att man förbisåg det faktum att *Frankrikes Europapolitik fortfarande utformas på högsta regeringsnivå* och att den sedan vidarebefordras till Bryssel via *regeringens och endast regeringens* officiella samordnings- och representationskanaler (Interdepartementala kommitténs generalsekretariat – SGCI – i Paris och den permanenta representationen i Bryssel)¹⁰⁹.

Till sist, om slutgiltiga bevis för centralmaktens fortbestånd i relationerna mellan de franska regionerna och Europa skulle efterfrågas, så räcker det med att påminna om två grundläggande förhållanden.

För det första är det *de regionala prefekterna – centralmaktens direkta representanter i regionerna – som är ansvariga för att implementera EU-politiken* som gäller ekonomisk och social utveckling och nationell och regional utveckling. Mer generellt sett är prefekterna ansvariga för att *EG-lagstiftningen efterlevs på regional och lokal nivå*. Detta innebär att när det gäller de delar av EG-lagstiftningen som påtagligt påverkar de lokala och regionala styrelseorganens verksamhetsområden, som till exempel

miljön eller öppnandet för europeisk konkurrens när det gäller lokal offentlig upphandling, har myndigheterna inget val utan måste, under prefekternas tillsyn, tillämpa de EG-bestämmelser som de själva inte alls har bidragit till att utforma.

För det andra finns det kanske ingenting som bättre illustrerar statens betydelse i relationerna mellan de franska regionerna och Europa än det sätt varpå projekt som samfinansieras av strukturfonderna förhandlas fram och implementeras. Till att börja med stannar ansvaret för beredningen kvar i centrum, hos Delegationen för nationell planering och utveckling och för regional verksamhet (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action regionale – DATAR), som är en statlig myndighet. Det är denna myndighet som lägger fram förslag gällande de franska zoner som är berättigade till bidrag och om fördelningen av EG-medel mellan regionerna. På regional och lokal nivå är det de regionala prefekterna som i samråd med de olika styrelseorganen sedan förhandlar om de utvecklingsprojekt som är berättigade till samfinansiering från EU. I praktiken uppmanas de regionala prefekterna att spela rollen av tillskyndare och samordnare, eller till och med skiljedomare i de fall där regionerna, departementen och kommunerna inte kan komma överens, vilket ofta händer. De flesta av EU-bidragen går dessutom till de regionala och lokala nivåerna via centralmakten och de regionala prefekturerna. Det är återigen de regionala prefekterna som bär ansvaret för att intyga i vilken implementeringsfas de projekt befinner sig i, som delvis finansieras av strukturfonderna. Som vi kan se utgör de franska styrelseorganen på mellannivån endast en länk i en kedja av förhandlingar som inbegriper många andra nationella styrelsenivåer (regeringen, DATAR, prefekterna). De befinner sig långt ifrån ett deltagande i en direkt dialog med EU-kommissionen, och de är inte ensamma om att förvalta de EU-medel som kommer via strukturfonderna.

Kort sagt, även om EU:s institutioner verkligen utgör en ny aktör som förändrar de traditionellt sett bilaterala spelreglerna mellan centralmakten och de valda styrelseorganen på mellannivå, skulle det vara fel att tro att detta nya spel med tre aktörer nödvändigtvis spelas till nackdel för staten. Fram till nu har centralmakten faktiskt förblivit de europeiska institutionernas främste samtalspartner i Frankrike. Detta betyder inte att styrelseorganen på mellannivå och lokal nivå skulle sakna inflytande över EU-politiken, men när de har inflytande över beslut som påverkar dem, sker detta i allmänhet under direkt eller indirekt kontroll från statens sida.

8 Sammanfattning

Styrelsen på mellannivå i Frankrike består av fyra typer av aktörer: mellankommunala samarbetsstrukturer, regionerna, departementen och prefekterna. Alla har specifika ansvarsområden *a priori* men är samtidigt ömsesidigt beroende av varandra och de bildar därför *ett administrativt nätverk vars ansvarsområden inom den allmänna territoriella politiken är starkt sammanflätade*. Även om detta nätverk har sina rötter i Frankrikes flerhundraåriga politiska och administrativa historia (vilket indelningarna av kommunerna, departementen och prefekturinstitutionen vittnar om), är det i allt väsentligt decentraliseringsreformerna som inleddes tidigt på 1980-talet och som fortsatte ända in på 1990-talet, som har gett nätverket dess nuvarande form. De lokala och regionala nivåerna styrs genom detta nätverk som även bygger på centralmaktens (systematiska) och de europeiska institutionernas (växande) deltagande.

Kan detta nätverk betraktas som stabilt? Styrelsesystemet på mellan-nivån håller för närvarande fortfarande på att slutligen "smälta" de stora decentraliseringsreformerna under 1980- och 1990-talen. Decentraliseringen i Frankrike betraktas emellertid fortfarande, i slutet av 1990-talet, inte så mycket som en fullbordad process utan som en process som troligtvis kommer att förlängas av ytterligare reformer i framtiden. På den politiska dagordningen förekommer fortfarande diskussioner om planerade reformer av vissa aspekter som gäller systemet på mellannivån, med syftet att förbättra dess funktion. För närvarande håller tre propositioner på att utarbetas. En av propositionerna, som väckts av inrikesdepartementet, är avsedd att förenkla den mångfald av strukturer som finns inom det mellankommunala samarbetet. Syftet med den andra propositionen, som beretts av ministern för nationell planering och miljö, är att delegera ansvaret för den nationella planeringen till städerna och regionerna, framför allt genom att ge regionerna kompetens att utarbeta regionala planeringsprojekt (*schémas régionaux*). I juni 1998 inleddes också diskussioner i nationalförsamlingen om den tredje propositionen, som gäller en reform av valsystemet i regionvalen. Därtill håller andra texter på att beredas med avsikten att kraftigare begränsa möjligheterna att inneha flera mandat i valda organ på nationell och lokal nivå.

Det finns ingen brist på omfattande problem och frågeställningar som gäller *den territoriella politiska dimensionen* i Frankrike på ett mera grundläggande plan. Hur kan till exempel regionerna och kommunerna bäst utrustas för att kunna rätta till de fysiska ojämlikheter som är ett resultat av den ekonomiska och demografiska utvecklingen, för att kunna utveckla städernas förorter ekonomiskt och socialt, för att kunna motverka avfolkningen av landsbygden och skydda miljön, för att kunna förankra den ekonomiska verksamheten stabilt på den lokala nivån i en omvärld

som kännetecknas av ekonomisk globalisering och "de-territorialisering"? Alla dessa frågor har hamnat högt på den politiska dagordningen i Frankrike under senare år. Det råder inget tvivel om att det politiska svaret på dessa frågor i framtiden kommer att påverka det nuvarande styrelse-systemet på mellannivån i Frankrike.

LITTERATUR

- D'Arcy, F. och F. Dreyfus (1997) *Les institutions politiques et administratives de France*. Paris: Economica.
- Balme, R. (1997) "La région française comme espace d'action publique" i Le Gallés P. och Blame (red) *Paradoxes des régions en Europe*. Paris: La Découverte.
- Bonnard, M. (1996) *Les collectivités locales en France*. Paris: La Documentation Française.
- Caillousse, J (red.) (1994) *Intercommunalité, invariance et mutations du modèle communal français*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Dupoirier, E. (red) (1998) *Régions: la croisée des chemins, perspectives françaises et enjeux européens*. Paris: Presses de Sciences-Po.
- Gleizal, J.J. (red.) (1995) *Le retour des préfets?* Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- Mazey, S. (1993) "Developments at the French Meso Level: Modernizing the French State" i L.J. Sharpe (red.) *Rise of Meso Government in Europe*. London: Sage Publications.
- Ministère de l'Intérieur (1996) *Les collectivités locales en chiffres*. Paris: La Documentation Française.
- Négrier, E. och B. Jouve (1998) *Que gouvernent les régions d'Europe?* Paris: L'Harmattan.
- Portelli, H. (red.) (1993) *La décentralisation française et l'Europe*. Paris: Pouvoirs Locaux publications.
- Rémond, B. (1995) *La région*. Paris: Montchrestien.
- Rondin, J. (1985) *Le sacre des notables*. Paris: Fayard.
- Smith, A. (1997) "The French Case: The Exception or the Rule?" i C. Jeffery (red.) *The Regional Dimension of the European Union, towards a Third Level in Europe?*. London: Franck Cass.

Den annorlunda förvaltningen på mellan-nivå i Grekland: regioner som statsförvaltning och prefekturer som "självstyrelser"

Stella Kyvelou-Chiotini och Nelli Sakellariadou

1 Inledning

Grekland är en enhetsstat där den huvudsakliga verkställande makten finns hos den centrala förvaltningen, som innehar den generella beslutanderätten över frågor som gäller hela staten. Statliga förvaltningsenheter bedriver verksamhet i landets regioner och är försedda med beslutsbefogenheter i de frågor som gäller deras eget geografiska territorium. Dessa enheter har ingen egen juridisk status och de är inte självstyrelser, utan utgör organ inom enhetsstatens förvaltningsstruktur. Denna struktur kan därför bättre beskrivas som ett decentraliserat förvaltningssystem. Principen om kommunalt självstyre stadgas emellertid i konstitutionen, i vilken de självstyrande kommunernas funktioner finns förtecknade. Kommunerna utgör en separat juridisk enhet visavi staten, med ansvar för lokala angelägenheter.

Bestämmelserna i 1975–1986 års hellenska konstitution lägger samma tyngd bakom principen om *dekoncentrering* som principen om *självstyre*, vilka tillsammans utgör förutsättningar för en ökning av effektiviteten i förvaltningen och en framgångsrik regional utveckling. Det görs en tydlig åtskillnad mellan de frågor som rör den regionala styrelsens verksamhet och de frågor som gäller den lokala självstyrelsen.

Det mycket centraliserade administrativa systemet håller på att ersättas av ett system med omfattande decentralisering och dekoncentrering. Tendensen att omorganisera och förstärka decentraliseringen har befasts genom Greklands medlemskap i Europeiska unionen och den internationella utvecklingen.

Historiskt sett har dekoncentreringsprincipen genomförts på prefekturnivån, eftersom de statliga prefekturerna länge fungerade som statliga förvaltningsenheter. Innan självstyrelserna på den andra nivån instiftades (de

självstyrande prefekturerna), utgjorde prefekturen det regionala organet på den grundläggande dekoncentreringsnivån. Behovet av att skapa större dekoncentrerade enheter än prefekturen uppstod emellertid mycket snart, av följande anledningar:

- 1) att det inom olika ministerier fanns många interprefekturala servicefunktioner som var utspridda på olika platser och som därför förhindrade en enhetlig planering av den regionala utvecklingen.
- 2) Behovet av att genomföra EU:s finansieringsprogram, vilket krävde att dekoncentrerade serviceorgan som var större än prefekturerna skapades.

Dessa faktorer ledde slutligen till att regionerna inrättades 1986.

2 Den historiska bakgrunden till förvaltningen på mellannivå i Grekland

2.1 Prefekturen som statsförvaltningens första mellannivå

Historiskt sett har prefekturförvaltningen varit den enda form av dekoncentreringsystem som funnits i Grekland. Prefektursystemet infördes i förvaltningen 1833, strax efter den moderna grekiska statens tillkomst. Samma år lagfästes det lokala styrelsesystemet, som existerade redan under det ottomanska imperiet.

Med dekretet "om indelningen av kungariket och dess förvaltning", delades landet till att börja med in i prefekturer (*nomi*), kantoner (*eparchies*) och kommuner (*demi*). Kommunerna blev därefter självstyrande offentlighetsliga enheter. Genom lagen "om administrativ decentralisering" 1955 utvidgades prefekturen till ett större förvaltningsområde i Grekland. Denna lag ändrades ett flertal gånger, men behöll sina huvudprinciper och gällde fram till 1994.

2.2 Framväxten av en regional nivå

Utvecklingen av den statliga förvaltningsorganisationen på övergripande regional nivå, som har bredare ansvarsområden än prefekturerna, kan delas in i tre historiska perioder:

1. Den första perioden kännetecknas av införandet av de *allmänna förvaltningarna*, vilket var ett resultat av behovet att befästa den grekiska statens makt i de områden som befriades efter 1912. Målet var att göra

förvaltningarna till förbindelselänkar mellan centralmakten och prefekturerna i de nya territoriernas regioner. Det förekom emellertid konflikter och oklarheter när det gällde kompetensfördelningen, vilket till slut resulterade i att de allmänna förvaltningarna utövade en omfattande tillsyn över regionens myndigheter och organ liksom över de olika administrativa juridiska enheterna. Vid tidpunkten för deras avskaffande fanns det fem allmänna förvaltningar: för norra Grekland, Thrakien, Ipirus, Kreta och Dodekanesos.

2. Under den andra perioden (1970–1973) delades landet in i prefektur-överskridande *regioner*. I dessa regioner organiserades olika regionala organ för ministerierna för ekonomi, social välfärd, handel, jordbruk, industri, arbetsmarknad, offentliga arbeten och kommunikationer. Dessa myndigheter leddes av regionala förvaltningschefer, som titulerades biträdande generalsekreterare för inre angelägenheter. En post som generalsekreterare inrättades i varje regional förvaltning, men den tillsattes aldrig. Den biträdande generalsekreteraren assisterades av ett särskilt expertråd som yttrade sig om de allmänna frågor som gällde den regionala förvaltningen och de frågor som den biträdande generalsekreteraren lämnade till rådet. De biträdande generalsekreterarna hade politiskt betydelsefulla kompetensområden och en samordnande funktion som syftade till att främja den ekonomiska utvecklingen i regionen. De regionala förvaltningarna avskaffades 1973, men detta påverkade inte ministeriernas regionala organ. De regionala förvaltningschefernas kompetensområden delegerades *ipso jure* till de olika centrala och regionala organen inom varje ministerium. De regionala organen fanns kvar, men de var direkt underställda respektive ministerium och prefekten saknade makt över dem. Prefekten var chef för prefekturans organ (direktorat, departement, etc.), som en organisatorisk enhet.
3. Den tredje perioden kännetecknas av tillkomsten av regionen som en dekoncentreringsenhet på den statliga förvaltningens andra nivå (lag 1622/1986). Det som framför allt skiljer detta system från de tidigare systemen med regionala organisationer är dess syfte, d.v.s. decentralisering som är inriktad på planering och samordning av den regionala utvecklingen. Detta system består av en enhetlig organisation för den statliga verksamheten i de grekiska regionerna, vilka omfattar större geografiska områden än prefekturerna, och som därefter har utgjort den primära administrativa indelningen av landet. Ett annat nytt inslag i systemet är att även arbetsmarknadens parter och representanter från kommunerna deltar i regionens förvaltningsorgan, via regionrådet.

3 Regionerna

Som tidigare nämndes inrättades regionerna som en dekoncentrerad förvaltningsnivå med syfte att planera och samordna den regionala utvecklingen. De är också samordningscentra. De viktigaste orsakerna till deras inrättande var följande:

- 1) Olikheter i markplaneringen mellan de regionala serviceenheterna, vilket förhindrade både planeringen och samordningen av den regionala utvecklingen.
- 2) Skillnader i de regionala servicestrukturerna.
- 3) Behovet av att rationalisera organisationen inom ministeriernas prefekturövergripande enheter i förhållande till behovet av samordning bland de regionala och centrala enheterna.
- 4) Misslyckanden att lansera och tillgodogöra sig EU-projekt och EU-bidrag.
- 5) Svårigheter att utforma förslag till EU:s integrerade program för medelhavsområdet (IMP) på grund av prefekturernas organisatoriska brister, de oklara och motsägelsefulla direktiv som utfärdades av de centrala ministerierna, de organisatoriska och funktionella bristerna i prefekturernas service, samt prefekturernas begränsade territoriella kompetens.
- 6) Behovet av en effektiv planering av den regionala utvecklingen som en följd av reformerna av de europeiska strukturfonderna och av det nya trilaterala förhållandet mellan EU, medlemsstaterna och regionerna. Det fanns ett särskilt behov av planering, implementering och övervakning av de regionala verksamhetsprogrammen inom gemenskapens ramar för stöd som finansieras till 75 % av Europeiska unionen och till 25 % av Grekland.
- 7) En fullständig avsaknad av lokala styrelseorgan med territoriella kompetenser som skulle kunna uppfylla behovet av att genomföra olika utvecklingsprogram. Detta krävde att staten delades in i större områden än prefekturerna, som skulle kunna planera och driva igenom ett långsiktigt offentligt investeringsprogram inom flera sektorer.

Regionerna, deras benämning och deras "huvudstäder" fastställdes i ett presidentdekret som byggde på ett förslag från inrikesministeriet, miljöministeriet, och ministeriet för fysisk planering och offentliga arbeten. Regionerna är inte juridiska personer i egentlig mening.

Tabell 1 på sid. 107 innehåller information om antalet regioner som territoriella enheter och antalet prefekturer som ingår i varje region.

Tabell 1. Regioner och antalet prefekturer

Regioner	Antal prefekturer
1. Östra Makedonien-Thrakien	5
2. Centrala Makedonien	7
3. Västra Makedonien	4
4. Epirus	4
5. Thessaloniki	4
6. Joniska öarna	4
7. Västra Grekland	3
8. Centrala (Stereia) Grekland	5
9. Attika	4
10. Peloponnesos	5
11. Norra Egeiska havet	3
12. Södra Egeiska havet	2
13. Kreta	4
Sammanlagt	54

3.2 Regionala organ

Regionens organ består av generalsekreteraren och regionrådet.

- 1) Regionens generalsekreterare utses av regeringen som statens representant i regionen och till administrativ chef för de centrala regeringsministeriernas regionala servicefunktioner. Generalsekreteraren och prefekterna inom varje region står inte i något hierarkiskt förhållande till varandra. Generalsekreteraren är underordnad inrikesministern och andra ministrar, vars kompetensområden han arbetar inom. Kontrollen som utövas av ministern inskränker sig till en kontroll av lagenligheten i generalsekreterarens beslut.
- 2) Regionrådet ser till att regionen deltar i den demokratiska planeringsproceduren. Regionrådet är det viktigaste organet för planeringen och samordningen av den regionala utvecklingen. De lokala myndigheterna spelar en viktig roll i detta sammanhang, då deras representanter utgör en majoritet i rådet. Regionens generalsekreterare är ordförande i regionrådet. Regionrådets ledamöter i övrigt är prefekterna från regionens prefekturer (*nomoi*), ordförandena i prefekturfullmäktige (lokala självstyrelser på andra nivå) och representanter för kommunförbundet (TEDK) inom varje departement. Rådet har en rådgivande kompetens. Det har också beslutskompetens när det gäller den demokratiska planeringen av den regionala utvecklingen. Framför allt har

rådet ansvaret för att utforma det nationella utvecklingsprogrammet på medellång sikt och den årliga utvecklingsplanen.

Regionens generalsekreterare är ensam ansvarig för de regionala organens kompetenser. Genom lagen 1986 skapades inte något enhetligt administrativt organ som skulle omfatta alla regionala organ. Lagen stadgade emellertid att de regionala organen skulle omstruktureras under den 6-månadersperiod som följde på den administrativa indelningen av staten i regioner. Lagen föreskrev också att alla institutioner inom den offentliga sektorn på den regionala nivån skulle omstruktureras.

3.3 Reformen 1997

Under 1997 pågick ett försök med en fullständig omstrukturering av det statliga dekoncentreringssystemet, genom inrättandet av regionen som *"en enhetlig, decentraliserad, statlig förvaltningsenhet"* (lag 2503/1997). Målsättningen var att omvandla regionen till en administrativ enhet med kapacitet att fullfölja de tre uppgifterna *planering, organisering och samordning av den regionala utvecklingen inom ramarna för den nationella planeringen*.

Denna omstrukturering ryms inom ramen för en bredare politik som innebär en reformering av statens samtliga nivåer (centrala, regionala, lokala). Målen är att:

- 1) *Centralmakten ska fungera som ett "utvecklingshögkvarter", som innehar ledarrollen och som sköter samordningen och griper in inom viktiga sektorer av nationellt intresse.*
- 2) *Den nya statliga förvaltningsregionen ska förverkliga den nationella och regionala planeringen, vid sidan av sin egen planeringsroll.*
- 3) *Primär- och sekundärnivåns självstyrelser bör tilldelas alla de beslutskompetenser som behövs för att kunna uppfylla medborgarnas krav på den lokala utvecklingen.*

3.4 Förvaltnings- och budgetautonomi

För att kunna uppnå dessa mål har regionen tilldelats autonomi när det gäller dess administration och budget. Den administrativa autonomi har skapats genom att:

- 1) generalsekreteraren leder regionen och har beslutskompetens när det gäller dess verksamhet,
- 2) organisationen är inte beroende av ministerierna,
- 3) den egna personalen är inte en del av ministeriernas personal.

Autonomin när det gäller budgeten kommer till uttryck genom att verksamhetskostnaderna (inklusive personalens löner) täcks av medel som avsätts i statsbudgeten. På så sätt har varje region i praktiken en egen budget.

3.5 Förändringar

De viktigaste förändringarna när det gäller generalsekreterarens roll på det regionala planet¹¹⁰ är att hans kontor och ansvarsområden har förstärkts. Till generalsekreterarens uppgifter i regionen hör bland annat:

- 1) att representera regeringen och att ansvara för genomförandet av regeringens politik när det gäller frågor som har med regionen att göra.
- 2) att vara chef för regionens alla organ och att leda, samordna, utöva tillsyn över och övervaka deras verksamhet.
- 3) att vara chef för samtliga anställda i regionen.
- 4) att leda regionens polis och brandförsvaret samt hamnmyndigheterna.
- 5) att delta i utövandet av den administrativa tillsynen över de lokala självstyrelserna.
- 6) att ansvara för att utarbeta regionens budget.

Alla de ansvarsområden som tidigare hörde till de olika ministeriernas regionala organ och som överfördes till regionen efter att dessa organ avskaffades tillhör numera generalsekreteraren. Han har ensam ansvaret för de kompetenser som delegeras eller överläts till regionens organ (enligt bestämmelsen om generalsekreterarens "exklusiva jurisdiktion") och också för alla andra kompetenser som tilldelats honom enligt lag, om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse som stadgar motsatsen. Bestämmelsen om generalsekreterarens jurisdiktion avser inte enbart sådana kompetenser som den gällande lagstiftningen räknade med när de ovan nämnda lagarna trädde i kraft, utan också frågor som närmare angivits av senare lagstiftning, om det inte finns någon uttrycklig bestämmelse som stadgar motsatsen.

Regionens generalsekreterare utövar tillsyn över alla offentliga organ som finns i regionen, och som inte enligt lag övervakas av de självstyrande prefekturerna, kommunerna eller ministerierna.

Regionens generalsekreterare utses till och avsätts från sin post genom beslut av regeringen, efter ett förslag från inrikesministern. Generalsekreteraren är en ämbetsman som kan avsättas. När posten är vakant, eller vid frånvaro eller förhinder, ersätts generalsekreteraren av regionens generaldirektör.

Som statlig regional institution är regionens generalsekreterare hierarkiskt underordnad inrikesministern och de övriga ministrarna vilkas

kompetenser han utövar. Följaktligen är hans verksamhet underkastad kontroll som kan vara både preventiv och repressiv¹¹¹.

3.6 Regionens organisation och personal¹¹²

De nuvarande regionala organen och vissa organ på prefekturnivå har slagits samman och inkorporerats i varje regions enhetliga organisatoriska struktur, och betraktas därför som enheter inom regionen.

Regionens organisatoriska struktur är uppbyggd kring ett enda generaldirektorat, som består av olika direktorat, autonoma departement (sektioner) och kanslier med sina huvudkontor i regionens huvudort. Mera specifikt ansvarar dessa enheter för:

- 1) att närmare utforma regionalpolitiken,
- 2) att genomföra de demokratiska planeringsåtgärderna för de regionala utvecklingsprogrammen på medellång eller årlig sikt,
- 3) att stödja nya institutioner,
- 4) att organisera förebyggande hälso- och sjukvård, behandling av sjukdomar och främjandet av hälsa i regionen,
- 5) att planera regionalpolitiken för att kunna styra och övervaka de offentliga anläggningsarbetena och ordna underhållet av dem;
- 6) att planera och verkställa politiska åtgärder som gäller miljöplanering, fysisk planering och stadsplanering, inom ramarna för principerna och de nationella riktlinjerna för en hållbar utveckling,
- 7) att utarbeta och genomföra program för hanteringen av vattenresurserna, skydd och utveckling av skogarna och utvecklingen av regionens jordbruk,
- 8) att övervaka kommunernas och de offentliga organens organisationer och att i samarbete med dem vidta alla nödvändiga åtgärder för att få dem att fungera effektivt.

Generaldirektören är en ordinarie ämbetsman. Han väljs av ett särskilt tjänsteråd, som ansvarar för att utse kandidater till generaldirektörs-posterna i ministerierna och de offentliga organen. Han utses av regionens generalsekreterare för en treårig ämbetsperiod.

Lediga tjänster i regionerna tillsätts genom att personer som tidigare arbetade i ministeriernas regionala organ, vilka numera avskaffats och vars kompetenser nu hör till regionerna, flyttar över till och rekryteras till regionerna. Dessa personer är således inte längre anställda i ministerierna; de är anställda i regionen. Antalet anställda uppgår till nästan 7 500.

Omstruktureringen av regionrådet har varit ett viktigt medel för att främja demokratiprogrammen och samordningen av regionalpolitiken. Regionråden i regionerna Attika, centrala Makedonien, västra Grekland,

norra och södra Egeiska havet har en särskild sammansättning. Regionrådet i regionen Attika består till exempel av borgmästarna i Aten och Pireus, presidenten i exekutivkommittén i storstaden Aten, en delegat från vardera handels- och industrikammaren i Aten, Atens handelskammare för småindustrier, Industriförbundet i Aten och Pireus, Greklands småföretagar- och yrkesmannaförbund, tre delegater från det lokala kommunförbundet (TEDK) i Attikas prefektur och fullmäktigeordföranden i den autonoma prefektursjälvstyrelsen Aten–Pireus.

Thessalonikis borgmästare och ordföranden i exekutivkommittén för storstaden Thessaloniki deltar i regionrådet för centrala Makedonien.

Stödet för den regionala statsförvaltningen har förstärkts av *bestämelsen om nya institutioner* som exempelvis *regionernas råd* och *de särskilda samordningsråden*¹³.

- 1) *Regionernas råd* är underordnat ministeriet för inrikesfrågor, offentlig förvaltning och decentralisering. Syftet med regionernas råd är att det ska utgöra ett stöd för den statliga regionala förvaltningen, harmonisera regionalpolitiken och samordna de centrala och regionala statsorganens verksamheter. Ordförande i regionernas råd är ministern för inrikesfrågor, offentlig förvaltning och decentralisering. Andra ledamöter är statssekreteraren i samma ministerium och regionernas generalsekreterare. Även generaldirektören i ministeriet för inrikesfrågor, offentlig förvaltning och decentralisering är ledamot av rådet. Beroende på de ärenden som behandlas, deltar respektive ministrar i rådets sammanträden.
- 2) *Särskilda samordningsråd* har inrättats i de regioner som hör till ministeriet för Makedonien–Thrakien och ministeriet för Egeiska havet. Dessa samordningsråd, som sammankallas och leds av ministern för Makedonien–Thrakien och ministern för Egeiska havet, har som uppgift att samordna verksamheten i de olika regionerna och uppmuntra till ett gemensamt agerande mellan dem. Ett särskilt samordningsråd har också inrättats för att planera och övervaka utvecklingsprogram och olika incitament till privata investeringar. Detta råd sammankallas och leds av den nationelle ekonomiministern eller hans representant.
- 3) Till sist, för att samordna politiken som genomförs i de 13 regionerna och för att utbyta erfarenheter när det gäller regionernas organisationer och deras verksamheter, *sammanträder cheferna för regionernas generaldirektorat varannan månad*. Dessa möten leds av generalsekreteraren i ministeriet för inrikesfrågor, offentlig förvaltning och decentralisering. Under dessa sammanträden undersöker de och utvärderar hur organisationerna fungerar och försöker finna lösningar på de problem som uppstår.

3.8 Regionernas kompetenser

Regionernas kompetenser hänför sig i huvudsak till de fem ministerierna finans och miljö, fysisk planering och offentliga arbeten, jordbruk, hälso- och sjukvård och välfärd samt inrikesfrågor, offentlig förvaltning och decentralisering.¹¹⁴

Enligt den regionala servicestrukturen och organisationsstrukturen i lagen 2503/1997, har regionerna kompetenser på områden som:

- 1) Planering och utveckling (regionalpolitik, verkställande av åtgärderna inom demokratiprogrammen, regionala utvecklingsprogram på årlig basis och på medellång sikt, utvecklingsincitament, stöd till nya institutioner, vattenresursfrågor).
- 2) Hälso- och sjukvård och välfärd (allmänt folkhälsoskydd på regional nivå, förebyggande hälso- och sjukvård, behandling av sjukdomar och hälsofrämjandet i regionen).
- 3) Offentliga anläggningsarbeten (planering och analyser av regionalpolitiken med avseende på anläggningsarbeten).
- 4) Kontroll av offentliga anläggningsarbeten.
- 5) Kontroll av kommande förbättringar och underhåll av det existerande vägnätet, analyser, signalsystemsbyggen, vägskyltning, underhåll av teknisk utrustning.
- 6) Planering och implementering av fysisk planering, miljöfrågor och stadsplaneringsfrågor inom ramen för principer och nationella direktiv för en hållbar utveckling.
- 7) Regional skogsutveckling samt skogsskydd.
- 8) Utveckling av jordbruket och implementering av jordbrukspolitik.

Förutom de områden som faller inom regionens kompetens kan betydande delar av det som hör till centralmaktens inrikespolitik, som till exempel de offentliga finanserna, industrier, energi, teknologi, turism, idrott, socialförsäkringar, arbetsmarknadsförhållanden, utbildning, allmän säkerhet, rättsväsende, kultur, etc. överförs till regionerna via presidentdekret.

Ministeriet för miljö, fysisk planering och offentliga anläggningsarbeten har kvar sin kompetens när det gäller sådana offentliga anläggningsarbeten som finansieras av såväl nationella som europeiska resurser och som ingår i gemenskapens ramar för stöd, sammanhållningsfonden, i andra europeiska initiativ och i det statliga investeringsprogrammet. Detta ministerium har också kvar sin kompetens när det gäller särskilda former av anläggningsarbeten samt underhållet av alla anläggningsarbeten som ingår i de intereuropeiska nätverken (1 art., 5 § i lagen 2503/1997).

3.9 Den regionala utvecklingsfonden

Genom att inrätta en regional utvecklingsfond¹¹⁵ i alla regioner har man försökt att åstadkomma en administrativ och ekonomisk förstärkning av regionen. Fonden är en privaträttslig juridisk enhet, som övervakas av ministern för inrikesfrågor, offentlig förvaltning och decentralisering.

Den regionala fonden administrerar regionprogrammet för statliga investeringar i dess helhet. Regionens generalsekreterare beslutar om utgifterna och fonden kan tilldela extra resurser för gemensamt finansierade projekt. Den regionala fonden ger också regionernas institutioner och servicefunktioner det tekniska och vetenskapliga stöd som behövs när det gäller utövandet av deras kompetenser, i synnerhet när det gäller utvecklingsprogrammen och verkställandet av den regionala utvecklingspolitiken.

Den regionala fondens viktigaste mål och kompetenser är följande:

- 1) *Förvaltning av medel som kommer från det statliga investeringsprogrammet samt andra ekonomiska resurser som kommer från nationella eller utländska organ.*
- 2) *Insamling av serviceavgifter.*
- 3) *Regional likviditetsplanering.*
- 4) *Deltagande i Europeiska unionens program.*
- 5) *Beviljande av lån.*
- 6) *Att förstärka regionens roll när det gäller den strategiska planeringen.*
- 7) *Att tillhandahålla service, utföra anläggningsarbeten, bedriva forskning, och utveckla kurser och program.*

Fonden administreras av en styrelse och dess ordförande. Styrelsen utses genom ett beslut av regionens generalsekreterare. Den består av representanter från de lokala självstyrelserna på primär- och sekundärnivå, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna, men också av två chefer för regionala serviceorgan. Ledamöterna i styrelsen utses för en period på fyra år.

Fondens resurser härrör från statliga organ och internationella organisationer, liksom från inkomster som kommer från skatter, rättigheter, avgifter, lån, deltagande i EU-program, subsidier, donationer, legat, arv etc.

En särskild form av administrativ dekoncentrering: ministerierna för Makedonien–Thrakien och för Egeiska havet¹¹⁶

Ministerierna för Makedonien–Thrakien och för Egeiska havet utgör en speciell form av administrativ dekoncentrering. Båda utgör särskilda ministerieenheter med begränsade territoriella kompetenser.

1. *Ministern för Makedonien–Thrakien* är den högsta regeringsrepresentanten för de regionala departementen i Makedonien och Thrakien. Han administrerar regeringens politik, samordnar och övervakar prefekternas verksamheter och rapporterar till regeringen om regionens angelägenheter. Tachos¹¹⁷ anser att ministern för Makedonien–Thrakien saknar de verkliga beslutskompetenser som normalt följer med ett ministerium och att ämbetet snarare är en institution som representerar regeringen när det gäller de regionala departementen i Makedonien och Thrakien, än ett administrativt organ i linje med det dekoncentrerade systemet. Den enda betydelsefulla kompetensen som ministeriet förefaller ha är den som gäller utarbetandet och godkännandet av olika program. Ministeriet för Makedonien–Thrakien kan därför inte anses utgöra en andra dekoncentreringsnivå.

2. Ministeriet för Egeiska havet inrättades på grundval av lagen 1558/1985. Många kompetensområden som gäller ministeriets administrativa region (som omfattar territorierna Lesbos, Chios, Samos, Dodekanesos och Kykladerna) har förts över till ministeriet för Egeiska havet från andra ministerier.

4 Den prefekturala självstyrelsen

Behovet av att omorganisera den statliga administrativa strukturen har resulterat i nya reformer som gäller förhållandet mellan centrum och periferin. Omorganiseringen på den regionala nivån har redan diskuterats ovan. Reformerna har inneburit att lokala styrelseorgan på den sekundära nivån (självstyrande prefekturer) har inrättats, samt att de nuvarande splittrade och svaga småkommunerna (*koinotites*) och storkommunerna (*demoi*) har slagits samman (en omorganisation av den kommunala självstyrelsen på den primära nivån).

Dessa reformer innebär att centralmaktens roll har begränsats till att gälla utformningen av politiken, samordningen, tillsynen och olika slags utvärderingar. Å andra sidan har en ny omorganiserings- och utvecklingspolitik inletts för att skapa en modern förvaltning som fungerar med flexibilitet, anpassningsförmåga och kvalitet. I enlighet med olika organisationsteoretiska principer och nya perspektiv på offentlig styrning, har många ministerier, men också andra enheter, utvecklat nya organisatoriska

strukturer som bygger på rationalisering, som undviker dubblerade och överlappande funktioner och som stärker samordningen.

Territoriella myndigheter på sekundärnivån har funnits enligt lag sedan 1986, men reformen förverkligades inte förrän 1994, när statsförvaltningen på de regionala och lokala nivåerna blev föremål för en omstrukturering. 1994 års reform syftade till att ersätta den traditionella prefekturförvaltningen som utsågs av centralmakten med valda självstyrelser på den andra nivån. De viktigaste målsättningarna var att få kommunerna att delta mera effektivt i det politiska livet och den ekonomiska utvecklingen, att tillhandahålla en högre kvalitet på servicen till samhällsmedborgarna och att förstärka den lokala kulturella identiteten.

Därför inrättades prefektursjälvstyrelsernas institutioner som ytterligare en kommunal nivå 1994, i en lag om "inrättande av prefektursjälvstyrelser, ändring av lagstiftning gällande självstyrelsen på den första nivån, etc.". Prefektursjälvstyrelserna är offentlighetsrättsliga enheter. Deras syfte är att främja den ekonomiska, sociala och kulturella utvecklingen inom det egna territoriet, som sammanfaller med den gamla prefekturterritorium – med undantag för vissa utvidgade prefekturala självstyrelser, till exempel Aten–Pireus, Rodopi–Evros och Drama–Kavala–Xanthi. Den ovan nämnda lagstiftningsändringen innebar bland annat att¹⁸:

- a) prefektinstitutionen avskaffades som ett statligt organ. Därigenom *finns det inte längre några representanter för statsförvaltningen på prefekturnivån.*
- b) Utövandet av alla statliga administrativa funktioner hör nu till de lokala styrelseorganens kompetensområden. De lokala styrelseorganen tilldelas också beslutskompetens.
- c) Inrättandet av kommunala styrelseorgan på den andra nivån innebär att en viss del av de regionala organens kompetenser faller inom de lokala myndigheternas ansvarsområden, antingen genom hanteringen av de lokala angelägenheterna eller genom tilldelade statliga åligganden, i en strävan efter en dekoncentrering av de administrativa kompetensområdena.
- d) Lokala angelägenheter och administrationen av dem faller inom den prefekturala självstyrelsens jurisdiktion. Således kommer lokala frågor numera att hanteras av invånarna i kommunerna inom varje prefektur genom direkt valda organ, som prefekturfullmäktige och ordföranden i prefektursjälvstyrelsen (vald prefekt).
- e) Det finns 51 prefektursjälvstyrelser och tre utvidgade prefektursjälvstyrelser (Aten, Pireus, Rodopi–Evros och Drama–Kavala–Xanthi), vilket föranletts av utvecklingsbehovet inom vissa regioner.

4.1 Självstyrelsernas organ

De självstyrande prefekturernas organ är:

- a) *Prefekturfullmäktige*. Det är det viktigaste beslutsfattande organet i de lokala självstyrelserna på den andra nivån. Det har mellan 21 och 43 folkvalda ledamöter.
- b) *Prefekturkommittéerna* med rådgivande kompetens. De består av fullmäktigeledamöter och har antingen särskilda ansvarsområden eller representerar provinserna (*eparchies*) som finns i vissa prefekturer, särskilt i dem som är splittrade i flera öar.
- c) *Prefekten (nomarchis)*, vald av en majoritet till fullmäktiges ordförande och chef för prefekturans förvaltning. Prefekten är ansvarig för verkställa fullmäktiges beslut, representera fullmäktige, etc.
- d) *Den rådgivande ekonomiska och sociala kommittén*, vars ledamöter företräder primärkommunerna, fackföreningarna, olika yrkesförbund, arbetsgivarorganisationer, landsbygdskooperativ, etc.

Samtliga representanter i de självstyrande prefekturerna väljs i allmänna val vart fjärde år. De första valen ägde rum 1994.

4.2 Ansvarsområden

Konstitutionen 1975/1986 innehåller inga bestämmelser som uteslutande hänvisar till de kompetensområden som tillhör självstyrelseorganen på den andra nivån. I överensstämmelse med gällande lag¹¹⁹, består prefektur-självstyrelsernas *generella kompetens i förvaltningen av lokala angelägenheter på prefekturnivå*. När det gäller definitionen av begreppet "lokala angelägenheter" ska "förvaltningen av lokala angelägenheter utföras av lokala självstyrelseorgan", enligt konstitutionen (art. 102, 1.a). Definitionen är av avgörande betydelse för den exakta kompetensfördelningen inte bara när det gäller självstyrelseorganen på den andra nivån, utan också när det gäller alla lokala myndigheter, oavsett nivå. *Begreppet lokala angelägenheter definieras trots detta inte i konstitutionen, utan måste fastställas av lagstiftaren och domstolarna.*

Lagen¹²⁰ (art. 3 lag 2218/1994) innehåller ingen närmare uppräknings av sådana lokala angelägenheter. Den innehåller dock en generell bestämmelse som stadgar att alla relevanta kompetensområden som tillhörde prefekterna och prefekturans ansvarsområden enligt den lagstiftning som gällde innan lagen 2218/1994 trädde i kraft, överförs till de självstyrande prefekturerna, med undantag för kompetens som gäller allmän egendom, försvar, utrikespolitik, finanser, rättsväsende, inrikesministeriets kompetens gällande tillsynen av primärkommunernas organ, Greklands statistiska

byrå, och jordbruksministeriets gränsstationer för hälso- och veterinärkontroller.

Dessutom är det möjligt att föra över kompetenser till de självstyrande prefekturerna genom presidentdekret, under förutsättning att dessa kompetenser är förenliga med de självstyrande prefekturernas beskaffenhet, natur och åligganden, d.v.s. med den ekonomiska, sociala och kulturella utvecklingen i regionen.¹²¹

Resultatet av alla dessa bestämmelser är att *endast de särskilda beslutskompetenser som tilldelats prefekterna och prefekturernas olika regionala serviceorgan* (d.v.s. de kompetenser som har tilldelats dem eller överförs till dem genom lagstiftning eller administrativa beslut) *tillhör prefektursjälvstyrelsernas ansvarsområden*. Dessa kompetenser gäller "lokala angelägenheter på prefekturnivå" och inte angelägenheter som tillhör kommunernas eller "statsförvaltningens" kompetensområden, även när dessa angelägenheter har betydelse för den finansiella, sociala och kulturella utvecklingen i prefekturen. Angelägenheter som gäller statsförvaltningen hanteras av regionens generalsekreterare, som numera har tilldelats vissa kompetensområden som hörde till prefekterna och prefekturernas serviceorgan innan lagen 2218/1994 trädde i kraft.

De självstyrande prefekturernas kompetensområden är inte desamma som de som tidigare tillhörde prefekten när han fortfarande var statens representant. De statliga prefekterna ansvarade för att genomföra regeringens politik i prefekturen, de såg till att lagstiftningen verkställdes och de övervakade den allmänna ordningen och säkerheten. De folkvalda prefekturorganen ansvarar för sådant som mera konkret har att göra med demokratisk planering, socialtjänst, allmän hälso- och sjukvård, kommunikationer, kultur, miljö, stadsutveckling, industri, energi, handel, allmän utbildning och ungdomsfrågor.¹²² Överföringen av ansvarsområden från statsförvaltningen till prefektursjälvstyrelserna har skett samtidigt med en överföring av ekonomiska resurser.

Sammanfattningsvis kan vi lägga märke till att den åtskillnad som görs mellan sådana angelägenheter som rör statsförvaltningens kompetenser och sådana som tillhör prefektursjälvstyrelserna gör det svårt att avgöra vilka angelägenheter som faller inom prefektursjälvstyrelsernas generella kompetens. I de fall ett ärende betraktas som lokalt, uppstår därför nästan alltid frågan om det hör till primärkommunernas eller prefektursjälvstyrelsernas kompetensområden, med tanke på det faktum att varje primärkommuns förvaltningsområde nödvändigtvis utgör en del av prefektursjälvstyrelsens förvaltningsområde.

I det stora hela har inrättandet av prefektursjälvstyrelserna gett upphov till flera stora frågor, varav den mest avgörande gäller avgränsningen av kompetenser mellan de statliga regionala organen och de lokala självstyrelserna på primär och sekundär nivå.

5 Ansvarsfördelningen mellan förvaltningsnivåerna och den ekonomiska administrationen

Inrättandet av regionerna har inte påverkat prefektursjälvstyrelsernas självständiga karaktär, då prefekturerna inte tillhör de regionala serviceorganen och inte heller lyder under regionen. Följaktligen är prefekterna varken hierarkiskt underordnade eller beroende av regionens generalsekreterare, utan fortsätter att svara inför de ministrar som har tilldelat dem olika kompetensområden, på samma sätt som innan regionerna kom till. Generalsekreteraren utövar varken tillsyn eller kontroll över prefekterna i regionen eller deras verksamhet. Regionen har däremot en övervakande roll visavi de självstyrande prefekturerna i frågor som gäller offentliga investeringar och planering, miljöskydd och tillväxt inom jordbrukssektorn. Prefekturernas program måste dessutom följa de bestämmelser som de regionala programmen fastställer.

Regionens bidrag till administrationen och utvecklingen förstärks av inrättandet av nya organ å ena sidan, och av omstruktureringen av de redan befintliga organen å andra sidan. Tillkomsten av den regionala utvecklingsfonden som en särskild finansiell och administrativ aktör innebär ytterligare ett steg i denna riktning.

Samtidigt har antalet ledamöter i regionrådet utökats, vilket innebär att representanter för olika organ kan delta i regionrådet, exempelvis från första och andra nivåns lokala självstyrelseorgan och från andra organisationer i regionen, som till exempel producent- och fackföreningsorganisationer, vetenskapliga och kooperativa organisationer.

Utvecklingen har blivit den att regionen nu utövar tillsyn över lagenligheten i prefektursjälvstyrelsernas verksamhet, eftersom regionens generalsekreterare tar del av alla de beslut som fattas av prefekturfullmäktige, prefekturkommittéerna, styrelsen, de exekutiva kommittéerna för de offentligt rättsliga enheterna och stiftelserna. De beslut som generalsekreteraren anser vara olagliga, överlämnar han till en kommitté med tre ledamöter som är verksam i varje prefektursjälvstyrelse. Kommittén består av en domare från en domstol i första instans, som sitter ordförande, en högre tjänsteman och en ledamot av prefektursjälvstyrelsen. Kommittén kontrollerar lagenligheten i besluten. Dessutom har varje individ med ett legitimt intresse rätt att överklaga prefektens beslut hos regionens generalsekreterare, med åberopande av brott mot lagen.

När det gäller regionernas ekonomiska förvaltning, utgör medlen för utövandet av generalsekreterarens kompetensområden en särskild del av statsbudgeten: per region, departement eller prefektur och per specialorgan¹²³. Som ovan nämndes är det regionens generalsekreterare som styr

utgifterna i regionens budget, med undantag för bidragen till regionens särskilda organ, departement eller prefekturer. Införandet av kollektiva beslut när det gäller offentliga anläggningsarbeten i regionerna – som beslutades av ekonomiministeriet – fastställs också genom lagen 2503/1997 (art. 4, 2§). Bidrag till de regionala offentliga arbeten som ingår i de regionala kollektiva besluten, finns med i statsbudgeten för offentliga investeringar.

De folkvalda prefektursjälvstyrelsernas inkomster kan delas upp i ordinära och extraordinära. De ordinära inkomsterna omfattar enligt lagen andelar av de nationella skatterna och de centralt reserverade resurserna, lokala skatter och avgifter, årliga statsbidrag för de ansvarsområden som delegerats från centralmakten, medel från det offentliga investeringsprogrammet, inkomster från egendom och "ömsesidiga" avgifter som tas ut "i utbyte" för särskilda tjänster. De extraordinära inkomsterna omfattar huvudsakligen lån och donationer, statsunderstöd, EU-bidrag, inkomster från fastighetsförsäljningar och avgifter för användningen av offentliga anläggningar som finansierats av lån.

6 Sammanfattning

Som nämndes i början av detta kapitel är Grekland en enhetsstat. Under en lång tid var den moderna grekiska staten centraliserad med centralt utsedda prefekter som regionala organ. Behovet av att skapa decentraliserade organ av större omfattning ledde 1986 till de första reformerna, som i huvudsak var inriktade på att verkställa EU:s finansieringsprogram genom dekoncentrerade organ som var större än prefekturerna. Således framträdde "regionen" för första gången som en regional decentraliseringsnivå 1986 (L. 1622/86). Regionens huvudsakliga kompetensområden gäller planeringen av utvecklingsprojekt och regionen fungerar som en mellannivå mellan centralmakten och prefekturerna.

Nästa reform 1994 innebar ett försök att förstärka regionen institutionellt, administrativt och ekonomiskt. Detta följdes 1997 av en reform av regionen som förstärkte dess ställning visavi centralmakten. Genom reformen överfördes ny kompetens till regionen och regionerna tilldelades också administrativa organ vilket gjorde att de blev en enda dekoncentreringsnivå, men utan självstyrelsens kännetecken. Samtidigt innebar inrättandet av självstyrelser på den andra nivån (prefekturerna) 1994 att demokratiseringen av prefektursystemet stärktes och att prefekten inte längre är ett statligt regionalt organ. Prefekten och prefektfullmäktige väljs i stället i direkta val.

Den centrala och regionala statsförvaltningens framtida kompetensområden och de självstyrande prefekturerna har utretts av en särskild

kommitté. Till följd av denna utredning kommer regionerna att kunna se sina kompetensområden växa, framför allt på områdena jordbruk, hälso- och sjukvård, planering, offentliga anläggningsarbeten och den allmänna ordningen. Det pågår dessutom en diskussion om att revidera konstitutionen för att ge uttrycklig konstitutionell status åt inrättandet av en andra nivå av den lokala självstyrelsen (de självstyrande prefekturerna). Det finns också ett förslag om att lagfästa den administrativa och ekonomiska självständigheten för alla lokala självstyrelsenivåer samt relationerna mellan den dekoncentrerade regionala förvaltningen och varje lokal myndighet.

LITTERATUR

- Bessila-Makridi El., Moustakas M. (1997), "Questions Regarding the Constitutionality of the Prefectural Self-government", i *Review of Decentralisation, Local Government and Regional Development*, Vol. 8, s. 10-31 (på grekiska).
- Bessila-Vika Eur. (1994), *Constitutional Framework of Local Government Institutions*, Ant. Sakkoulas, Aten, (på grekiska).
- Chlepas N.K. (1994) *Multi-level Self-government*, Ant. Sakkoulas, Aten, (på grekiska).
- Chrissanthakis Char. (1998), *The Institutional Reform of Local Government, Programme "Ioannis Kapodistrias"*, Ant. Sakkoulas, Aten, (på grekiska).
- Flogaitis Sp. (1987), *The Hellenic Administrative System*, Sakkoulas, Aten-Komotini, (på grekiska).
- Granrut Claude (red.) (1996) *Europé, le Temps des Regions*, LGDJ, Collection: "Decentralisation et Developpement Local".
- Georgoulis St. (1997) *Local and Regional Self-government in the European Union*, Sakkoulas, Aten, (på grekiska).
- Spanou C., Rigos A., och Spourdalakis M. (red.) (1997) *Prefectural Self-government: Expectations and Perspectives*, Greek Agency of Political Science, Aten, (på grekiska).
- Greek Parliament (1998) *Report of the Constitutional Reform Committee*, Aten, (på grekiska).
- Lag 2218/1994, *Official Gazette* 90/A (på grekiska).
- Lag 2240/1994, *Official Gazette* 153/A (på grekiska).
- Lag 2503/1997, *Official Gazette* 107/A (på grekiska).
- Mathioudakis M. Och Andronopoulos V. (red.) (1987) "The Greek State" i *Administrative Reform Review* (Dioikitiki Metarrythmissi), vol. 31-32, Aten.
- Mathioudakis M., Andronopoulos V. (1988) *Modern Greek Administrative History, Regional Administration – Local Authorities*.
- Mattheou Pan. (1994) "Second-tier Self-government", i *Review of Legal Theory and Practice*, Vol. 2, (på grekiska).
- Ministry of the Interior, Public Administration and Decentralisation (1996) *Code of Prefectural Self-government*, P.D. 30/96, Aten, (på grekiska).
- Ministry of the Interior, Public Administration and Decentralisation (1995) *Greece Today, Council for Greeks Abroad*, Thessaloniki.
- Ministry of the Interior, Public Administration and Decentralisation (1997) *"Ioannis Kapodistrias" Programme for the Reorganisation of First-tier Local Government*, (på grekiska), Aten.

- Ntais P. (1997) *Regional Organisation of the Greek State: Evolution, Trends and Comparative Aspects – the Attempt to Implement the New Legal Framework*, National School of Public Administration, Aten.
- OECD (1997), *Managing Across Levels of Government*, OECD, Paris.
- OECD, (1992) "Greece", *Public Management Profiles*, OECD, Paris, s. 131–145.
- Papadimitropoulos D. (1998) "Reorganisation of State Regional Government" (Law 2503/1997), i *Administrative Documentation* (Dioikitiki Enimerossi), Vol. 10 (på grekiska).
- Philippou Dionyssis, (1994) *The Evolution and Function of the Institution of Administrative Decentralisation and its Shaping in the Context of the Greek Modern State*, Ant. Sakkoulas Aten, (på grekiska).
- Spiliotopoulos Ep. (1997), *Administrative Law*, Ant. Sakkoulas, Aten, (på grekiska).
- Spyropoulos Ph. (1995), *Constitutional Law in Hellas*; Kluwer/ Sakkoulas.
- Tachos An. (1985), *Administrative Science*, 2 uppl., Thessaloniki, (på grekiska).
- Tachos An. (1996), *Hellenic Administrative Law*, 5 uppl., Sakkoulas, (på grekiska).

Styrelsen på mellannivå i Nederländerna: de kvarvarande provinserna

Koen Nomden

1 Inledning

Nederländerna är en decentraliserad enhetsstat med tre styrelsenivåer: centralmakten, provinserna och kommunerna. Provinserna betraktas som den utan jämförelse minst viktiga styrelsenivån i Nederländerna. Detta står omedelbart klart när man tittar på budget- och personalsiffrorna. När det gäller budgeten är de provinsiella styrelseorganens utgifter ungefär tio gånger lägre än kommunernas. Om vi jämför personalen, så har de tolv provinserna ungefär 14 000 anställda, i jämförelse med de centrala departementen som har cirka 105 000 anställda, och kommunerna som har cirka 190 000 anställda. Detta innebär emellertid inte att provinsernas roll saknar betydelse. Deras huvudsakliga roll återfinns inom områden som samordning och planering.

Både provinserna och kommunerna har direktvalda fullmäktige, exekutivorgan som består av ledamöter från de valda fullmäktige och en regeringsutsedd guvernör (provinserna) eller borgmästare (kommunerna). De nederländska provinserna och kommunerna har givits en generell administrativ och regulativ kompetens för vissa delar av nationens territorium.

De tolv nederländska provinserna kan klassificeras som styrelseorgan på mellannivå medan de 548 kommunerna (januari 1998) hör till den lokala styrelsenivån. Detta kapitel kommer i huvudsak att handla om de nederländska provinserna, som de allmänna självstyrelserna på mellannivån. Andra förvaltningsstrukturer på mellannivå som dessutom kommer att behandlas i detta kapitel är:

- 1) mellankommunalt samarbete,
- 2) vattenregleringsbolag,
- 3) statlig förvaltning på mellannivå: dekoncentration.

Det första avsnittet i detta kapitel tar upp vissa generella aspekter på det provinsiella styret i Nederländerna. Avsnitt två behandlar de historiska aspekterna på provinserna och avsnitt tre provinsernas organisation. I avsnitt fyra beskrivs provinsernas kompetensområden och avsnitt fem anger mera i detalj den tillsyn som provinserna både utövar och blir föremål för. Avsnitt sex handlar om provinsernas ekonomi. Avsnitt sju undersöker i all korthet relationen mellan de nederländska provinserna och den Europeiska unionen. Avsnitt åtta ger en överblick över de andra formerna av förvaltning på mellannivå i Nederländerna. Slutligen går avsnitt nio in på den senaste, pågående debatten om omstruktureringen av mellannivån i Nederländerna.

2 Historiska aspekter på de nederländska provinserna

De nederländska provinserna är gamla administrativa enheter som kan härledas tillbaka till slutet av medeltiden, då Nederländerna hörde till den norra delen av det tysk-romerska kejsardömet och styrdes av företrädare för kejsardömet. Under det tyska styret var Nederländerna splittrat i många små områden, som så småningom utvecklades till sjutton regioner (*gewesten*). De regionala myndigheternas makt ökade, allt eftersom centralmakten försvagades. En viktig vändpunkt i denna utveckling var när Nederländerna genom Karl V sammanfördes under en ledning. Hans son, Filip II, ville driva centraliseringen vidare, men hans planer resulterade i en revolt 1568. År 1579 slöt sig sju provinserna samman i unionen i Utrecht, som i första hand var försvarsunion mot det spanska väldet, och 1581 avsattes Filip II med anledning av ett första försök att bilda en republik. Denna stat tog sig formen som generalstaterna i (de norra) Nederländerna. Republikens territorium bestod av sju provinser, vilka inte längre hörde till den spanska regimen. När republiken efterhand stabiliserades 1588, hade "avtalet" från unionen i Utrecht samma status som en slags konstitution. De Förenade Provinserna erkändes internationellt som en nationalstat i Westfaliska freden 1648.

De sju provinser som bildade de Förenade Nederländerna var Holland, Geldern, Zeeland, Utrecht, Friesland, Groningen och Overijssel, och dessa ingick tillsammans i en konfederation. Provinsernas företrädare samlades i generalstaterna. De Förenade Nederländernas republik fanns kvar i över tvåhundra år, men upphörde att finnas till efter den franska invasionen 1795 och "stadtholder" (ståthållaren) Vilhelm V:s flykt. Provinserna skulle aldrig mera återfå sina tidigare dominerande positioner. Det var svårt att förena en stark ställning för provinserna med den franska revolutionens centralistiska principer, vilka gällde ett suveränt folk och en

enda, odelbar republik, och enligt vilka den "Bataviska republiken" grundades. Under fransk överhöghet ersattes provinserna därför av *départements*, som var uteslutande administrativa organ och som lydde under centralmakten.

Vid Wienkongressen beslutades att de norra och södra delarna av Nederländerna skulle sammanföras i en stat, under kung Vilhelm I av Oranien. I enlighet med konstitutionen 1815 utsåg ledamöterna i provinsstaterna ledamöterna i generalstaterna i Haag och Bryssel (alternerande). Till skillnad från situationen i Förenade Nederländerna företrädde generalstaterna emellertid det nederländska folket och inte provinserna.

Efter brytningen mellan Belgien och Nederländerna 1830, som erkändes av Nederländerna 1839, fastställdes principerna för styrelsen och administrationen i 1848 års konstitution. Sedan dess har Nederländerna varit en decentraliserad enhetsstat med tre styrelsenivåer: centralmakten, provinserna och kommunerna. I 1848 års konstitution lades grunden för provins- och kommunallagarna: lagen om provinsernas självstyrelse och lagen om kommunal självstyrelse. Lagen om provinsernas självstyrelse, som trädde i kraft 1850, gav återigen provinserna autonomi. Autonomin begränsades emellertid kraftigt genom centralmaktens noggranna övervakning; till exempel måste provinsernas alla förordningar godkännas av kungamakten. Centralmakten tilldelade provinserna mycket begränsade ekonomiska resurser. Lagen om provinsernas självstyrelse har sedan dess genomgått två större förändringar: 1962 och 1994. De nuvarande provinserna är Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Flevoland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland, Noord-Brabant och Limburg.

3 Provinsernas organisation

Inom provinserna finns det tre organ, provinsfullmäktige (*Provinciale Staten*), ett exekutivt råd (*Gedeputeerde Staten*) och drottningens (en regeringsutsedd) guvernör (*Commissaris der Koningin*).

3.1 Provinsfullmäktige

Provinsfullmäktige är det högsta organet i provinsen och antalet ledamöter i provinsfullmäktige varierar mellan 39 (Flevoland) och 83 (till exempel Noord-Holland, Zuid-Holland), beroende på antalet invånare. Dessa ledamöter väljs direkt i provinsvalen som hålls vart fjärde år, enligt ett proportionellt valsystem. Valdeltagandet i provinsvalen har alltid varit lägre än i de nationella valen eller kommunalvalen, men högre än i

Europavalen. Valdeltagandet 1999 var lägre än vanligt: 45,7 %. Provinsguvernören sitter ordförande vid fullmäktiges sammanträden och har rätt att delta i diskussionerna, men saknar rösträtt. Provinsfullmäktige sammanträder vanligtvis en gång i månaden, utom på sommaren. Ledamöterna i provinsfullmäktige väljer också ledamöterna till den första kammaren (den nederländska senaten) vart fjärde år.

Artikel 124 i konstitutionen är viktig när det gäller provinsfullmäktiges kompetens å ena sidan och provinsstyrelsens kompetens å andra sidan. Den skiljer mellan två grupper av åligganden för både provinser och kommuner. Enligt artikel 124, paragraf 1 i den nederländska konstitutionen är provinserna ansvariga för förvaltningen och regelverket inom det egna territoriet. Bestämmelsen gäller således autonomin och ger allmän kompetens. Artikel 124, paragraf 2 föreskriver å andra sidan att ett överordnat styrelseorgan kan ålägga ett underordnat organ att samarbeta i implementeringen av en överordnad bestämmelse inom ramen för en delad kompetens, och fastställer också noga avgränsade förpliktelser.

Provinslagen ger provinsfullmäktige alla provinskompetenser, både när det gäller autonomin och den delade kompetensen, så länge som dessa kompetenser inte har tilldelats provinsstyrelsen eller provinsguvernören enligt lag.

Provinsfullmäktige antar provinsens bestämmelser, vilka inbegriper bestämmelser både på ansvarsområden som faller inom autonomin och som gäller den delade kompetensen, om inte ett annat provinsorgan genom lagstiftning fått ansvaret att besluta om bestämmelserna. I det senare fallet har dock provinsfullmäktige rätt att utforma allmänna regler som måste beaktas. Formellt sett är dessa regler inte helt bindande, utan måste snarare betraktas som policybestämmelser.

3.2 Provinsstyrelsen

Provinsstyrelsen har ansvaret för den dagliga förvaltningen av och styrelsen över provinsen. Den består av provinsguvernören, som sitter ordförande i styrelsen, och flera ledamöter (*gedeputeerden*). Styrelsen kan ha mellan tre till nio ledamöter, förutom guvernören, som i motsats till vad som gäller i fullmäktige, har rösträtt i styrelsen. Styrelseledamöterna utses bland ledamöterna ur fullmäktige, där de dock kvartstår som ledamöter. Provinsstyrelsen är ett kollegialt organ (*college van Gedeputeerde Staten*), vilket innebär att styrelseledamöterna endast har gemensam beslutsrätt och ingen individuell beslutsrätt. Alla beslut fattas av hela provinsstyrelsen eller å dess vägnar. Enligt den nya lagen om provinsernas självstyrelse från 1994 kan emellertid provinsstyrelsen ge viss beslutanderätt till en

eller flera av sina ledamöter, vilket ger dem mandat att fatta beslut å provinsstyrelsens vägnar.

Provinsstyrelsen är ansvarig inför provinsfullmäktige. För detta ändamål måste styrelseledamöterna förse provinsfullmäktige med relevant information, så länge som detta inte strider mot det allmänna intresset. Den nya lagen om provinsernas självstyrelse föreskriver uttryckligen att provinsfullmäktige kan avsätta en eller flera ledamöter av provinsstyrelsen om fullmäktige förlorar förtroendet för styrelsen. Provinsfullmäktige kan dock inte avsätta guvernören.

Efter varje val till provinsfullmäktige utses en ny styrelse och fördelningen av de olika posterna till ledamöterna i provinsstyrelsen är föremål för politiska förhandlingar. Två situationer kan särskiljas, nämligen å ena sidan styrelser i vilka fördelningen av poster är proportionell i enlighet med varje partis representation i fullmäktige, och å andra sidan styrelser som bildas på grundval av en majoritetskoalition i fullmäktige. Båda typer av styrelser återfinns i praktiken. Guvernören, som är ordförande i styrelsen, är normalt sett inte inblandad i de politiska förhandlingarna.

Provinsdirektören (*griffier*) är styrelsens och provinsfullmäktiges sekreterare. Han är den högste opolitiske tjänstemannen i provinsen.

3.3 Provinsguvernören

Provinsguvernören företräder provinsen utåt och hans/hennes ämbete utgör enligt konstitutionen ett av provinsens organ. Sedan den nya lagen om provinsernas självstyrelse trädde i kraft, utses guvernören genom kungligt dekret för en period på sex år som kan förlängas (tidigare utsågs han/hon på livstid, d.v.s. till pensionsåldern).

Till guvernörens åligganden hör tillsynen över de beslut som fattats av provinsfullmäktige och provinsstyrelsen. I likhet med provinsstyrelsen är hans/hennes uppgift att förse provinsfullmäktige med information så länge som detta inte strider mot det allmännas intresse.

Artikel 126 i konstitutionen innehåller vidare bestämmelser som ger staten möjlighet att ålägga guvernören vissa uppgifter. Dessa officiella instruktioner (*ambtsinstructie*) utfärdas via kungligt dekret och gäller i huvudsak guvernörens funktion vid utnämningen av borgmästare i kommunerna. Guvernören måste föreslå inrikesministern åtminstone två kandidater till posten som borgmästare. Han måste även besöka kommunerna i provinsen regelbundet. Ytterligare aspekter som gäller bestämmelserna för guvernörens uppgifter rör hans skyldighet att främja samarbetet mellan centralmaktens tjänstemän å ena sidan och provinsförvaltningen, kommunförvaltningen och vattenregleringsbolagen å andra

sidan. Guvernörerna är också provinsernas ansikten utåt, och flera av dem har varit aktiva lobbyister för provinsen.

Guvernören är ansvarig inför provinsfullmäktige, men inte för sina ålagda uppgifter enligt de officiella instruktionerna. Även om provinsfullmäktige kan utfärda en misstroendeförklaring, kan guvernören inte avsättas av provinsfullmäktige, utan endast av regeringen genom ett kungligt dekret.

Guvernören är i allmänhet en förhållandevis neutral ordförande i provinsfullmäktige och provinsstyrelsen, trots att han eller hon har rösträtt i det senare organet. När guvernörerna nomineras är emellertid den politiska färgen viktig, och alla stora politiska partier i Nederländerna har en eller flera guvernörer.

För närvarande diskuteras ett förslag att utvidga provinsfullmäktiges roll när det gäller nomineringen av guvernörerna. Provinsfullmäktige föreslås tillsätta en kommitté bland sina ledamöter för att föra fram den kandidat de förespråkar till inrikesministern. Enligt förslaget skulle ministern endast kunna avvika från provinsfullmäktiges rekommendation om synnerliga skäl föreligger. Även när det gäller nomineringen av guvernören för en ny sexårsperiod, skulle provinsfullmäktige skicka en rekommendation till inrikesministern. Dessutom föreslås också att det ska finnas en möjlighet för provinsfullmäktige att rekommendera att guvernören avsätts¹²⁴.

4 Provinsernas kompetens

I avsnitt 3.1 beskrevs att provinserna har två typer av kompetenser; autonom (generell) kompetens och delad kompetens, vilken medför obligatoriskt samarbete i implementeringen av nationell lagstiftning.

Traditionellt sett har provinsernas kompetenser varit dels av tillsynskaraktär och dels av medlingskaraktär. Välfärdsstatens framväxt har också inneburit en relativ utökning av provinsernas kompetensområden. I detta avseende utgör provinserna en tydlig mellannivå mellan centralmakten och kommunerna, med ett eget begränsat tillhandahållande av service till medborgare och företag.

I konkreta termer har provinserna följande uppgifter¹²⁵.

- Allmän administration: provinsen spelar en viktig roll inom ramen för den kommunala omstruktureringen (sammanslagningar av kommuner, införlivande av kommuner), omläggningen av kommungränserna och det mellankommunala samarbetet. På grundval av lagen om mellankommunalt samarbete beslutar provinsfullmäktige om vilka geografiska distrikt som bör ha mellankommunalt samarbete. Provinsstyrelsen måste godkänna sådant samarbete (se även avsnitt 7).

- Allmän ordning och säkerhet: provinserna har en samordnande uppgift när det gäller organisationer som polisen, brandkåren och sjuktransporter (ambulanser).
- Trafik och transport: provinserna är ansvariga för kollektivtrafiken, med undantag för kollektivtrafiken i städerna. Provinserna är dessutom ansvariga för underhållet av vägar och kanaler om de inte tillhör staten (nationella vägar och kanaler) eller kommunerna (huvudsakligen vägar).
- Vattenhanteringen: provinserna utformar vattenregleringsbolagens organisation och utövar tillsyn över dem. De har också ansvar för att underhålla flodbankar och dammar.
- Miljö: provinserna ska fastställa en miljöskyddsplan för provinsen vart fjärde år liksom ett årligt miljöprogram och grundläggande miljöbestämmelser för provinsen. På ett mera specifikt plan är provinserna ansvariga för:
 - att anta planer för avfallshanteringen och ge tillstånd till företag som hanterar avfall,
 - exploatering och återställande av marker,
 - att anta bestämmelser om kontroll av ytvattenkvaliteten i provinsen,
 - att ge tillstånd till luftföroreningar,
 - att anta bestämmelser för så kallade "tysta områden", industribuller,
 - att ge tillstånd till att schakta bort jord från platser.
- Fritid och natur: provinserna ger bidrag till investeringar i rekreationsprojekt utomhus liksom till naturskyddsföreningars köp av naturområden.
- Ekonomiska frågor och jordbruksfrågor: provinserna skapar förutsättningar för att förbättra den ekonomiska strukturen. Dessutom strävar de efter att locka till sig företag, och för detta ändamål deltar de ofta, tillsammans med regeringen och olika affärspartners, i regional utvecklingsverksamhet, som ibland inbegriper mer än en provins. Provinserna spelar en viktig roll i förvaltningen av de europeiska strukturfonderna och de har länge varit delägare i olika affärsdrivande verk i provinserna, som till exempel olika elbolag. De är också engagerade i förbättringen av jordbruksföretagens strukturer.
- Velfärd: uppgifter på detta område innefattar regionala TV- och radioutsändningar, utbildning, sport, understöd till socio-kulturell verksamhet, allmän hälso- och sjukvård, äldreomsorg och ungdomsbidrag.
- Fysisk planering och socialt boende: den fysiska planeringen är ett område där alla tre styrelsenivåer är inblandade. Den nationella politiken utformas på den provinsiella nivån inom ramen för en regional plan (*streekplan*) och på den lokala nivån i en markplan (*bestemmingsplan*). I den regionala fysiska planen anger provinsen

huvudlinjerna i utvecklingen av ett område. Provinsstyrelsen måste godkänna de kommunala "markplanerna". Provinsen samordnar utvidgningen av bebyggelse mellan kommuner och ger råd till ministern om fördelningen av bostadsprogram mellan kommunerna. Därutöver måste provinsfullmäktige anta fördelningsbestämmelser vad gäller de statliga bidragen till byggprojekt.

5 Provinsernas tillsyn och tillsynen av provinserna

Provinsernas beslut är underkastade kontroll. Artikel 132 i konstitutionen föreskriver att kronan, *de facto* staten, äger rätt att upphäva provinsernas beslut när de bryter mot lagen eller det allmännas intresse. Även om ett beslut strider mot lagen är upphävandet av det emellertid inte obligatoriskt. I vissa fall är ett partiellt upphävande möjligt, beroende på beslutets natur och innehåll.

Det är viktigt att skilja mellan preventiv tillsyn (godkännande) och repressiv tillsyn (*ex post facto* tillsyn). Den generella tendensen är att minska på den preventiva tillsynen. Kommunbudgetar och räkenskaper är i princip inte underkastade preventiv tillsyn, men det finns en skyldighet att informera provinsstyrelsen. Det är endast då en kommunbudget inte är balanserad och helt saknar utsikter att balanseras under de närmaste åren som provinsstyrelsens godkännande krävs. Provinserna har sedan 1994 utövat tillsyn över de kommunala skatterna (i huvudsak fastighetsskatten), och utövade redan tidigare tillsynen över de kommunala avgifterna (till exempel för sophämtning och pass). Dessutom måste provinsstyrelserna godkänna kommunernas deltagande i privata organisationer. Provinserna är också ansvariga för tillsynen över de bestämmelser som vattenregleringsbolagen antar.

Förutom preventiv och repressiv tillsyn bör man även nämna positiv tillsyn, som är en ganska vanlig form av tillsyn via ett överordnat organ (staten eller provinserna), varvid territoriella organ som tillförts befogenheter från en högre nivå åläggs att samarbeta med syfte att leda verksamheten i rätt riktning på områden med delad kompetens. Det finns också tillsyn med avseende på grov försumlighet från provinsens sida. I allmänhet innebär försummelse från en myndighets sida att en annan myndighet tar över ansvarsområdet. I fall av försumlighet från provinsstyrelsens eller guvernörens sida leder detta till åtgärder från inrikesministerns sida.

6 Ekonomin

Provinsernas årliga utgifter är mycket små i jämförelse med kommunernas eller statens utgifter. De motsvarar ungefär 10 % av kommunernas utgifter. Provinserna är dessutom i hög grad beroende av bidrag från centralmakten. Från och med den 1 januari 1998 fastställs de ekonomiska förhållandena mellan staten och provinserna i en lag om de ekonomiska förhållandena, som även innehåller föreskrifter om de ekonomiska förhållandena mellan staten och kommunerna. Tidigare reglerades provinsernas finanser av provinslagen

6.1 Provinsernas utgifter

Tabell 1 visar de olika kategorierna av utgifter i provinserna. Dessa kategorier följer uppräkningsordningen av de olika provinskompetenserna som beskrevs i avsnitt 4.

Tabell 1: Olika kategorier av utgifter i provinserna

	1996	1997
Allmän administration	3,6 %	5,2 %
Allmän ordning och säkerhet	0,1 %	0,1 %
Transportväsen	17,2 %	27,5 %
Vattenhantering	2,7 %	5,3 %
Miljöskydd	11,4 %	14,3 %
Fritid och natur	2,8 %	4,1 %
Ekonomiska frågor och jordbruksfrågor	3,2 %	6,0 %
Välfärd	51,2 %	25,9 %
Fysisk planering och socialt boende	4,4 %	7,3 %
Finansiella kostnader	3,3 %	4,2 %

När man läser igenom tabell 1, kan man se att de tre viktigaste utgiftsposterna för provinserna är transport, välfärd och miljöskydd. Dessa tre kategorier utgör tillsammans ungefär en tredjedel av provinsernas utgifter. Ett anmärkningsvärt inslag i tabellen är den minskade betydelsen av välfärdsutgifterna, som har minskat från 51,2 % 1996 till 25,9 % 1997. Denna minskning är ett resultat av överföringen av finansieringen av äldreboendet från provinserna till sjukvårdssektorn. Denna överföring är den främsta anledningen till minskningen av de provinsiella utgifterna från 7,6

miljoner NLG 1996 till 5,4 miljoner NLG 1997. Den förklarar också varför den relativa betydelsen av de övriga utgiftskategorierna har ökat.

6.2 Provinsernas inkomstkällor

Provinserna förfogar över tre olika typer av inkomster:

- 1) **Egna skatteinkomster.** Lagen om provinsernas självstyrelse föreskriver i artikel 221 att provinserna får uppbära följande skatter:
 - a) tilläggsavgifter på den (nationella) fordonsskatten, vars maximistorlek fastställs av finansministern på årlig basis,
 - b) tilläggsavgifter på den (nationella) TV- och radioavgiften,
 - c) juridiska avgifter och andra avgifter, till exempel användaravgifter för provinsernas egendom,
 - d) skatter som resulterar från andra lagar, vilka provinsen har ansvaret för att genomdriva.Provinsfullmäktige beslutar om införandet, avskaffandet eller ändringar av provinsskatterna. Beslutet måste godkännas genom ett kungligt dekret.
- 1) **Bidrag från provinsfonden** (*Provinciefonds*) som för närvarande har två beståndsdelar:
 - a) ett generellt bidrag, som fördelas mellan provinserna på grundval av objektiva kriterier,
 - b) ett så kallat "integrationsbidrag", som har tillkommit genom den gradvisa integrationen av de specifika bidragen i det generella bidraget till provinserna. Detta är i huvudsak ett resultat av det så kallade "decentraliseringsinitiativet" som förhandlades fram mellan Provisförbundet (*IPO: Interprovinciaal Overleg*) och centralmakten. Nyckeln till fördelningen av dessa bidrag är fortfarande till stor del densamma som under tiden med särskilda bidrag, för att minska alla omfördelningseffekter som skulle kunna uppstå till följd av de nya ekonomiska bestämmelserna.
- 1) **Särskilda bidrag.** Öronmärkta statliga bidrag, vilkas utgiftskategorier är fastställda på förhand, eller som anslås för att täcka kostnaderna för en särskild verksamhet.

Tabell 2 på sid. 133 visar den relativa betydelsen av provinsernas inkomstkällor. Tabellen visar tydligt att provinserna är beroende av bidrag från statsmakten för den största delen av deras inkomster.

Tabell 2: Provinsernas inkomstkällor

	1996	1997
Bidrag från provinsfonden	23,3 %	30,4 %
Specifika bidrag	50,3 %	28,6 %
Licenser	0,8 %	1,1 %
Fordonsskatt	11,8 %	21,0 %
Varor och tjänster	1,3 %	1,6 %
Vinster och utdelning	1,3 %	1,3 %
Reserver och avsättningar	2,2 %	5,2 %
Annat	9,0 %	10,7 %

Den minskade andelen välfärdsutgifter 1997 i jämförelse med 1996 återspeglas i de särskilda bidragens minskade betydelsen som inkomstkälla för provinserna. De särskilda bidragens minskade betydelse relativt sett märks delvis i den ökande betydelsen av de övriga inkomstkällorna, bland dem bidragen från provinsfonden och intäkterna från fordonsskatten. I absoluta termer ökade fordonsskatten med 26 % 1997, medan anslaget från provinsfonden minskade med nästan 8 %, i jämförelse med 1996.

Ökningen av inkomsten från tilläggsavgiften på fordonsskatten är en följd av regeringens politik att öka provinsernas ekonomiska oberoende genom att ge dem ett större utrymme för egna skatteinkomster. År 1997 uppgick provinsernas inkomster till mer än 0,5 miljarder euro, vilket kan jämföras med 1994, då deras egen skatteförmåga, vars övre gränser är strängt reglerade, endast uppgick till cirka 159 miljoner euro.

Fördelningen av provinsfondens medel genomgår för närvarande en period av gradvisa förändringar i samband med inkorporeringen av reglerna för provinsfonden i en lag som reglerar de ekonomiska förhållandena. Den nya fördelningsmekanismen kommer att vara mera anpassad till den reella kostnadsstrukturen i provinserna och deras egen skatteförmåga. Man skulle därför kunna hävda att den har vissa drag av ett utjämningsinstrument. Provinsfondens utveckling är kopplad till den verkliga utvecklingen av statens nettokostnader under budgetåret i fråga. Efter en inledande oenighet mellan provinserna om provinsfondens omfördelning, nåddes en överenskommelse som begränsade omfördelnings-effekterna till en fem-procentig ökning, alternativt, minskning av inkomsten.

7 De nederländska provinserna och den Europeiska unionen

Den senaste debatten om de nederländska provinserna har visat att de nederländska provinserna är relativt små i jämförelse med de regionala enheterna i de andra medlemsstaterna. Flera författare har hänvisat till det europeiska statistiska måttet NUTS-nivåer, enligt vilket flera nederländska provinser tillsammans bildar en NUTS I-nivå, medan till exempel de autonoma regionerna i Spanien, regionerna i Belgien och *die Länder* i Tyskland i sig själva utgör enheter på NUTS I-nivån. Flera förslag har därför lagts fram om att öka storleken på nivån närmast under centralmakten genom att skapa tre eller fyra större områden inom landet (*landsdelen*).

Provinserna fyller en funktion i implementeringen av den europeiska miljöpolitiken och på det regionalpolitiska området. Ett annat europeiskt integrationsområde där provinserna är aktiva, är området "Euroregioner", för samarbete över gränserna. Nämnas kan Ems-Dollardregionen, mellan norra Nederländerna och norra Tyskland, Euregio i området runt Enschede och Gronau (provinsen Overijssel) och Euro-regionen Meuse/Rhen (i området Liège, Aachen och Maastricht). Den sistnämnda regionen är speciell av den anledningen att den består av regionala enheter från tre olika medlemsstater i EU, med tre olika språk (nederländska, tyska och franska) och fem olika kulturer (holländska, flamländska, vallonska, tysktalande Belgien och tyska).

Den europeiska integrationen som sådan har inte haft något större inflytande på debatten om omorganiseringen av styrelsen på mellannivå i Nederländerna, i den meningen att självstyrelsen på mellannivå i Nederländerna måste omorganiseras för att anpassas till kraven som den europeiska integrationen för med sig. Det är snarare styrelserna i de olika stadsområdena som har ifrågasatts i diskussionen. De nederländska provinserna bedriver emellertid alltmer aktiv lobbyverksamhet för regionala frågor i Bryssel. För närvarande finns det två representationskontor för de nederländska provinserna i Bryssel. De så kallade Randstadprovinserna har ett kontor, som företräder provinserna Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht och Flevoland. Även de östra provinserna Overijssel och Gelderland har ett gemensamt representationskontor. Från och med mitten på 1999 kommer alla provinser att dela kontorsutrymmen och de tre norra provinserna (Groningen, Friesland och Drenthe) och de tre södra provinserna (Zeeland, Noord-Brabant och Limburg) kommer också att vara representerade.

8 Andra former av förvaltning på mellan-nivå

8.1 Mellankommunalt samarbete

Det mellankommunala samarbetet består av så kallade gemensamma regleringar mellan kommuner. Dessa gemensamma regleringar är avsedda i huvudsak för funktionellt samarbete, närmare bestämt inom de områden där det är mera effektivt för flera kommuner att utöva en funktion tillsammans än var och en för sig. De kommunala samsarbetsorganen är därför organ med få ansvarsområden. De uppgifter som utförs är av lokal karaktär, och mellankommunalt samarbete benämns också som utvidgad lokal självstyrelse. Exempel på samarbete är brandförsvar, beredskapsplaner för katastrofer, ambulanstransporter och inrättningar för socialt arbete¹²⁶.

Artikel 135 i den nederländska konstitutionen fastställer den juridiska grundvalen för det mellankommunala samarbetet. De gemensamma regleringarnas förvaltningsråd består normalt sett av företrädare från kommunerna som också är ledamöter i kommunfullmäktige. Den verkställande styrelsen och dess ordförande väljs bland ledamöterna i förvaltningsrådet. Ledamöterna av förvaltningsrådet är ansvariga inför kommunfullmäktige.

Det nuvarande systemet för det mellankommunala samarbetet grundas på lagen om gemensamma regleringar från 1994. Den första lagen om gemensamma regleringar härrör från 1950. Den antogs som en reaktion på förslagen från Koelmakommissionen, som förespråkade att distrikt skulle inrättas mellan kommunernas och provinsernas styrelsenivåer¹²⁷. Istället för att skapa en fjärde styrelsenivå valde regeringen att påbjuda samarbete mellan de lokala enheterna. Före lagen 1994 byggde det mellankommunala samarbetet i stor utsträckning på frivilliga överenskommelser. Lagen 1994 ålägger emellertid provinserna att dela in sina territorier i mellankommunala samsarbetsdistrikt. Den innehåller dessutom en bestämmelse som tillåter provinsstyrelsen att införa gemensamma regleringar för kommunerna. Dessa samsarbetsdistrikt kan även överskrida provinsgränserna om myndigheterna i grannprovinserna medger detta. För närvarande finns det omkring 60 distrikt och inom dessa distrikt har nära ettusen förvaltningar för funktionsinriktat samarbete mellan kommuner inrättats. Det krävs emellertid ett särskilt tillstånd för att skapa gemensamma regleringar som täcker ett område som skiljer sig från standardområdet.

Centralmaktens intention var att avsevärt utvidga de områden som avsetts för mellankommunalt samarbete. Regeringen strävade dessutom

efter att sammanföra olika gemensamma regleringar till ett samarbetsområde med en grundläggande gemensam reglering. Dessa intentioner har inte varit så framgångsrika hittills.

Lagen om gemensamma regleringar innehåller också föreskrifter om möjligheterna av gemensamma regleringar mellan exempelvis provinser. De tre norra provinserna (Groningen, Friesland, Drenthe) samarbetar om en gemensam reglering liksom provinserna Noord-Holland, Zuit-Holland och Utrecht. Det nederländska Provinsförbundet är också ett resultat av en gemensam reglering.

Det mellankommunala samarbetet har i allmänhet fungerat helt tillfredsställande, med undantag för stadsområdena. Detta är en av anledningarna till debatten om storstadsstyrelserna i Nederländerna (se avs. 9).

8.2 Vattenregleringsbolag

Vattenregleringsbolagen är en typiskt nederländsk företeelse. De är organisationer för ett enda ändamål, vattenhanteringen (inklusive vattenkvaliteten) inom ett visst område. Vattenregleringsbolagen är mycket gamla förvaltningsformer, som en gång skapades för att skydda landet mot vattnet. Det finns ungefär 100 vattenregleringsbolag i dag, jämfört med mer än 2000 för omkring 40 år sedan. Vattenregleringsbolagens geografiska utsträckning är mindre än provinsernas, men större än kommunernas. Vattenregleringsbolagen åtnjuter konstitutionell status och garanteras i artikel 133 i konstitutionen. År 1992 trädde lagen om vattenregleringsbolagen i kraft, som innehåller en sammanhängande uppsättning av bestämmelser för bolagen. Provinserna inrättar eller avskaffar vattenregleringsbolagen och antar också bestämmelser som reglerar deras verksamhet. En skillnad mellan kommunerna och provinserna å ena sidan och vattenregleringsbolagen å den andra sidan är att det i vattenregleringsbolagen inte är enskilda medborgare som väljer den allmänna förvaltningsrådet, utan en samling människor med ett intresse för frågan. Vattenregleringsbolagens förvaltningsstruktur liknar emellertid provinsernas och kommunernas strukturer. Den exekutiva styrelsens ordförande nomineras genom kungligt dekret, medan de övriga ledamöterna sitter i det allmänna förvaltningsrådet

8.3 Den statliga förvaltningen på mellannivå

Nederländerna saknar en statlig förvaltning på mellannivå för allmänna ändamål. Den statliga förvaltningen på mellannivå, som är dekoncenterad, är utspridd bland de centrala departementen. Många departement

har sina egna territoriella organisationer. Storleken på dessa organisationers geografiska ansvarsområden kan variera från ett departement till ett annat. I vissa fall används provinsen som enhet, ibland större eller mindre indelningar. Departement med stora territoriella förvaltningar är finansdepartementet när det gäller skattemyndigheten (28 000 anställda) och transport- och vattendepartementet, i synnerhet vad gäller organiseringen av olika offentliga anläggningsarbeten (14 000 anställda). Kriminalvården är också ett viktigt dekoncentrerat statligt organ i termer av antalet anställda (12 000). Andra viktiga former av statlig förvaltning på mellannivå är inspektionsorganen, till exempel yrkesinspektionen inom departementet för arbete och sociala frågor, utbildningsinspektionen inom departementet för utbildning, kultur och vetenskap, och finansinspektionen inom ekonomidepartementet. I alla dessa fall är dekoncentreringen att se som en verksamhet som bedrivs helt och hållet som en del inom departementet. Av effektivitetsskäl åtnjuter de dock en viss grad av organisatorisk självständighet.

Andra former av förvaltning på mellannivå (icke-statlig) som kan nämnas är till exempel polismyndigheten, som är organiserad i 25 olika så kallade "polisregioner" och arbetsförmedlingarna. De senare har förvaltningsråd som är tredelade (representanter för arbetsgivare, anställda och ledamöter som utses av staten) och är organiserade geografiskt i 28 områden.

9 Debatten om styrelsen på mellannivå

En omorganisering av den territoriella organisationen i Nederländerna har funnits på dagordningen i årtal. Styrelsesystemet med tre nivåer som infördes genom 1848 års konstitution är fortfarande i kraft. Minskningen av antalet kommuner har varit ett ständigt inslag i reformpolitiken (de har minskat från 1 200 till drygt 500). Antalet provinser har ökat med en, vilket var när den nya provinsen Flevoland inrättades 1986 (Flevoland består av land som utvunnits ur havet under det tjugonde århundradet). Den mest anmärkningsvärda utvecklingen sedan början på 1990-talet har varit debatten om stadsprovinserna.

Beslutet att skapa en ny provins av Flevoland satte punkt för en tidigare diskussion under 1970-talet, då regeringen Den Uyl (1973–1977) föreslog att 24 relativt små provinser skulle skapas. I början av 1990-talet dök frågan om den offentliga förvaltningens interna organisation åter upp på dagordningen, efter betänkanden som lagts fram av Montijnkommittén¹²⁸ och regeringens Vetenskapliga råd¹²⁹, och som båda riktade in sig på de specifika administrativa problemen i stadsområdena.

Dessa betänkanden följdes av tre vitböcker som publicerades av regeringen, vilka förutskickade inrättandet av storstadsstyrelser i sju stadsområden, samt återuppbyggnaden av den centrala förvaltningens funktionsområden och områden med gemensamma regleringar i de övriga delarna av Nederländerna¹³⁰. Regeringen Lubbers (1989–1994) valde en linje som innebar en administrativ differentiering mellan stadsområdena å ena sidan och det övriga Nederländerna å den andra. Bland stadsområdena skulle Rotterdam och dess omgivande kommuner spela en pionjärroll¹³¹.

De sju stadsområden som utsågs var:

- 1) Amsterdam med omgivande kommuner,
- 2) Rotterdam med omgivande kommuner,
- 3) Haag med omgivande kommuner,
- 4) Utrecht med omgivande kommuner,
- 5) Eindhoven med omgivande kommuner,
- 6) Arnhem, Nijmegen och deras omgivande kommuner,
- 7) Hengelo och Enschede och deras omgivande kommuner (Twente).

År 1994 antogs en särskild ramlag (som gällde under en begränsad tid) för att ge det nödvändiga juridiska stödet till omorganiseringsproceduren¹³². Avsikten var att de sju områdena till att börja med skulle utforma särskilda gemensamma regleringar för mellankommunalt samarbete (se avsnitt 8) med egna råd och med beslutanderätt på storstadsnivå inom områden som markanvändning, bostäder, trafik, kommunikationer och ekonomisk utveckling. Dessa strukturer skulle utvärderas inom fyra år. Storstadsområdenas råd skulle inte väljas i direkta val, utan rådet skulle istället väljas av alla kommunfullmäktige gemensamt, som en form av indirekt demokrati. I Rotterdam tillsattes en särskild kommitté med ansvar för att snabba på processen så att en verklig stadsstyrelse skulle kunna förverkligas så fort som möjligt.

Den första regeringen Kok (1994–1998) utvidgade den administrativa frågan till att gälla mer än de sju storstadsområdena. Regeringen betraktade utvecklingen av en fjärde styrelsenivå mellan provinserna och kommunerna som en fara för den grundläggande idén om det tredelade styrelseskicket. I ett offentligt uttalande¹³³ om förnyelsen av provinserna och kommunerna förde regeringen fram åsikten att alla slags uppgifter som fram till nu tillhört olika administrativa "hjälpstrukturers" ansvarsområden (t.ex. vissa funktioner inom centralmakten, samarbete mellan kommuner) borde föras över till den huvudsakliga förvaltningsstrukturen, som består av centralmakten, provinserna och kommunerna, vilka har egen demokratisk legitimitet samt breda ansvarsområden.

Under en lång tid ville kommunerna i Rotterdams storstadsregion skapa en storstadsstyrelse som inte skulle ingå i någon provins. Denna storstadsstyrelse skulle inte endast ha ansvaret för storstadsuppgifter som en

följd av det mellankommunala samarbetet, utan kommunerna skulle också vara tvungna att överlåta en viss del av sin kompetens till styrelsen. Idén om en storstadsstyrelse gick emellertid inte att förena med den nederländska konstitutionen, som föreskriver att Nederländernas territoriella organisation ska utgöras av centralmakten, provinserna och kommunerna. Att ändra konstitutionen för att göra det möjligt att utforma andra territoriella styrelser än provinser och kommuner skulle innebära en långdragen och oviss process. Därför inledde man istället projektet och utarbetade planen att skapa en storstadsstyrelse som konstitutionellt skulle vara en provins: "stadsprovinserna".

Processen fortsatte dock inte utan kritik. En författare hävdade att inrikesdepartementets förslag innebar en återgång till den traditionella fördelningen av uppgifter mellan provinserna och kommunerna.¹³⁴ Enligt Derksen blev Rotterdams storstadsområde mer och mer av en provins och allt mindre av en stad¹³⁵.

Det fanns en faktor som i hög grad försvårade processen. Att behålla Rotterdams kommun med cirka 600 000 invånare, i ett storstadsområde med sammanlagt cirka 1 200 000 invånare, skulle skapa en påtaglig obalans inom området. Planerna på en stadsprovins innebar därför att Rotterdam skulle delas upp i 10 mindre kommuner. Processen stötte på svårigheter på allvar när en folkomröstning som hölls i staden Rotterdam visade att 86 % av väljarna var emot inrättandet av en stadsprovins. Regeringen höll fast vid sitt förslag om en stadsprovins som delade upp Rotterdam i fem kommuner, men underhuset i det nederländska parlamentet var emot en sådan uppdelning av Rotterdams kommun. En ny rådgivande kommitté yttrade sig till förmån för skapandet av en stadsprovins utan att dela upp Rotterdam. Kommitténs förslag accepterades av regeringen och underhuset, men förstakammaren hade många invändningar och beslöt till slut i januari 1998 att inte diskutera den nya propositionen.

10 Avslutning

Debatten om inrättandet av stadsprovinser upphörde tillfälligt i januari 1998. Problemen som existerar i storstadsområdena har emellertid inte försvunnit. Även diskussionen om provinsernas framtida uppgifter och ansvarsområden fortsätter. Regeringens Vetenskapliga råd föreslog tidigare¹³⁶ att provinserna skulle koncentrera sig på samordning i högre utsträckning än vad som nu är fallet och minska sin policy-utformande verksamhet. Inom ramen för informationsprocessen för en ny regeringskoalition efter valen i maj 1998, skrev provinserna ett brev till premiärminister Kok och argumenterade för att inrättandet av stadsprovinser skulle upp-

höra. Istället borde de uppgifter som fastställts i ramlagen föras över till kommunerna om de var av lokal natur och till provinserna om de var av regional natur¹³⁷.

Koalitionspartierna har i en regeringsöverenskommelse¹³⁸ i juli 1998 bekräftat att de stöder styrelsesystemet med tre demokratiskt legitimerade nivåer. I regeringsöverenskommelsen fastslås att provinsernas roll med avseende på det regionala styret bör stärkas när det gäller integrationen av olika uppgifter och medlingen mellan kommunerna. Regeringsöverenskommelsen nämner inte "stadsprovinser" någonstans. Den nya inrikesministern drog därefter tillbaka lagen genom vilken stadsprovinserna Rotterdam skulle inrättas. De obligatoriska integrationsområdena enligt lagen om gemensamma regleringar, som nämndes i avsnitt 8, kommer att avskaffas och istället kommer provinserna att få se sin roll utökad, när det gäller främjandet av det mellankommunala samarbetet.

En ny företeelse i regeringsöverenskommelsen är tillkomsten av en ny typ av administrativ överenskommelse mellan regeringen, det nederländska kommunförbundet och det nederländska provinsförbundet, som ska ha en "offensiv karaktär" när problem ska åtgärdas.

Ramlagen har förlängts till 2003. Utvärderingen av det funktionella samarbetet i Amsterdam- och Rotterdamområdena kommer att bli avgörande för vilken typ av styrelseform som dessa storstadsområden kommer att få. Regeringsöverenskommelsen utesluter inte på något sätt något av följande alternativ: skapandet av en stadsprovins, förändringar av provins- och/eller kommungränserna.

LITTERATUR

- Bestuur en stedelijke gebieden* (BON 1), Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21062 nr. 3.
- Bestuur en stedelijke gebieden* (BON 2), Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21062 nr. 7.
- Bestuur en stedelijke gebieden* (BON 3), Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21062 nr. 21.
- Council of Europe, *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: The Netherlands*, Strasbourg 1997.
- P.A.M. Dammers, R.M. de Vries och J.M.E. Traag (1995) *Provincie-info*, 's-Gravenhage, VUGA.
- S.A.H. Denters, (1996) "1976 en 1996: Reorganisatie binnenlands bestuur", *Openbaar bestuur* nummer 8, s. 31-35.
- W. Derksen, (1996) "De onvermijdelijke teloorgang van de stadsprovincie", i: *Bestuurskunde*, nr. 4, s. 198-203.
- Externe Commissie Grote Stedenbeleid (commissie Montijn) (1989) *Grote steden, grote kansen*, 's-Gravenhage.
- Frank Hendriks, Jos Raadschelders och Theo Toonen (1994) "Provincial Respositioning in the Netherlands: Some Models and the Impact of European Integration", i Udo Bullmann (red), *Die Politik der dritte Ebene*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, s. 1947-160.
- Interprovinciaal Overleg, *Brief aan het Ministerie van Algemene Zaken*, 15.5.1998.
- Kaderwet Bestuur in verandering, Stb. 396, 1994.
- Ontwerp-regeerakkoord* (1998) The Hague, 18 Juli.
- Linze Schaap (1998) "Leren van de Rotterdamse stadsprovincievorming", *Openbaar bestuur*, nr 1, s. 8-11.
- Vernieuwing van de bestuurlijke organisatie*, Tweede Kamer, vergaderjaar, 1994-1995, nr 111.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1989) *Van de stad en de rand*, 's-Gravenhage, WRR,.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1996) *Orde in het binnenlands bestuur*, 's-Gravenhage.
- Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een aanpassning vad de procedure tot benoeming van de burgemeester en de Commissaris van de Koning, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25444, nr. 1-2.

Den fragmenterade mesonivån: förvaltningen på mellannivå i Storbritannien

Steve Martin

1 Inledning

I jämförelse med många andra stater i Västeuropa utgör Storbritannien en förhållandevis säregen form av enhetsstat. Det är en konstitutionell monarki utan en skriven konstitution. Det nationella parlamentet är suveränt och centralmakten mycket mäktig. De underordnade styrelsenivåerna får sina maktbefogenheter och funktioner enbart genom den nationella lagstiftningen. Deras roller och till och med deras existens beslutas helt av parlamentet, och deras verksamhetsfält är starkt begränsade enligt den så kallade *ultra vires*-principen.

Definitionerna av vad som är "lokala" och "regionala" styrelsenivåer varierar betydligt mellan EU:s medlemsstater. I Storbritannien finns det för närvarande ingen vald regional styrelsenivå och de "lokala" myndigheterna tenderar att vara avsevärt mycket större än sina motsvarigheter i de flesta andra delarna av Europa. Detta innebär att många större lokala styrelseorgan omfattar flera hundra tusen människor och har ansvaret för en lång rad strategiska funktioner (se nedan för en förklaring av de olika styrelseskiktens status). Av denna anledning måste alla analyser av styrelsen på mellannivå i Storbritannien, dess struktur och funktionssätt, inbegripa en undersökning av de "lokala" styrelseorganens roll.

Förutom de olika enskilda lokala myndigheterna utövar en lång rad andra myndigheter och verk "förvaltning på mellannivå" i Storbritannien. De viktigaste är de så kallade "territoriella departementen" i Skottland, Wales och Nordirland, de regionala förgreningarna av de centrala departementen i England, de halvautonoma statliga verken, de regionala hälsovårdsmyndigheterna och en mängd andra tillsatta organ som täcker policyområden som exempelvis utbildning, turism, miljöskydd och så vidare.

Resultatet är ett komplicerat mönster av förvaltningar som överlappar varandra på mellannivån och som har olika ansvarsområden, befogenheter

och överlappande geografiska målområden och ansvarsled. Dessutom ser förvaltningsstrukturen på mellannivån inte likadan ut i de fyra länder som bildar det Förenade konungariket – England, Nordirland, Skottland och Wales. Den nuvarande praxisen har utvecklats på ett organiskt snarare än ett systematiskt sätt under seklernas gång¹³⁹ och på grund av avsaknaden av en skriven konstitution som kodifierar de rättigheter och ansvarsområden som förvaltningen på mellannivån har och mellannivåns relation till centralmakten, har denna ordning befunnit sig i ett stadium av nästan konstant förändring under de senaste två årtiondena. En ny omgång radikala reformer med målet att ”modernisera” de lokala självstyrelserna håller för närvarande på att lagfästas av den labourregering som valdes i maj 1997 (se nedan).

För att göra dessa till synes mycket instabila och stundtals kaotiska förhållanden begripliga inleds detta kapitel med en beskrivning av den existerande strukturen av valda styrelser under den nationella nivån i Storbritannien, det sätt varpå de har utvecklats och de viktigaste förändringarna som de har genomgått under senare år. Därefter kommer en redogörelse för den roll som de icke-valda myndigheterna spelar, vilket bidrar till att ge en övergripande bild av förvaltningen på mellannivå i Storbritannien. Vidare innehåller kapitlet en analys av uppkomsten av två nya och viktiga former av förvaltning på mellannivå i England under de senaste fem åren – den ena har introducerats uppifrån och den andra har utvecklats nedifrån och uppåt, men båda har att göra med den europeiska integrationens ökande inverkan. Kapitlet avslutas till sist med en översikt över de radikala förändringar som håller på att genomföras av den nya labourregeringen och den grundläggande inverkan som dessa förväntas ha på förvaltningen på mellannivå i Storbritannien under de första åren av nästa årtusende.

2 Valda styrelseorgan på lokal och regional nivå i Storbritannien

2.1 Nuvarande strukturer

Som tidigare nämndes finns det för närvarande ingen ”regional styrelsenivå” som är folkvald i Storbritannien. De största kommunerna omfattar emellertid befolkningsmängder som gott och väl överskrider en miljon och fyller sådana funktioner som förknippas med regionalt styre i många andra medlemsstater i EU. Det finns i dag två huvudkategorier av folkvalda styrelser under den centrala nivån. Det finns 467 ”primärkommuner” som

tillsammans täcker hela nationen, och ungefär 10 000 "sekundärkommuner", som täcker den största delen av den brittiska landsbygden men mycket få stadsområden.

I många landsbygdsområden i England, dock inte alla, finns det tre kommunala styrelsenivåer med kompletterande befogenheter. Den översta nivån består av *shire county councils*, länskommuner i grevskapen (till skillnad från storstadsregionerna). De varierar i storlek men har i genomsnitt flera hundra tusen invånare och de största omfattar mer än en miljon invånare. Inom varje län finns det flera kommuner på den andra nivån – *district councils* (distriktskommuner). Under dessa befinner sig *parish councils* (sockenkommunerna) – som utgör det tredje lokala styrelseskiktet och som normalt sett omfattar mellan ett par hundra och några tusen invånare.

I övriga delar av Storbritannien, inklusive vissa delar av den engelska landsbygden, alla tätortsområden i England och i både storstadsregionerna och regionerna utanför storstäderna i Skottland, Wales och Nordirland finns det numera endast en nivå med primärkommuner. Dessa fullmäktige varierar i storlek, befogenheter och beteckningar. I Skottland och Wales och i vissa delar av England kallas de helt enkelt för "*unitary authorities*" (enhetskommuner). Alla sådana kommunfullmäktige har inrättats under de senaste två till tre åren i områden som tidigare hade en organisation med tre styrelsenivåer. De flesta arbetar sida vid sida med *parish/community councils*, som en del av det som numera därför är ett tvånivåsystem – med primär- och sekundärkommuner. Londons lokala självstyrelse består för närvarande av 32 "*boroughs*", (samt ett unikt styrelseorgan i huvudstadens centrum – *the City of London Corporation*). Dessa *boroughs* tillhandahåller service för mellan 140 000 och 350 000 invånare. Deras motsvarigheter i övriga storstadsregioner i England kallas *metropolitan district councils*. De varierar också i storlek; vissa har runt 175 000 invånare och de största mer än en miljon invånare. Ytterst få stadsområden har *parish councils*. På Nordirland finns det bara en kommunal nivå som kallas *district councils* och de tillhandahåller ett mycket mera begränsat serviceutbud än sina motsvarigheter i England, Skottland och Wales (se nedan).

I de delar av England som har behållit det lokala styrelseskiktet med tre nivåer är den huvudsakliga kommunservicen uppdelad mellan *shire county councils* och *shire district councils* (se tabell 1). I övriga England och hela Skottland och Wales tillhandahåller *unitary authorities* all kommunservice, även om kommunerna i vissa fall via gemensamma styrelseorgan utövar tillsyn över sådana frågor som överskrider kommungränserna. *Parish councils* och *community councils* har, i de fall de existerar, små budgetar, begränsade befogenheter och förmedlar ett mycket begränsat serviceutbud. I England och Wales har de en lagstadgad

grundval och viss befogenhet att skaffa sig intäkter, medan de skotska *community councils* saknar lagstadgad grundval.

Både primär- och sekundärkommunfullmäktige består av direktvalda ledamöter. Valen sker genom en omröstning enligt principen majoritetsval i enmansvalkretsar. I primärkommunerna företräder fullmäktigeledamöterna särskilda orter inom kommunen. Ledamöterna av *district councils* och *unitary authorities* representerar i normala fall mellan 1 000 och 2 000 människor, medan ledamöterna av *county councils* har relativt stora valkretsar. De flesta ledamöterna i *parish councils* representerar inget speciellt politiskt parti och några av grevskapens *county* och *district councils* har fortfarande ett stort antal oberoende ledamöter. Den övervägande delen av alla primärkommuner domineras emellertid av de stora nationella politiska partierna.

Tabell 1: Den viktigaste servicen som tillhandahålls av primär kommunerna

England <i>County Councils</i> (länskommuner)	Strategisk planering, motorvägar, trafik, socialtjänst, utbildning, bibliotek, sophantering, konsumentskydd
<i>District Councils</i> (distriktskommuner)	Lokala planfrågor, bostäder, miljöskydd, torg och marknader, sophämtningen, kyrkogårdar och krematorier, fritidsverksamhet, turism, väljarregistrering
<i>Unitary Councils</i> (enhetskommuner) <i>Metropolitan Borough Councils</i> <i>London Boroughs</i>	All kommunservice All kommunservice All kommunservice
Wales <i>Unitary councils</i> (enhetskommuner)	All kommunservice
Skottland <i>Unitary councils</i> (enhetskommuner)	All kommunservice
Nordirland <i>District Councils</i> (distriktskommuner)	Miljö och hälsa, sophämtning och avfallshantering, fritid

Källa: Municipal Yearbook 1998

Hur ofta valen hålls varierar betydligt. *Shire county councils*, skotska och walesiska *unitary councils*, *London boroughs* och *district councils* på

Nordirland håller val till samtliga platser i fullmäktige vart fjärde år. *District councils* i de engelska storstadsregionerna håller val under tre av fyra år – och en tredjedel av ledamöterna väljs vid varje val. Vissa av grevskapens *district councils* och *unitary councils* i England håller val till hela fullmäktige vart fjärde år, andra väljer en tredjedel av ledamöterna i varje val. Det finns inget formellt politiskt exekutivorgan och fullmäktigeordföranden väljs därför av hela fullmäktige istället för att väljas direkt. Borgmästaren (en typiskt ceremoniell position som inte är lika inflytelserik som positionen som ordförande) väljs också av hela fullmäktige – vanligtvis för ett år i taget. Valdeltagandet i de lokala valen är bland de lägsta i Västeuropa. Normalt röstar endast en tredjedel av de röstberättigade i lokalvalen, jämfört med ett valdeltagande på 60–70 % i de allmänna valen. I de senaste lokalvalen (maj 1998) var valdeltagandet lägre än någon gång tidigare, mindre än 20 % i vissa områden.

Parish councils och *community councils* har mycket få anställda, om några alls – i allmänhet endast en deltidsanställd tjänsteman för att administrera sammanträdena. Primärkommunerna är däremot en stor arbetsgivare, även om antalet anställda har sjunkit markant under senare år. De har fortfarande mer än två miljoner anställda, inklusive ett stort antal icke kvalificerade arbetare, kontors- och tjänstemannapersonal, lärare, socialarbetare, ingenjörer, fastighetsförvaltare och revisorer. De flesta kommuner är organiserade i stora servicesektorer (till exempel för bostadsförsörjning, socialtjänst, utbildning, planfrågor osv.) som leds av chefs-tjänstemän. Chef för hela personalen är vanligtvis en kommundirektör.

2.2 Framväxten av kommuner i Storbritannien

För att förstå i vilken utsträckning de lokala styrelseorganen och *parish councils* har kommit att ersätta den styrelse på "mesonivå" som saknas i Storbritannien, måste man beskriva deras utveckling under senare år. Både kommunernas strukturer och funktioner har förändrats i snabb takt. Mellan 1979 och 1997 antog parlamentet mer än 150 olika lagar som direkt påverkade kommunernas befogenheter och ansvarsområden. Resultatet har blivit att kommunstrukturen har blivit alltmer komplicerad och varierande under de senaste femton åren – i synnerhet i England, där vissa områden numera har en kommunal styrelsenivå medan andra fortfarande har två eller tre nivåer (som förklarats ovan). På samma sätt har skillnaderna mellan de kommunala strukturerna i England, Skottland och Wales blivit mer markanta.

Det moderna lokala självstyrets grundläggande struktur i kungarikets alla delar kom till under 1800-talet. På 1800-talet växte tre grundläggande nivåer fram – *parishes*, *boroughs* och *counties* – som erkändes genom lag

mot slutet av seklet (till exempel genom lagarna om kommunal självstyrelse 1888 och 1894 som gällde England och Wales). Under första hälften av 1900-talet gjorde den snabba och ojämna befolkningsökningen att man var tvungen att dra om gränserna. Under denna period fick kommunerna också ständigt nya befogenheter och ansvarsområden. Detta resulterade i att många kommuner under 1930-talet drev större kommunala bolag, kollektivtrafik, flygplatser, hamnar och telefonnät, utöver de funktioner de fortfarande har kvar i dag (se nedan).

Under perioden omedelbart efter kriget lämnade kommunerna ifrån sig kontrollen över sådana kommunala bolag som vatten, gas och elektricitet, då dessa nationaliserades av centralmakten. Kommunerna spelade emellertid en avgörande roll för uppbyggnaden av välfärdsstaten, i synnerhet när det gällde att ombesörja behovet av utbildning och bostäder – kommunerna byggde mer än 1 miljon nya bostäder och öppnade i genomsnitt en ny skola om dagen i slutet på 1940-talet och på 1950-talet.

Kommunstrukturerna omorganiserades i London tidigt på 1960-talet, i det övriga England och i Wales 1972 och i Skottland 1973. Resultaten blev en struktur med två nivåer i London och de andra sex storstadsregionerna i England (*metropolitan county councils* och *metropolitan districts*, eller *boroughs* i London). I grevskapen utanför storstadsregionerna i England och Wales behöll man strukturen med tre nivåer (*county councils*, *district councils* och *parish/town councils*) men med nya gränsdragningar (figur 2). I Skottland inrättades två större nivåer. Den första kommunnivån bestod av tolv så kallade "regional councils" (regionkommuner), eller på tre platser "island councils" (ö-kommuner). Den andra nivån utgjordes av 53 distriktskommuner. På de flesta håll i Skottland fanns även sekundärkommuner i form av cirka 1 350 frivilliga och vanligtvis ganska obetydliga *community councils*.

Man hade kommit överens om en liknande struktur för Nordirland i början av 1970-talet, men som en följd av oroligheterna i "provinsen" infördes nästan omedelbart direktstyre från Westminster för Nordirland. Områdesstyrelser och andra organ, tillsatta av ministern för Nordirland, fick kontrollen över de flesta servicesektorerna. De 26 *district councils* behöll ansvaret för endast tre viktigare funktioner och fick nominera maximalt 40 % av ledamöterna i områdesstyrelserna. Den verkliga kontrollen över nästan alla andra serviceområden utövades emellertid av, och fortsätter att utövas av centralmakten i form av *the Northern Ireland Office* (departementet för Nordirland).

Under 1980-talet genomfördes ytterligare viktiga förändringar av kommunstrukturen i England i och med avskaffandet av *the Greater London Council* och storstadsregionernas *metropolitan county councils* (se figur 2) i enlighet med lagen om kommunal självstyrelse från 1985. Deras ansvarsområden fördes över till kommunerna på den lägre nivån (dvs.

London boroughs och *metropolitan district councils*) samt till olika gemensamma styrelser, tillsatta organ och i vissa fall till de centrala regeringsdepartementen.

Ytterligare en omgång större omorganiseringar som ägde rum i mitten av 1990-talet resulterade i att nya *unitary authorities* (i vilka funktionerna hos *regional/county councils* och *district councils* slogs samman) inrättades i hela Skottland (32 *councils*) och Wales (22 *councils*) från och med april 1996, och att en hybridstruktur skapades utanför de engelska storstadsregionerna i enlighet med figur 1 ovan.

Under de senaste tjugo åren har inte bara dessa stora omorganiseringar kunnat bevitnas, utan också en stadig minskning av de brittiska kommunernas maktbefogenheter. Kommunerna har visserligen behållit viktiga ansvarsområden. Utrymmet för den kommunala handlingsfriheten och innovationsförmågan har dock minskats betydligt. Kommunerna har genom lag ålagts att avstå viktiga ansvarsområden till nya icke-valda organ och låta ett allt större antal av sina kvarvarande funktioner konkurrensutsättas. De måste också använda professionella och ideella leverantörer av tjänster där dessa visar sig vara mer kostnadseffektiva än de egna anställda. Resultatet har blivit att ansvaret för förvaltningen på mellannivån har blivit alltmer splittrat.

Centralmakten har utöver detta infört stränga kontroller av kommunernas budgetar. Kommunernas utgifter uppgår för närvarande till 75 miljarder pund per år i Storbritannien – vilket svarar för 25 % av de totala offentliga utgifterna och 11 % av Storbritanniens BNP. De två största utgiftsområdena är utbildning, som står för en tredjedel av alla kommunala utgifter, och bostadsförsörjningen, som tar närmare en femtedel av kommunernas samtliga resurser i anspråk.¹⁴⁰

Kommunernas budgetar har fyra huvudsakliga inkomstkällor:

- kommunalskatt (baseras på fastighetsinnehavets värde),
- lokal företagsskatt,
- avgifter som kommunerna tar ut av serviceanvändarna,
- statsbidrag.

Centralmaktens kontroll över kommunernas utgifter har utövats på i huvudsak tre sätt under de senaste femton åren. För det första har förändringar i lagstiftningen ökat kommunernas beroende av de inkomstkällor som de nationella parlamentet beslutar om. I synnerhet har andelen kommunala utgifter som baseras på statsbidragen vuxit. För det andra har centralmakten övertagit kommunernas makt att besluta om företagsskattens storlek och som en följd av detta svarar den kommunala beskattningen för mindre än en femtedel av kommunernas samtliga utgifter. För det tredje har ministrarna skaffat sig befogenheter att styra den totala nivån på kommunernas utgifter genom ett förfarande som kallas ”capping”

(att sätta tak för skatterna). Detta gör det möjligt för dem att begära att kommuner, vilkas budgetar överskrider det tak som regeringen finner lämpligt, minskar den planerade upplåningen och/eller den lokala skattesatsen. Kommuner som inte följer dessa anvisningar kan få sina statsbidrag från centralmakten minskade. Följden har blivit att majoriteten av kommunerna numera antar budgetar som håller sig till den nivå, eller under den nivå som centralmakten anser vara nödvändig. Under budgetåret 1998/99 till exempel, antog endast en kommun en budget som låg över den nivå som ministrarna fastställt.

Det är uppenbart att den sammanlagda effekten av denna politik har varit att kommunernas självbestämmande har försvagats. De lokala politikerna beslutar nu vilka utgiftsområden som bör prioriteras inom ramarna för den externt ålagda budgeten, snarare än att avgöra vilken sammanlagd utgiftsnivå som kommuninvånarna kan acceptera. Dessutom har utgiftstaken som centralmakten har fastställt inneburit att kommunerna måste skära ner på utgifterna i reella termer – antingen genom att göra betydande effektivitetsbesparingar eller genom att minska utgifterna för kommunservicen. De årliga budgetbesluten som ledamöterna av kommunfullmäktige fattar är därför numera fokuserade på de utgiftsområden som man kan skära ned på, för att på så sätt slå vakt om de serviceområden som ses som oundgängliga.

Dessa huvudtendenser kan illustreras beträffande viktiga funktioner som utbildning och ekonomisk utveckling. I stora drag kan man säga att den övre kommunnivån hade ledningsansvaret för utbildningen upp till universitetsnivån fram till mitten på 1980-talet. *County councils* fastställde de politiska riktlinjerna, övervakade standarderna, anställde lärare och lektorer och fördelade resurserna till skolor och gymnasier. När man avskaffade storstadsregionernas *counties*, överfördes dessa befogenheter till *boroughs* i storstadsregionerna (med undantag för London, där de från början hörde till den separata myndigheten "*the Inner London Education Authority*"). Sedan mitten på 1980-talet har centralmakten tagit ifrån kommunerna makten att bestämma över vad som ska läras ut i skolorna, och ersatt den lokala handlingsfriheten med en nationell läroplan. Centralmakten har också specificerat hur och när elever ska examineras, infört ett stort antal nya prov på olika stadier under barnens skolgång, och krävt att kunskapsnivåerna ska offentliggöras i form av "*league tables*" för den nationella skolan. Skolinspektörernas befogenheter har också stärkts och inbegriper nu ett ansvar att rapportera om undervisningsstandarden i skolorna och om det understöd som kommunerna ger är adekvat. Gymnasier för vidareutbildning (som bedriver utbildning för ungdomar över 16 år) har gjorts självständiga i förhållande till kommunerna och de tilldelas numera sina resurser från en nationell myndighet. Styrelsen över skolorna, inklusive besluten om resursanvändningen, har också delegerats

till enskilda institutioner, rektorerna har i praktiken blivit lokala chefer, och riktlinjerna för skolorna bestäms av styrelser, som vanligtvis består av föräldrar, personal och andra personer som kan bistå med särskild expertis. I det stora hela utgör utbildningsväsendet ett exempel på det stadiga urholkandet av förvaltningen på mellannivå, med kommuner som överlåter kontrollfunktioner både uppåt till centralmakten och nedåt till enskilda skolor och gymnasier.

Till skillnad från utbildningsväsendet, som har hört till de kommunala styrelseorganens ansvarsområden under årtionden, har de kommunala styrelseorganen haft få lagstadgade skyldigheter på området ekonomisk utveckling. Nästan alla kommuner har dock blivit mer och mer engagerade i frågor som rör den ekonomiska utvecklingen under de senaste tjugo åren, och vissa större kommuner har inrättat avdelningar för ekonomisk utveckling som har miljonbudgetar. Ett antal faktorer har bidragit till denna trend, varav tre framstår som särskilt betydelsefulla. För det första den snabba ökningen av arbetslösheten under 1970- och 1980-talen, i synnerhet i områden där ekonomin baserades på traditionell tillverkningsindustri. För det andra avvecklingen av centralmaktens regionalpolitiska stöd under 1980-talet. För det tredje den alltmer omfattande användningen av stöd från ERDF och ESF, särskilt i områden som utsetts till målregioner 1 och 2.

Statsmakten har emellertid försökt att begränsa kommunernas roll även på detta område. När man 1988 införde nya myndigheter som skulle driva utbildnings- och företagsprogram betraktades detta av kommunerna som en direkt utmaning riktad mot deras egen roll i utvecklingen. De nya myndigheterna – 82 *Training and Enterprise Councils, TEC* (utbildnings- och företagsråd) i England och Wales och 22 *Local Enterprise Companies* (bolag för lokal företagsamhet) i Skottland – leddes av icke-valda, lokala affärsidkare och fick största delen av sina resurser genom att genomföra statliga utbildningsprogram. En liknande oro uttrycktes när "one-stop shop-myndigheterna" lanserades 1992. De var avsedda att sammanföra de lokala myndigheternas åtgärder, inklusive kommunernas, och utgöra en enda tillträdesport till stöd för småföretagare. I juli 1996 fanns det 89 *Business Link Companies* i England, 40 "Business Shops" i Skottland och ett nätverk som kallas "Business Connect", som fyller en liknande funktion i Wales. Dessa har stärkt den privata sektorns roll på bekostnad av de offentliga myndigheterna,¹⁴¹ och i vissa områden har lokala handelskammare och *TEC* gått samman för att skapa mäktiga affärsledda organisationer. I andra delar av landet har handelskamrarna, *TEC* och kommunerna inlett samarbete. Deras försök att samordna sina verksamheter har emellertid försvårats av olika praktiska problem (till exempel sammanfaller sällan gränserna för de olika organens ansvarsområden), och många lokala organ har velat behålla sina egna favoritprojekt. En full-

ständig rationalisering har därför inte varit möjlig.¹⁴² Ännu viktigare i detta sammanhang är att de nya samarbetsformerna har saknat kapacitet att ta itu med sådana viktiga strategiska funktioner som att locka till sig investeringar och att bedriva lobbyarbete för att få EU-stöd och förvalta det.

På det hela taget har alltså kommunernas förmåga att utöva förvaltning på mellannivå kraftigt begränsats under senare år, på minst tre betydelsefulla sätt. För det första tenderar de vara för små för att utöva vissa viktiga strategiska funktioner – det har exempelvis inte funnits någon strategisk myndighet för huvudstadens citykärna sedan 1985. För det andra har deras verksamheter och budgetar reglerats i detalj och minskats i reella termer av centralmakten. För det tredje saknar kommunerna kompetens på större politikområden och har därför varken inflytande över eller verksamhet på en lång rad viktiga serviceområden, som tillhör icke-kommunala myndigheter och organisationer.

3 Icke-vald förvaltning på mellannivå i Storbritannien

Till skillnad från situationen i ett antal andra europeiska länder där viktiga funktioner har decentraliserats under senare år, har man i Storbritannien i allmänhet betraktat regionalt styre och regionalism som en omodern företeelse under de senaste tjugo åren. Medan regeringen har skärpt sitt grepp avsevärt om uppläggningsen av politiken, som i allt högre grad har dominerats av nationella perspektiv och intressen, har den samtidigt varit helt beroende av de underordnade organen för att verkställa ett stort antal politiska beslut. På grund av sin misstro mot kommunerna har regeringen därför i allt större utsträckning förlitat sig på ett antal icke-folkvalda organ för att planera och tillhandahålla en effektiv regional förvaltning och service.¹⁴³

Den första större gruppen av sådana organ är regionalt organiserade, halvautonoma organ som är knutna till de centrala regeringsdepartementen. Före privatiseringarna under 1980-talet och början på 1990-talet drevs ett stort antal regionalt organiserade serviceorgan som statliga affärsverk. Ett fåtal allmänna serviceorgan, till exempel vattenverket i Skottland, är fortfarande i statlig ägo, men de tillhör numera undantagen. Av mycket större betydelse för den nuvarande regionala förvaltningsstrukturen är de nya "exekutiva organen". De inrättades som ett resultat av en serie omfattande reformer, kända som "Next Step-initiativet", för att tillhandahålla statlig service som man inte ansåg kunde överlåtas till den privata sektorn, men som regeringen ville hålla helt och hållet åtskild från ministeriernas politikutformande funktioner. Två viktiga exempel är ett nytt verk som administrerar sociala bidrag och ett arbets-

marknadsverk med ansvar för erbjuda service av olika slag till de arbetslösa, och dessa samt många andra verk har utvecklat regionala strukturer för att kunna tillhandahålla sina tjänster. Anledningen till att man inrättade dem var dock en strävan efter effektivitetsbesparingar genom införandet av en mer "affärsliknande" praxis, snarare än en insikt om behovet av en förstärkt infrastruktur för förvaltningen på mellannivå.

På ett liknande sätt har man reformerat den statliga hälso- och sjukvården för att den ska tillhandahålla en mer effektiv service, även om den regionala strukturen har behållits. Fram till början på 1990-talet administrerades den allmänna hälso- och sjukvården av en struktur bestående av två nivåer, dels de strategiska regionala hälso- och sjukvårdsmyndigheterna och dels hälso- och sjukvårdsmyndigheterna på distriktsnivå. Reformen som innebar att nya marknadsliknande strukturer skapades, ledde till att sjukvårdsmyndigheterna på distriktsnivån ersattes av självstyrande stiftelser, men att den övergripande regionala strukturen bibehölls (med åtta avdelningar).

Separata regionala strukturer täcker också ett stort antal andra funktioner, som polisväsendet, den ekonomiska utvecklingen, turismen, den regionala kulturen och främjandet av den kulturella och idrottsliga verksamheten. Under 1990-talet har man även kunnat bevittna två andra viktiga utvecklingsskeenden inom den engelska förvaltningen på mellannivå – tillkomsten av "*Government Regional Offices*," GRO och återupplivandet av regionala kommunalförbund.

4 Government Regional Offices

De statliga regionkontoren, *Government Regional Offices*, GRO, inrättades 1994 som en direkt reaktion på den växande insikten om svårigheterna att samordna regeringspolitiken på regional nivå. Ett viktigt exempel är det enorma antalet projekt för förnyelse av städerna (till exempel *Urban Programme*, *Enterprise Zones*, *Urban Development Grants*, *Task Forces*, *Urban Development Corporations*, *Derelict Land Grant* och *Housing Action Zones*, *City Grant* och *City Challenge*), som pågick samtidigt och överlappade en mängd andra program, till exempel inom regionalpolitiken, EU-finansierade projekt, kommunernas verksamheter, regionala investeringsorgan, en statligt myndighet för förnyelse av städerna och en lång rad organisationer som arbetade för främjandet av landsbygdens utveckling.

Det var omöjligt att integrera verksamheten hos dessa olika organ, eftersom de inte hade samma målsättningar, målområden eller administrativa förfaranden. Bristen på samordning kritiserades skarpt av parlamentet, riksrevisionsverket och revisionskommittén – den senare talade om ett "lapptäcke" av initiativ som saknade samordning. Som svar på

denna kritik slog regeringen samman tjugo större förnyelseprogram, vilka finansierades av fem nyckeldepartement – departementen för miljö (DoE), handel och industri (DoTI), arbetsmarknad, utbildning och inrikesdepartementet – till en enda "förnyelsebudget" (*Single Regeneration Budget, SRB*), som uppgick till nästan 1,5 miljarder pund. Regeringen slog också samman funktioner som tidigare hade hört till fyra olika departement – departementen för miljö, handel och industri, kommunikation och arbetsmarknad – för att skapa *Government Regional Offices*, vilka har två övergripande syften. Först och främst ska de utgöra en samlad punkt för tillträdet till de program som de fyra departementen understödjer. För det andra ska de skapa samarbete mellan de viktigaste offentliga myndigheterna och företagen i regionen för att maximera den regionala ekonomins konkurrenskraft. Utöver detta har vissa kontor förmedlat bilden av att de företräder regionen och dess behov inför centralmakten. I praktiken betraktas de dock av de lokala aktörerna som centralmaktens förlängda arm, med en personal och ledning som består av tjänstemän, anställda av staten och ansvariga inför ministrarna.¹⁴⁴

Det finns skillnader mellan de statliga regionkontoren. Några av dessa skillnader är ett resultat av den (begränsade) autonomi som de har när det gäller att utveckla processer och strukturer som återspeglar de särskilda behoven i regionen. Andra återspeglar skillnader i den ställning som de givits och nivåerna på de resurser som de har tillgång till. Londons *Government Office* rapporterar till exempel direkt till en regeringskommitté, medan kontoren i andra regioner ansvarar inför ministrarna från de fyra deltagande departementen och inför ministrar med särskilt ansvar för särskilda delar av landet. På liknande sätt administrerar de statliga regionkontoren för Merseyside och nordöstra och västra Midlands mycket större förnyelseprogram (finansierade av inhemska källor och EU-källor) än sina motsvarigheter i mera välbärgade områden.

I aktuella studier om förvaltningen av EU-programmen i olika regioner har också belysts skillnaderna i tillvägagångssätt mellan olika *GRO*:s och variationer i graden av administrativ effektivitet som uppnåtts av de olika *GRO*:s.¹⁴⁵ Det finns också de som hävdar att olika regioner har förvaltat de första omgångarna av *SRB* på olika sätt. Vissa kommuner anser att regionchefens bakgrund påverkar tillvägagångssättet. De regionkontor som leds av tidigare anställda på miljödepartementet betraktas i allmänhet som mer sympatiskt inställda till kommunala frågor, medan regionchefer som kommer från departementet för handel och industri anses vara mer inriktade på arbetet med lokala företag.

Samtidigt som de statliga regionkontoren representerar ett viktigt steg i utvecklingen, utgör de fortfarande en ofullständig och relativt svag form av förvaltning på mellannivå. De har ansetts sakna demokratisk legitimitet på grund av frånvaron av mekanismer som gör det möjligt för den lokala

befolkningen eller lokalt valda representanter att utkräva ansvar. De har också haft svårt att skapa den integration som var deras *raison d'être*. Budgetarna som kommer från de olika centrala regeringsdepartementen har ofta förblivit separata och många GRO:s har också stött på både fysiska och kulturella hinder i samarbetet mellan de anställda från de tidigare separata regionala förgreningarna i de fyra departementen. (I vissa fall har personalen fortsatt att arbeta på olika håll under en viss period efter att de "integrerats").

GRO:s är också mycket svagare än de territoriella departementen i Skottland, Wales och på Nordirland, eftersom de saknar ansvar för verksamheten i viktiga departement i Whitehall, inklusive departementen för jordbruk, kultur, idrott och media, hälso- och sjukvård, socialförsäkringar, utbildning eller inrikesdepartementet. Detta begränsar deras kapacitet att tillhandahålla strategiska överblickar och att främja integrerade lösningar på komplexa och sammanhängande problem som kriminalitet, dålig hälsa, arbetslöshet och social utslagning. Lika viktigt är det faktum att de har få formella anknytningar till exekutiva myndigheter och andra statliga myndigheter som inte hör till departementen, som till exempel *the Housing Corporation* (allmännyttans bostadsföretag), *the Rural Development Commission* och *the Environment Agency*, vilkas verksamheter påverkar de program som regionkontoren administrerar.

5 Regionala kommunalförbund

Det andra viktiga utvecklingsskeendet under senare år kan beskrivas som "den engelska regionalismens renässans". Det har inneburit att informella allianser mellan grannkommuner åter har bildats och har kopplats direkt till det starka incitament till ökat kommunalt samarbete som EU-programmens regionala grundval utgör.

Under 1980-talet upprättade ett litet antal framsynta kommuner (däribland *Birmingham City Council*, *Strathclyde Regional Council*, *Cleveland* och *Kent County Councils*) bilaterala förbindelser med kommissionen och "belönades" med inflytande i Bryssel och tillträde till olika finansieringsmöjligheter.¹⁴⁶ Från och med början på 1990-talet klargjorde emellertid kommissionen att kommunerna var tvungna att inleda ett mycket närmare samarbete med sina grannar i regionen för att i fortsättningen kunna åtnjuta dessa bidrag.¹⁴⁷ Denna styrning överskred vida kraven som fastställts i bestämmelserna för strukturfonderna, och den kan ses som ett avsiktligt försök från kommissionens sida att använda strukturfonderna för att höja regionernas och regionalismens profil i den inhemska debatten på ett sätt som, åtminstone fram till nyligen, gick emot regeringens politik.¹⁴⁸

I frånvaro av en folkvald, regional styrelsenivå, fick kommissionens hållning kommunerna i England att bilda allianser som ofta baserades på i stort sett stagnerade regionala fora och förbund, vilka tidigare hade funnits till för att utarbeta riktlinjer för den regionala planeringen, innan detta började ogillas av centralmakten under 1980-talet.¹⁴⁹ Några andra viktiga myndigheter inledde liknande försök att stärka sin kapacitet att agera på den regionala nivån, vilket till exempel resulterade i förslagen att inrätta regionala handelskammare och *TEC:s*.¹⁵⁰

Kommunernas försök att "bygga regioner" har emellertid stött på betydande svårigheter, särskilt i de områden i England som saknar en stark regional identitet.¹⁵¹ Gamla rivaliteter mellan grannkommuner förstärktes när centralmakten gjorde en översyn av de kommunala strukturerna på ett sätt som skapade osämja mellan *district councils* och *county councils*.¹⁵² Samarbetet mellan grannkommunerna motverkades också av inhemska "konkurrensprogram" som tilldelade medel till förnyelse på grundval av konkurrens mellan olika orter. Det är därför knappast förvånande att sammanhållningen och effektiviteten i de regionala allianserna har varierat avsevärt.¹⁵³ Till och med i områden som i nordväst, där samarbete tidigare visat sig vara nästan omöjligt, har kommunerna emellertid blivit allt skickligare på att visa upp en enad "regional front".¹⁵⁴

Som ett resultat av detta hade nästan samtliga kommuner i mitten på 1990-talet gått med i regionala nätverk för att bedriva lobbying för EU-medel. Många grannkommuner slog samman sina resurser både när det gäller ekonomi och personal, till exempel genom att dela regionala kontor i Bryssel på ett sätt som stod i tydlig kontrast till 1980-talet och början på 1990-talet, när ledande kommuner i Storbritannien etablerade sig i Bryssel med särskild avsikt att skapa konkurrensfördelar gentemot grannkommunerna.¹⁵⁵

Denna utveckling är viktig, kanske till och med anmärkningsvärd, med tanke på centralmaktens kompromisslösa motstånd mot alla former av konstitutionella eller politiska regionala yttringar¹⁵⁶ och dess instinktiva motvilja mot regional, strategisk planering.¹⁵⁷ Utvecklingens verkningsgrad bör dock inte överdrivas. Den Europeiska kommissionens ökade betydelse har åtminstone inte hittills lett till någon radikal omsvängning i relationerna mellan den centrala och den kommunala nivån. Den nationella regeringens och kommissionens prioriteringar förstärker i själva verket ofta varandra och kraven på överensstämmelse när det gäller finansieringar har lett till att EU och de inhemska bidragsregimerna har knutits samman på den lokala nivån. Av denna anledning har kommissionens växande inflytande inte nämnvärt försvagat den nationella regeringens position. I stället har EU-programmen ofta antagit en tydligt brittisk prägel efter att de "filtrerats" genom de centrala regeringsorganen. (Ett exempel är sammansättningen av de lokala samarbetsorganen och det

sätt varpå Storbritanniens regering lyckades kapa åt sig EU-program för att skapa en "Regional Challenge" från vilken stöd tilldelades på grundval av konkurrenspräglade anbud – en metod som hämtats från inhemska program och som inte stämmer överens med de behovsgrundade kriterier som vanligtvis tillämpas av EU-kommissionen).

I det stora hela fortsätter därför centralmaktens kontrollfunktion att vara det dominerande kännetecknet för implementeringen av strukturfonderna i Storbritannien.¹⁵⁸ Denna situation skiljer sig därför från den i Frankrike, där EU-politiken betraktas som ett "politiskt redskap i händerna på lokala aktörer för att omdefiniera sina relationer till staten",¹⁵⁹ och i Tyskland där delstaterna har lyckats vinna inflytande över EU-politiken både direkt och genom utvecklingen av en stark "inhemsk Europapolitik".¹⁶⁰ I Storbritannien är det få kommuner som förväntar sig kunna, eller ens försöker, påverka EU:s politiska dagordning. I stället ser de som sin uppgift att hålla sig tillräckligt väl informerade för att kunna reagera på, snarare än att kunna forma, framtida politiska initiativ för att maximera sin andel av EU-medlen.¹⁶¹

6 Framtida utvecklingstendenser

Den fragmenterade och något ad hoc-liknande strukturen inom förvaltningen på mellannivå som för närvarande kännetecknar Storbritannien i allmänhet och England i synnerhet, innebär två större problem. För det första har ansvarsfördelningen blivit oklar när centralmakten har överfört maktbefogenheter till exekutiva myndigheter och andra lokala och regionala *quangos* (*quasi-autonomous non-governmental organisations*). Många serviceuppgifter som för tjugo år sedan hörde till kommunpolitikernas ansvarsområden, utförs nu av icke-folkvalda organ som endast är ansvariga inför sina ministrar i regeringen. Dessutom har den allt vanligare uppdelningen mellan utformningen av politiken (som sker i de centrala departementen) och tillhandahållandet av service (som utförs av de exekutiva organen) gjort den traditionella idén om ministeransvar otydlig. Förr hölls ministrarna ansvariga inför parlamentet. Under senare år har emellertid de icke valda verkställande cheferna, till skillnad från de valda ministrarna, i allt högre utsträckning ställts till svars för verksamhetsfrågor.

Det andra stora problemet med den nuvarande organisationen är att politiken fortsätter att utformas och implementeras av departement och myndigheter som är organiserade kring traditionella funktioner som exempelvis industri, arbetsmarknad, utbildning, hälso- och sjukvård, miljö, social service och så vidare. I kombination med de splittrade ansvarsområdena på den lokala nivån bidrar detta till svårigheterna att ut-

arbete integrerade strategier eller att samordna tillhandahållandet av service. Som en följd av detta måste servicebrukarna, i synnerhet de mest utsatta samhällsmedborgarna, ha kontakt med en mängd olika myndigheter, vilkas ansvarsområden överlappar med varandra eller till och med är motstridiga. Dessa problem har varit särskilt markanta inom det sociala omsorgsområdet, där hälso- och sjukvårdsmyndigheterna och socialtjänsten har haft svårigheter att samordna sina verksamheter, men de har också haft allvarliga konsekvenser inom andra områden.

Det finns nu ett ökat medvetande om de effekter som ett serviceområde kan ha på andra områden och det sätt varpå ett antal angelägna problem – till exempel tilltagande kriminalitet och en hållbar miljöutveckling – endast kan hanteras effektivt genom en politik som skär igenom de traditionella serviceområdena. Detta har i sin tur resulterat i en växande insikt om behovet av ett mera "holistiskt" styrelsesätt. Det står emellertid klart att både de kommunala och centrala styrelsenivåerna finner det svårt att utforma och förverkliga så kallade "förenade" politiska handlingslinjer inom de existerande strukturerna. Medan dessa problem har varit mindre akuta i vissa fall på Nordirland, i Skottland och Wales, på grund av de territoriella departementen som är ansvariga för de flesta politiska områden med undantag för utrikespolitik och ekonomisk politik, är det ett allmänt erkänt faktum att både de centrala och de lokala styrelseorganen måste finna nya sätt att arbeta såväl över de interna organisatoriska gränserna som tillsammans med privata och frivilliga organ.

Den övergripande bilden är alltså av en situation där frånvaron av en formell och systematisk "mesostyrelse" inte har lämnat utrymmet för regionalpolitik tomt, men däremot gjort det splittrat och omtvistat. EU-politikens växande betydelse, i synnerhet strukturfondernas program, och den ökande insikten om sammanlänkningen mellan den lokala ekonomin och viktiga politiska problem har fått centralmakten att inrätta en rad olika icke-valda organ som ska administrera dess politik på mellannivå. Samtidigt har kommunerna och andra lokala organ i allt större utsträckning försökt samordna sina verksamheter genom att skapa regionala strukturer underifrån.

En mängd reformer som nu verkställs av den nyvalda labourregeringen bör åtminstone i viss utsträckning kunna angripa dessa problem. Enligt ny lagstiftning, som för närvarande bereds i det nationella parlamentet, ska betydande maktbefogenheter överlätas till valda församlingar i Skottland och Wales. Båda församlingar kommer att väljas direkt. Den walesiska församlingen kommer till exempel att ha ett sextiotall ledamöter som väljs vart fjärde år och som representerar olika valkretsar. Den skotska församlingen kommer att bli förhållandevis mäktigare än sin walesiska motsvarighet, men båda kommer att vara ansvariga för en stor mängd politikområden och allmänna serviceområden som för närvarande lyder under

ministrarna för Wales och Skottland (i Storbritanniens regering), till exempel hälso- och sjukvård, kommunservice, underhåll av lokala vägar och tjänster som tillhandahålls av ett stort antal offentliga organ. De kommer att ha handlingsfrihet när det gäller de budgetar som för närvarande förvaltas av departementen för Wales och Skottland (för Wales del uppgår denna för närvarande till cirka 7 miljarder pund). Utöver detta kommer den skotska församlingen att ha begränsade beskattningsrättigheter.

Församlingarnas ordförande kommer att väljas av hela församlingen och kommer därför med största säkerhet att vara ledarna för majoritetspartierna i varje land. De kommer att utse en exekutivkommitté, vars ledamöter kommer att sitta ordförande i en rad andra kommittéer som täcker områden som utbildning, hälso- och sjukvård, miljö, ekonomisk utveckling, social service och så vidare. Församlingarna kommer dessutom att ha olika slags förfaranden för att hantera regionala frågor. Den walesiska församlingen kommer till exempel att ha ett antal "regionala kommittéer", bestående av ledamöter som valts från de relevanta områdena, som ska ge församlingen som helhet råd när det gäller frågor som påverkar deras "region".

I England kommer de nya *Regional Development Agencies*, *RDA*, att bli ansvariga för att främja en hållbar ekonomisk och social utveckling i regionerna och för att samordna verksamheten mellan andra organ som är involverade i utbildning, investeringar, förnyelse och företagsunderstöd. De kommer att ta över redan existerande ansvarsområden från en rad nationella och regionala organ, inklusive *GRO:s*, *English Partnerships* och *Rural Development Commission*, och arbeta tillsammans med en lång rad andra organ som ansvarar för utbildning, hälso- och sjukvård, polisväsende, kultur och turism. De kommer också att ha viktiga konsultativa och rådgivande uppgifter, leda beredningen av regionala ekonomiska strategier och spela en viktig roll när det gäller att marknadsföra regionerna som företagsorter och utveckla EU-finansierade program.

De regionala utvecklingsorganen *RDA:s* kommer att vara offentliga organ som är ansvariga inför ministrarna, men som inte ingår i departementen och som enligt regeringsförslagets ordalydelse också ska vara "mottagliga för regionala synpunkter".¹⁶² Tolv styrelseledamöter från näringslivet, fackföreningarna, kommunerna, utbildnings- och frivilligsektorn kommer att utöva tillsyn över utvecklingsorganen. Regeringens förslag slår fast att styrelserna ska vara affärsledda, men att fyra kommunalpolitiker ska ingå.

Den tydliga avsikten är att inrättandet av *RDA:s* ska bidra till att skapa en känsla av regional identitet och utveckla regionala möjligheter i England. Av regeringens riktlinjer framgår att detta kommer att ta tid, men att det på längre sikt kan leda till att ytterligare funktioner och

ansvarsområden förs över till regionala strukturer. Man räknar med att de regionala utvecklingsorganens verksamhet i vissa regioner kommer att ledas av regionala kammare, bestående av valda representanter som kommer från kommunerna och andra regionala parter. Dessa kommer att fungera som ett forum för diskussioner om frågor som gäller kommunikation, planering och förnyelse, och kommer att bygga på redan existerande regionala kommunalförbund. De representerar därför ett övergångsstadium till direkt valda regionala styrelser. Åtminstone för närvarande finns det inga fasta planer på direkt valda regionala församlingar, förutom i London, där en ny strategisk myndighet som omfattar hela staden (*the Greater London Authority*), med 25 ledamöter och en direktvald borgmästare kommer att inleda sin verksamhet år 2000.¹⁶³

Sammanfattningsvis är således den nya regeringens förslag utformade för att överlåta makt till regionerna och att demokratisera förvaltningen på mellannivå. Förslagen syftar också till att förstärka Storbritanniens kapacitet att hantera frågor på regional nivå genom att ge Storbritannien regionala institutioner som är jämbördiga med dem som enligt nyare forskning¹⁶⁴ har spelat en nyckelroll för att säkra framgången för några av de ekonomiskt mest framgångsrika områdena i Europa. I vilken utsträckning de föreslagna åtgärderna kommer att kunna uppnå målsättningarna kan naturligtvis inte bedömas i detta tidiga skede. Det står emellertid klart att de utgör ett viktigt experiment när det gäller decentraliseringen till den regionala nivån i en mycket centraliserad stat, och med all säkerhet kommer de att förändra utseendet på förvaltningen på mellannivå i Storbritannien nästan intill oigenkännlighet under de första åren på nästa årtusende.

LITTERATUR

- Bache I. George S. och Rhodes R. A. W. (1996) "The European Union, Cohesion Policy and Sub-national Authorities in the United Kingdom" i Hooghe L. (red.) *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*, Oxford, Clarendon Press, s. 294-319.
- Balme R. och LeGales P. (1997) "Stars and Black Holes: French regions and Cities in the European Galaxy" i Goldsmith M. och Klaussen K. (red.) *European Integration and Local Government*, Cheltenham, Edward Elgar, s. 146-171.
- Barber S. och Millns T. (1993) *Building the New Europe*. London, Association of Country Councils.
- Bennett R. J. och Krebs G. (1994) "Local Economic Development Partnerships: An Analysis of Policy Networks in EC-LEDA Local Employment Development Strategies", *Regional Studies* 28 (2) s. 119-140.
- Bunch M. och Holliday I. (1993) "Institutional Emergence: the Case of the North West of England" *Regional Policy and Politics*, 3 s. 9-50.
- Cooke P. (1996) "Policy Networks, Innovation Networks and Regional Policy: a Review of the Literature and an Example from South Wales" i Heinelt H. och Smith R. *Policy Networks and European Structural Funds*, Aldershot, Avebury, s. 26-45.
- Cooke P. och Morgan K. (1994) "Growth Regions under Duress: Renewal Strategies in Baden Wurttemberg and Emilia Romagna" i A. Amin och N. Thrift (red.) *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford, OUP.
- Crouch C. och Marquand D. (red.) (1989) *The New Centralism: Britain Out of Step in Europe*, Oxford, Basil Blackwell.
- Department of the Environment, Transport and the Regions (1998a) *Building Partnerships for Prosperity: Sustainable Growth, Competitiveness and Employment in the English Regions*, HMSO, London.
- Department of the Environment, Transport and the Regions (1998b) *A Mayor and Assembly for London: the Government's Proposal for Modernising the Governance of London*.
- DoE (1996) Local Government Financial Statistics, England No 6, HMSO, London.
- Grahl T. och Teague P. (1990) *1992 - The Big Market: the Future of the European Community*, London, Lawrence and Wishart.
- Himmelman A. T. (1996) "On the Theory and Practice of Transformational Collaboration: From Social Service to Social

- Justice", i C. Huxham (red.) *Creating Collaborative Advantage*, London: Sage, s. 19-43.
- Hooghe L. och Keating M. (1994) "The Politics of European Union Regional Policy" *Journal of European Public Policy* 1 (3) s. 367-393.
- Jeffrey C. (1997) "Towards a 'Third Level' in Europe? The German *Länder* in the European Union" *Political Studies* 44 (2) s. 253-266.
- Leonardi R. (1992) "The Role of Sub-national Institutions in European Integration" *Regional Politics and Policy* 2 (1 och 2) s. 1-13.
- Loughlin J. (1997) "Wales in Europe: Welsh Regional Actors and European Integration". *Papers in Planning Research* 164, Cardiff, Department of City and Regional Planning, University of Wales.
- Martin S.J. (1997a) *EU Capital Funding and Local Authority in England and Wales*. London, Audit Commission.
- Martin S.J. (1997b) "The Effects of EU Regional Policies on Local Institutional Structures and Policies" i *The Coherence of EU Regional Policy: Contrasting Perspectives on the Structural Funds*, P. Bachtler och I. Turok (red.), London, Jessica Kingsley, s. 51-66.
- Martin S.J. (1998) "Managing Local Economic Change: EU Programmes and Local Economic Governance in the UK", *European Urban and Regional Research* 5 (3) s. 237-248. (In Press).
- Martin S.J. och Pearce G.R. (1992). "The Europeanisation of Local Authority Local Economic Development Strategies", *Regional Studies* 26 (4) s. 249 - 256.
- Martin S.J. och Pearce G.R. (1993) "Regional Economic Development Strategies: Strengthening Meso-government in the UK", *Regional Studies* 27 (7) s. 681-685.
- Martin S.J. och Pearce G.R. (1994) "The Demise of the Lone Ranger: Prospects for New Unitary Authorities in the New Europe", *Local Government Policy Making* 20 (5) s. 4-20.
- Mawson J, Hall S, Gibney J och Bentley G. (1996) *The English Regional Associations of Local Authorities*. Birmingham. Centre for Urban and Regional Studies. University of Birmingham.
- Mawson J. (1996) "The Re-emergence of the Regional Agenda in the English Regions: New Patterns of Urban and Regional Governance?", *Local Economy* 10 (4) s. 300-327.
- Mawson J. (1998) "Britain: the Rise of the Regional Agenda to Combat Increased Fragmentation?" i Le Gales och Lequense (red.), *Regions in Europe*, s. 219-239.

- Mawson J. och Spencer K. (1997) "The Government Offices for English Regions: Towards Regional Governance", *Policy and Politics* 25 (1) s. 71-85.
- Millan B. (1995) *Minutes of Evidence to the Trade and Industry Select Committee Investigation on Regional Policy*, London, HMSO.
- Moore C. (1992) "Regional Government in the UK: Proposals and Prospects", *Regional Policy and Politics* 2 s. 223-241.
- Municipal Yearbook* (1998), Newman books/Municipal Journal, London.
- Norton A. (1994) *International Handbook of Local and Regional Government*.
- Roberts P. (1993) "Managing the Strategic Planning and Development of Regions: Lessons from a European Perspective", *Regional Studies* 27, s. 758-768.
- Tomaney J. (1996) "Regional Government and Economic Development", *Local Economy* 11 (1) s. 27-38.
- Wilson D och Game C (1998) *Local Government in the UK*, Macmillan.

shown in each Space 10. (See the General Notes on page 1 of this

Report.) The following information is given for each Space:

(1) 71.82

(2) 71.82

(3) 71.82

(4) 71.82

(5) 71.82

(6) 71.82

(7) 71.82

(8) 71.82

(9) 71.82

(10) 71.82

(11) 71.82

(12) 71.82

(13) 71.82

(14) 71.82

(15) 71.82

(16) 71.82

(17) 71.82

(18) 71.82

(19) 71.82

(20) 71.82

(21) 71.82

(22) 71.82

(23) 71.82

(24) 71.82

(25) 71.82

(26) 71.82

(27) 71.82

(28) 71.82

(29) 71.82

(30) 71.82

(31) 71.82

(32) 71.82

(33) 71.82

(34) 71.82

(35) 71.82

(36) 71.82

(37) 71.82

(38) 71.82

(39) 71.82

(40) 71.82

(41) 71.82

(42) 71.82

(43) 71.82

(44) 71.82

(45) 71.82

Styrelsen på mellannivå i Spanien

Antonio Bar Cendón

1 Inledning

1.1 Den spanska statens komplexa struktur

Den moderna spanska statens territoriella organisering växte fram efter det att 1978 års konstitution hade antagits, i en stat som hade en komplex federal eller semifederal struktur. Den består av tre politisk-administrativa nivåer och enheter: kommuner, provinser och autonoma regioner, som enligt konstitutionen (art. 137) "skall vara autonoma i allt som rör deras respektive angelägenheter". Av dessa tre enheter kan endast kommunerna och regionerna sägas ha en verkligt politisk och representativ karaktär, eftersom deras styrelseorgan väljs direkt av folket och har omfattande kompetenser och befogenheter när det gäller det politiskt beslutsfattandet och utformningen av lagar. Provinserna är i stället organ med indirekt representation – de består av representanter från kommunerna – och deras befogenheter gäller endast administrativ förvaltning och tillhandahållandet av viss offentlig service. Spanien har för närvarande 8 098 kommuner, 50 provinser, 17 autonoma regioner och två autonoma städer.

I denna politisk-administrativa struktur utgör de autonoma regionerna ett helt nytt inslag som infördes genom 1978 års konstitution. De bygger på den rätt till självbestämmande för de "nationaliteter och regioner" som utgör den spanska nationen, vilket fastställs i artikel 2 i konstitutionen. De autonoma regionerna kom till under en relativt kort tidsperiod mellan 1979 och 1983.¹⁶⁵ Kommunerna är, till skillnad från de autonoma regionerna, den grundläggande och äldsta administrativa strukturen och har funnits sedan medeltiden, även om de har genomgått många förändringar sedan dess. Provinserna är av senare datum; deras nuvarande struktur, som inte har förändrats sedan den kom till, är resultatet av en reform som ministern Javier de Burgos stod bakom och som genomfördes i början av förra århundradet genom ett kungligt dekret den 30 november 1833.

I denna komplexa territoriella struktur är det de autonoma regionerna som gör Spanien till en federal stat *sui generis*. Den spanska staten är strukturerad i två politiska nivåer som samtidigt innehar och delar den politiska makten: (a) staten som sådan, dvs. alla centrala organ som styr nationen som helhet och (b) de autonoma regionerna, vilka är decentraliserade politiska enheter som styr, dvs. utövar sin del av statens politiska makt, inom sina respektive territorier. Dessa två politiska nivåer har full lagstiftningsmakt inom sina respektive kompetensområden och kan inte inkräkta på varandras kompetensområden; inte heller står deras olika lagstiftningsåtgärder i något direkt hierarkiskt förhållande till varandra.

Den spanska federalismens unika karaktär kan förklaras med hjälp av fem olika aspekter. För det första är den komplexa strukturen inte – till skillnad från de flesta andra federala stater – ett resultat av en historisk process, där tidigare fristående, suveräna stater har gått ihop till en stat. Den spanska federalismen är snarare ett resultat av en långtgående, politisk decentraliseringsprocess som genomförts av en stat, som under den period som omedelbart föregick den nuvarande konstitutionella demokratin var en starkt centraliserad enhetsstat. Det är emellertid sant att vissa av de nuvarande autonoma regionerna har sina historiska rötter i de gamla kungarikerna som fanns på iberiska halvön innan Spanien bildades på 1400-talet, till exempel Galicien, Kastilien, León, Asturien, Aragonien, Valencia och Navarra.

För det andra har maktindelningen mellan staten och de autonoma regionerna inte fastställts i konstitutionen enligt en enda fördelningsprincip – till skillnad från federala konstitutioner, som normalt innehåller en enda lista med kompetenser (dvs. federationens) – utan i stället enligt ett system som bygger på två listor och de autonoma regionernas rätt att välja. Det spanska systemet innebär således att det kan finnas skillnader i utsträckningen och omfattningen av de olika autonoma regionernas kompetensområden och befogenheter.

För det tredje fungerar maktindelningen mellan staten och de autonoma regionerna enligt principen att all restkompetens och alla övriga befogenheter tillhör staten. Med andra ord tillhör alla befogenheter och all kompetens som inte formellt ges till de autonoma regionerna i tillämpliga lagar eller i grundlagen, staten. Verkligt federala system fungerar tvärtom enligt principen att övriga befogenheter och restkompetens tillhör de medlemsstater som utgör federationen. För det fjärde består andra kammaren, *Senado* i det spanska parlamentet – *Cortes Generales* – inte enbart av representanter för de autonoma regionerna. Den spanska senaten – den kammare som i artikel 69.1 i konstitutionen benämns "Den territoriella representationens kammare" – är i själva verket en kammare med direkt valda representanter. Endast ett mindre antal av dess ledamöter (47 av sammanlagt 255) väljs av de lagstiftande församlingarna i de autonoma

regionerna och kan anses vara verkliga representanter för det autonoma regionerna.

För det femte kan, mot bakgrund av autonomiprocessens progressiva karaktär och det faktum att de autonoma regionerna ständigt utvidgar sina kompetensområden, dynamiken i hela systemet sägas vara centrifugal. Detta resulterar i ständiga slitningar mellan centrum och periferin, där periferin gynnas av den fortskridande försvagningen av centrum och där det slutliga resultatet är mycket svårt att förutsäga. Detta är motsatsen till det som i allmänhet sker i federala system, vilkas historiska utveckling ofta kännetecknas av en dynamik som gynnar centrumets tillväxt på bekostnad av periferin.

Kommunerna utgör den första nivån i denna komplexa struktur. De är den grundläggande styrelsenivån, och deras demokratiska legitimitet och breda kompetensområden gör att de har en viktig politisk och administrativ funktion. Provinserna och de autonoma regionerna utgör därför styrelsen på mellannivån och centralmaktens organ bildar den översta nivån.

Denna övergripande struktur framstår dock som oerhört mycket mera komplicerad när man granskar den lite närmare, eftersom kommunerna, provinserna, de autonoma regionerna och de centrala statliga organen inte är de enda administrativa enheterna. Nätverket av administrativa organ på mellannivån i Spanien är betydligt mer omfattande och komplicerat än så. Det består av – i stigande ordning – olika slags kommunalförbund och – i sjunkande ordning – statens och de autonoma regionernas perifera förvaltningsgrenar (territoriella enheter eller region- och provinskontor). Förutom denna typ av organ finns det även institutioner som är mindre än kommunerna som öar, samarbets- och samordningsorgan för det olika förvaltningsgrenarna samt de självständiga myndigheterna och de offentliga affärsdrivande organisationerna, trots att det är svårt att placera in dem i denna hierarkiska framställning av den politisk-administrativa strukturen. Faktum är emellertid att det i denna omfattande förvaltningsstruktur endast är kommunerna, de autonoma regionerna och staten som kan betraktas som de grundläggande pelarna i statens politisk-administrativa struktur.

Om vi ska tala om "styrelsen på mellannivå" med den innebörd som detta begrepp har i Spanien, så syftar detta begrepp på de autonoma regionerna och, i mindre utsträckning, på provinserna. När statens territoriella struktur beskrivs i konstitutionen, står det att "territoriet är organiserat i kommuner, provinser och de autonoma regioner som kan bildas" (art.137), inklusive öarna (art. 141), men ingenting annat. Kommunerna, provinserna och de autonoma regionerna är de enda territoriella enheter som "skall vara autonoma i allt som rör deras respektive angelägenheter" enligt den spanska konstitutionen. De övriga administrativa enheterna på den vid-

sträckta skalan mellan de centrala statsorganen och kommunerna har därför kompletterande funktioner och har antingen tillkommit vid sidan av eller uppstått ur kommunerna, de autonoma regionerna och den centrala statsförvaltningen. De är organ som bidrar till att förbättra kommunernas, de autonoma regionernas och den centrala statsförvaltningens funktions-sätt, samarbete, samordning och effektivitet. De är inte myndighetsorga-nisationer eller organisationer som styr i bokstavlig och politisk mening, utan delar av förvaltningen som helt saknar direkt demokratisk represen-tation.

Statens "perifera förvaltning" består av ett omfattande nätverk av de centrala ministeriernas olika enheter och kontor – där de flesta ministerier har en enhet för varje provins eller autonom region, som handhar mini-steriernas olika administrativa tjänster inom respektive geografiska om-råde. Syftet med dessa enheter är att de administrativa uppgifterna ska decentraliseras och att förvaltningen ska göras mer tillgänglig för vanliga människor. Dessa kontor eller ministerieenheter kan emellertid inte be-traktas som en del av styrelsen på mellannivå i Spanien, av två olika skäl. För det första eftersom de helt saknar politisk betydelse och endast har administrativa funktioner, och för det andra eftersom de saknar både själv-ständighet och egen identitet. De är endast avdelningar eller förgreningar av den centrala statsförvaltningen i provinserna eller de autonoma regio-nerna – *delegaciones* (delegationer) är den normala beteckningen på dem. De har dock fortfarande en viktig administrativ funktion att fylla, trots att en stor del av den service som de brukade tillhandahålla har förts över till de autonoma regionernas administrationer. Resultatet är att statsförvalt-ningens perifera serviceenheter sammanlagt har 518 292 anställda, nästan lika många som antalet anställda tjänstemän i de autonoma regionernas förvaltningar tillsammans – 593 453.

Alla dessa perifera administrativa enheter och territoriella serviceen-heter inom den centrala statsförvaltningen leds och samordnas av ett nytt organ som inrättades samtidigt som de autonoma regionerna: *Delegado del Gobierno* (statens representant). Detta organ representerar staten i de autonoma regionerna, och dess funktion fastställdes i 1978 års konstitu-tion. Målsättningen är att uppnå en homogen ledning och en bättre sam-ordning av den statliga förvaltningens enheter i de autonoma regionernas provinser, liksom att samordna de statliga förvaltningsgrenarna med de olika autonoma regionernas förvaltningsorgan, där detta behövs.

Det som nu följer är en beskrivning av enbart de politisk-administrativa organ som utgör styrelsen på mellannivån i Spanien i begreppets verkliga bemärkelse, samt dess två underavdelningar: det lokala styret och det regionala styret. Studien är uppbyggd på följande sätt för att det ska bli möjligt att göra en systematisk analys. I avsnitt II beskrivs de administrativa organen på mellannivån, främst med avseende

på de lokala styrelseorganen, dvs. provinserna. Avsnitt III behandlar de autonoma regionerna, vilka innehar den huvudsakliga politiska makten på mellannivån. Sedan beskrivs hur styrelserna på mellannivå finansieras i avsnitt IV. I avsnitt V beskrivs till sist de olika instrument för samarbete, samordning och kontroll som länkar samman de centrala statliga organen med mellannivån och den lokala styrelsenivån och som gör att denna komplexa struktur fungerar på ett sammanhängande sätt.

2 Strukturer på mellannivå och den lokala styrelsen: de spanska provinserna

Det är kommunerna och provinserna som utgör de lokala styrelsenivåerna i Spanien. Som tidigare nämdes är dessa organ emellertid inte de enda förvaltningsorganen som finns på denna nivå. Det finns tvärtom i många fall organisatoriska enheter på en lägre nivå än kommunerna – byar, socknar, mindre orter – som har olika namn i de olika autonoma regionerna.¹⁶⁶ Det finns även organisationer på en högre nivå än kommunerna, förbund av kommuner för olika ändamål. Förutom provinsen medger lagstiftningen om det lokala styrelsesystemet därför i huvudsak tre typer av överkommunala organisationer: *comarcas* (län), *áreas metropolitanas* (tätortsområden) och *mancomunidades* (kommunalförbund). Av utrymmesskäl behandlar denna studie emellertid endast provinsen, som är den viktigaste mellannivåstrukturen av lokal karaktär.

Vid sidan av kommunen är provinsen historiskt sett den lokala styrelsens viktigaste organ. Den utgör det första steget på mellannivåns styrelsestruktur i Spanien. Provinsen består av alla kommuner inom ett visst område av statens territorium. Kommunerna och territoriet är därför de två grundläggande beståndsdelarna i provinsen, och alla ändringar av de territoriella gränserna måste godkännas av det spanska parlamentet via grundlag. Spaniens territorium är för närvarande uppdelat i 50 provinser, varav tre är ö-provinser: Las Palmas och Teneriffa, Kanarieöarna och Balearerna.

Historiskt sett uppkom provinserna i Spanien i början på 1800-talet i ett försök att rationalisera statens verksamhet. I konstitutionen från 1812, som var liberal och den första som trädde i kraft i Spanien, ägnades ett stort utrymme åt att reglera kommunerna (art. 309–323) – på den tiden *pueblos* (städer) – och provinserna (art. 324–337). Omfattningen av denna reglering ger en tydlig bild av hur viktigt det var att ha en lämplig administrativ-territoriell struktur för att säkerställa att staten kunde styra så effektivt som möjligt. Under 1800- och 1900-talen, fram till dess att det konstitutionella systemet av i dag antogs 1978, genomgick provinserna ett stort antal förändringar som gällde deras politiska struktur (institutionella

organisation och kompetensområden). Den nuvarande geografiska indelningen är dock ett resultat av den reform som utarbetades av ministern Javier de Burgos och som trädde i kraft genom ett kungligt dekret den 30 november 1833.¹⁶⁷

Även om provinsen historiskt sett inrättades som en utlöpare av den centrala statsförvaltningen, är den numera en institution inom den lokala styrelsen med egna juridiska särdrag och självbestämmanderätt när det gäller förvaltningen av de egna angelägenheterna, som fastställs i konstitutionen (art. 137). Syftet med provinserna är att de ska tillse att alla kommunerna i provinsen tillhandahåller all den service som de har givits ansvaret för, samt att ge kommunerna det stöd och den samarbets- och samordningshjälp som de behöver för att klara av sina uppgifter. Provinsen fungerar också som en länk och som ett samordningsinstrument mellan den lokala förvaltningen, de autonoma regionernas förvaltningar och den statliga förvaltningen.

Provinsen är dessutom inte bara en politisk-administrativ enhet inom den lokala självstyrelsen, utan utgör också det grundläggande geografiska område enligt vilket kontor och geografiska centra, både inom den centrala statsförvaltningen och de autonoma regionernas förvaltningar placeras ut och fördelas. Provinsen är också en valkrets som valen till parlamentet och – i de flesta fall – valen till de autonoma regionernas lagstiftande församlingar utgår från.

Provinsernas befogenheter och kompetensområden är fastställda på ett mycket generellt sätt i *Ley Reguladora de las Bases del Regimen Local* (lagen om det grundläggande lokala styret) (art. 36–38). De kan sammanfattas i fyra huvudområden:

1. mellankommunal samordning av servicen, för att se till att den tillhandahålls på ett lämpligt och enhetligt sätt i hela provinsen,
2. assistans till och samarbete med kommunerna när det gäller frågor av juridisk, teknisk och ekonomisk natur, särskilt till kommuner med begränsad ekonomisk kapacitet och styrelsekapacitet,
3. tillhandahållande av offentlig service på en nivå över kommunerna och i vissa fall länen,
4. främjande och förvaltning av särskilda intressen i provinsen.

Dessutom kan både staten och de autonoma regionerna delegera viss kompetens till provinserna för implementeringen och förvaltningen av deras egen service. Detta leder i praktiken till en rad befogenheter och kompetensområden som är bredare än dem som lagen anger.

Provinsfullmäktige, *Diputación Provincial*, är det organ som styr i provinsen och som leder dess administration. Provinsfullmäktige består av en ordförande och en församling av ledamöter som väljs av ledamöterna i

kommunfullmäktige i alla kommunerna enligt ett proportionellt system. Antalet ledamöter i provinsfullmäktige varierar beroende på antalet invånare i provinsen. Ordföranden väljs av provinsfullmäktiges ledamöter. Det finns också en provinsstyrelse med ansvar för att leda fullmäktiges arbete, som består av ordföranden, vice ordförandena och ett begränsat antal fullmäktigeledamöter (inte fler än 1/3 av ledamöterna), som fritt kan utses och avsättas av ordföranden. Provinsfullmäktige utövar i sin tur tillsyn över ordförandens och styrelsens verksamhet och kan avsätta styrelsen med hjälp av en misstroendeförklaring som antagits av en absolut majoritet av provinsfullmäktiges ledamöter. Misstroendeförklaringen måste ha föreslagits tidigare av en absolut majoritet av ledamöterna i provinsfullmäktige och innehålla namnet på den kandidat som blir ny ordförande om misstroendeförklaringen röstas igenom.

Även om provinsernas politiska och administrativa roll har minskat kraftigt i betydelse jämfört med tidigare, fortsätter de att spela en viktig roll i dag, framför allt när det gäller samarbetet med små kommuner eller kommuner med begränsade resurser, tillhandahållandet av service, genomförandet av mellankommunala projekt, som till exempel vägar, belysning, vattenledningar, avfall, skogar och socialtjänst, liksom den allmänna samordningen av den kommunala verksamheten. I detta avseende har provinsfullmäktige – framför allt i de autonoma regioner som består av flera provinser och ett stort antal kommuner – betydande politiskt inflytande och visar stor livskraft. De genomgår också alla de slitningar och konfrontationer som kännetecknar demokratiska och parlamentariska organisationer, trots att deras politiska representation är indirekt.

Som ett resultat av bildandet av den nya "autonomiernas stat" har emellertid provinserna, vilka historiskt sett har varit nödvändiga beståndsdelar i den centraliserade staten, paradoxalt nog blivit ett instrument för den administrativa decentraliseringen, som förstärker den lokala styrelsenivån och som begränsar den centraliserings- och kontrolliver som har uppstått inom vissa autonoma regioner. Eftersom regionernas krav på autonomi i stort sett har tillfredsställts i och med inrättandet av de autonoma regionerna, och då dessa har konsoliderats, står Spanien nu inför ett nytt skede som kännetecknas av att tonvikten läggs på förstärkningen av den lokala styrelsenivån, främst i relation till de autonoma regionerna. I detta sammanhang spelar inte bara kommunerna, utan också provinserna – liksom deras representanter – en viktig roll. För närvarande är alla spanska provinser och kommuner organiserade i *Federación Española de Municipios y Provincias* (spanska kommun- och provinsförbundet), som agerar som en intresseorganisation för att tillvarata den spanska lokala styrelsenivåns intressen i olika nationella och internationella fora.

Provinsernas organisation är inte helt homogen och har vissa speciella särdrag som inte passar in i det allmänna mönstret. Följande provinser

skiljer sig i administrativt avseende från de övriga provinserna: (a) ö-områdena, (b) de tre delområden i Baskien som även kallas de "historiska territorierna", och (c) de autonoma regionerna som består av en provins.

a) När det gäller ö-provinserna (Balearerna, som bildar en provins, och Kanarieöarna, som bildar två provinser), är provinserna organiserade på grundval av öarna. I dessa fall inrättas på varje ö ett administrativt styrelseorgan, vars roll i relation till ö-kommunerna liknar provinsfullmäktiges roll i fastlandsprovinserna. Till skillnad från provinsfullmäktige har dessa ö-organ emellertid direkt politisk representation och väljs direkt av öarnas invånare.

b) Baskien består av tre provinser (Vizcaya, Guipúzcoa och Alava) som kallas de "historiska territorierna". Vart och ett av dessa tre delområden har ett lagstiftande organ som kallas *Junta General*. Varje *Junta* har 51 ledamöter som väljs direkt av invånarna i området genom ett proportionellt valsystem. Den verkställande makten består av *Diputado General* (generaldeputerade), som är ordförande i provinsen, samt ett kollegialt styrelseorgan – med högst tio ledamöter – som kallas *Diputación* (i Vizcaya) eller *Consejo de Diputados* (deputeradekammaren, i Guipúzcoa). *Diputado General* väljs av ledamöterna i *Juntas*, och han utser ledamöterna i det verkställande organet (*Diputación* eller *Consejo*). I övrigt fungerar denna organiska struktur internt på samma sätt som ett parlamentariskt system. De historiska territorierna förfogar över vidsträckta kompetensområden och långtgående regleringsbefogenheter – inklusive en beskattningsrätt som i praktiken är absolut – betydligt fler än de vanliga provinserna. Deras *normas forales* (juridiska bestämmelser) har en status som ligger nära de lagar som antas av parlamenten i de autonoma regionerna, vilka inte kan upphäva deras bestämmelser.

c) Till sist måste de sju autonoma regioner i Spanien nämnas som består av en enda provins, vilket innebär att provinsen och den autonoma regionen i själva verket sammanfaller (Asturien, Cantabria, Navarra, La Rioja, Madrid, Murcia).¹⁶⁸ För att undvika en dubbling av olika organ har provinserna inga egna institutioner, och kontrollen och förvaltningen av området verkställs genom den autonoma regionens organ och offentliga förvaltning. Provinsen upphör att existera i dessa fall, och uppgår i den autonoma regionen.

3 De autonoma regionerna

3.1 Historiska grunder

Även om de autonoma regionerna, som tidigare nämndes, utgjorde det mest uppseendeväckande inslaget i 1978 års konstitution, var deras tillkomst inte något konstlat resultat av den process som ledde fram till konstitutionen, utan snarare ett försök att finna den bästa lösningen på det så kallade "regionala problemet". Denna lösning var för övrigt inte heller ny, då en liknande politisk uppgörelse genomfördes under den andra spanska republiken (1931–1939), inom ramen för 1931 års konstitution. Invånarna i Galicien, Baskien och Katalonien röstade då ja i folkomröstningar till att bli "autonoma regioner". Det dramatiska slutet på den andra republiken förhindrade emellertid att denna utveckling kunde befästas och endast Katalonien lyckades utöva sin självbestämmanderätt på tänkt sätt, medan Baskien endast lyckades med detta under den period som inbördeskriget varade och Galicien inte ens lyckades inrätta sina egna autonoma institutioner.

Det regionala problemet i Spanien har historiska rötter och är ett resultat av den långa processen att ena de gamla kungadömena på den iberiska halvön efter *reconquista*, återerövringen, då araberna trängdes tillbaka. Enandet fullbordades aldrig helt och hållet. Till att börja med förblev de gamla kungarikernas institutioner och lagstiftning under lång tid (1400–1600-talen) oförändrade, trots att de nu tillhörde samma kungadöme. Under 1700-talet renodlades sedan statsstrukturen och hela territoriet började styras av enhetliga politiska institutioner enligt den offentliga lagstiftning som fanns i Kastilien. Samtidigt fortsatte privaträtten, *derecho foral*, samt vissa skatteprivilegier att gälla – de senare framför allt i Baskien och Navarra – och följaktligen bevarades språket och kulturen i dessa territorier. I detta sammanhang bör man påpeka att Spanien aldrig genomgick en lika markant politisk och administrativ centraliseringsprocess som den som präglade Frankrike. Detta motverkade inte bara en fullständig politisk, juridisk och kulturell homogenisering, utan innebar också att skillnaderna mellan de olika folkslagen i Spanien har bevarats fram till i dag.

Problemet började emellertid bli alltmer akut under andra hälften av 1800-talet, när de gamla regionala skillnaderna kopplades ihop med nya frågor av social, politisk och ekonomisk natur. Det gamla problemet fick därför en ny dimension och en annan karaktär, som kännetecknar det än i dag. Med undantag av det misslyckade försök att införa ett federalt statskick under den första republiken (1873–1875), var det först långt in på

1900-talet som problemet angreps direkt.¹⁶⁹ De lösningar som används i dag skiljer sig emellertid från dem som man då försökte genomföra eller som var tänkta att genomföras.

General Francos och diktaturens fall 1975 ledde till att en konstitutionell process sattes igång, under vilken kravet på regional autonomi än en gång blev till en av de viktigaste och mest omdebatterade frågorna. Eftersom regionernas krav på autonomi var så starka och enträgna fattades det ett beslut om att ge dem begränsad autonomi genom en förordning, trots att konstitutionen ännu inte hade antagits. Tretton regioner tillerkändes så kallad "preliminär autonomi". Den viktigaste aspekten på denna process är att den visar att det val som gjordes inte var att enbart ge politisk autonomi till regioner med tydliga kulturella och språkliga särdrag – i huvudsak Galicien, Baskien och Katalonien, men även Valencia och Balearerna – utan att i stället ge politisk autonomi till samtliga regioner eller provinser.

3.2 Konstitutionens bestämmelser

I praktiken innebar antagandet av konstitutionen 1978 att "nationaliteterna och regionerna" generellt gavs rätt till autonomi som de kunde utöva efter eget gottfinnande. Denna rättighet har fastställts (art. 2) som en grundläggande strukturell princip för hela det politiska systemet. Konstitutionen anger emellertid inte vad som menas med "nationalitet" eller "region", och dessa termer har därför förblivit vaga juridiska begrepp och retoriska eftergifter av politisk natur åt dem som stödjer en kulturell, språklig och etnisk mångfald hos den spanska befolkningen.

Vid sidan av denna vaga juridiska formulering, anger dock konstitutionen i ett annat kapitel vilka som kan tillerkännas politisk autonomi. Artikel 143:1 fastställer att "provinser som gränsar till varandra med gemensamma historiska, kulturella och ekonomiska särdrag, ö-områdena och provinserna med en historisk regional identitet får styra sig själva och bilda autonoma regioner...". Konstitutionen stadgar emellertid också i artikel 144 att parlamentet genom grundlag inte bara kan godkänna bildandet av en autonom region när dess geografiska utsträckning inte är större än en provins och när den inbegriper områden som inte är integrerade i den provinsiella organisationen, utan också att parlamentet kan agera ställföreträdare när det gällde initiativ från olika lokala organisationer som artikel 143 hänvisar till. Det nationella parlamentets kompetens att ge politisk autonomi även till geografiska enheter som inte begär det, visar tydligt att centralmaktens intention var att ge autonomiprocessen en generell innebörd och att organisera hela staten på grundval av autonoma regioner.

I 1978 års konstitution angavs vidare två huvudsakliga vägar för tillerkännandet av politisk autonomi: (a) ett grundläggande tillvägagångssätt, enligt artikel 143, som kräver att initiativet till autonomiprocessen tas av myndigheterna i de berörda provinserna – *Diputaciones Provinciales* – samt av minst två tredjedelar av kommunerna vars befolkning företräder majoriteten av väljarkåren i varje provins. Det andra tillvägagångssättet (b) är speciellt och mer kvalificerat, och fastställs i artikel 151. Det innebär inte bara att initiativet till autonomiprocessen måste tas av myndigheterna i de berörda provinserna och i minst tre fjärdedelar av kommunerna i varje provins, som företräder majoriteten av väljarkåren i varje provins. Detta förfarande innebär också att initiativet måste ratificeras genom en folkomröstning. I det förra fallet utarbetas den lagstiftning som skall garantera regionen dess autonomi av en församling som består av fullmäktigeledamöter från de berörda provinserna och av de deputerade och senatorer som valts till det nationella parlamentet från provinserna, och lagförslaget avges sedan till parlamentet för att antas som grundlag. I det senare fallet utformas lagstiftningen om autonomi av en församling som enbart består av parlamentsledamöter och senatorer som valts till det nationella parlamentet i de berörda provinserna. Representanter för denna församling diskuterar sedan lagförslaget med parlamentets konstitutionsutskott. Den föreslagna lagtexten blir därefter föremål för en folkomröstning i de berörda provinserna och måste godkännas av en majoritet av väljarna. Om texten godkänns, måste parlamentet anta lagen som grundlag.

Den största skillnaden mellan dessa två tillvägagångssätt är således kravet på en folkomröstning i det andra proceduren, både när det gäller initiativet till autonomi och för godkännandet av lagen. Avsikten med detta är att den part som kräver en högre grad av politisk autonomi ska kunna påvisa kravets rättfärdighet eller legitimitet med hjälp av befolkningens stöd.

Konstitutionen innehåller dessutom två listor med kompetensområden; (a) en förteckning fastställd i artikel 148 som specificerar de frågor och befogenheter som alla autonoma regioners ansvarsområden kan innehålla, och (b) en annan förteckning i artikel 149 som anger de frågor och kompetenser som uteslutande faller inom statens ansvarsområden, och som därför är mer betydelsefulla. Den senare förteckningen lämnar dock i praktiken ett stort utrymme åt de autonoma regionerna att vidta olika typer av åtgärder. Konstitutionen ger de autonoma regioner som bildats enligt tillvägagångssättet i art. 151 rätt att utöva de maktbefogenheter som finns förtecknade i artikel 149 – den högsta kompetensnivån – utöver dem som finns förtecknade i artikel 148. De autonoma regioner som bildats på det sätt som beskrivs i artikel 143, kan endast utöva de befogenheter som finns med i förteckningen i artikel 148.

Galicien, Baskien och Katalonien utgör undantag från dessa allmänna bestämmelser. Dessa regioner hade redan tagit initiativet till autonomi, genom att anta sina respektive lagar om autonomi genom folkomröstningar under den andra republiken, och de undantogs därför genom den andra övergångsbestämmelsen i konstitutionen från kravet på att hålla en ny folkomröstning – även om de var tvungna att hålla en folkomröstning om ett godkännande av den nya lagstiftningen – och de tilläts från första början att utöva befogenheterna som förtecknas i artikel 149.

3.3 Autonomiprocessen

När konstitutionen antogs i december 1978 innebar detta att det slutgiltiga steget togs för att inrätta de autonoma regionerna och följaktligen även för att finna en lösning på det "regionala problemet" i Spanien.

Mellan 1979 och 1983 skapades 17 autonoma regioner, av vilka 4 tillerkändes autonomi enligt det sätt som föreskrivs i artikel 151 i konstitutionen och som tidigare beskrivits: Baskien, Katalonien, Galicien och Andalusien. De övriga tretton skapades i enlighet med artikel 143. Detta innebar att två grupper av autonoma regioner skapades, med två olika nivåer av politisk autonomi. I artikel 148.2 i konstitutionen fastslås det emellertid att "efter fem år och genom att revidera sin lagstiftning kan de autonoma regionerna utöka sina kompetenser successivt inom de ramar som fastställts i artikel 149", och på så sätt närma sig den högre nivån av politisk autonomi.

Redan då processen inleddes, tilldelades emellertid två autonoma regioner på den andra nivån – Valencia och Kanarieöarna – med sina respektive autonomilagar en högre autonomnivå än de skulle ha haft enligt det lagstadgade systemet, genom ett tillägg i grundlagen¹⁷⁰. Detta ledde till att graden av politisk autonomi i dessa två autonoma regioner tydligt närmade sig den som de autonoma regionerna på den högre nivån hade. En tredje autonom region – Navarra – tillerkändes autonomi på ett särskilt sätt (enligt konstitutionens första tilläggsbestämmelse), vilket tillät regionen att fortsätta med en allmän förstärkning av sina traditionella rättigheter och privilegier – *regimen foral*. Följaktligen har även denna region uppnått en ökad politisk autonomi som ligger mycket nära den högre nivån.

I praktiken kan man därför säga att tre nivåer av politisk autonomi inrättades i ett första skede: den högre nivån, först uppnådd av Baskien, Katalonien, Galicien och Andalusien, mellannivån, uppnådd av Valencia, Kanarieöarna och Navarra, och den lägre nivån, uppnådd av de övriga autonoma regionerna (Asturien, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragonien,

Castilla-La Mancha, Extremadura, Balearerna, Madrid och Castilla y León).

År 1992, nästan tio år efter det att den sista autonoma regionen hade bildats, ingicks en politisk överenskommelse mellan de två största partierna – socialistpartiet (PSOE), regeringspartiet vid denna tidpunkt, och det borgerliga partiet *Partido Popular* (PP)¹⁷¹ – som innebar att de autonoma regionerna med en lägre grad av politisk autonomi fick utökade befogenheter och följaktligen en ökad politisk autonomi. Denna utökning ägde rum efter att en grundlag hade antagits, som reglerade överföringen av kompetensområden till de autonoma regioner som hade fått sin autonomi enligt artikel 143 i konstitutionen. Detta ledde omedelbart till en översyn av de motsvarande lagarna om autonomi i syfte att inkorporera de nyligen överförda kompetensområdena i respektive texter¹⁷².

PP:s valseger den 3 mars 1996 och de överenskommelser som därefter ingicks med nationalisterna i Baskien och Katalonien hade en betydande inverkan på autonomiprocessen och innebar en utvidgning av de autonoma regionernas kompetensområden och därmed av deras politiska autonomi. Det huvudsakliga resultatet av dessa överenskommelser var att en ny modell för finansieringen av de autonoma regionerna under en femårsperiod (1997–2001) antogs i september 1996. Enligt denna modell ska bland annat 30 % av inkomstskatten samt andra nya skatter föras över till de autonoma regionerna, i ett försök att i praktiken tillämpa principen om ”delat skatteansvar” mellan staten och de autonoma regionerna. Det faktum att de autonoma regionerna numera förfogar över en betydande del av skatterna ger dem följaktligen inte bara större ekonomisk kapacitet, utan även ett direkt ansvar inför medborgarna för de ekonomiska och politiska kostnaderna när det gäller förvaltningen av skatteintäkterna. Dessutom har de nya förhållanden som uppstått och som gynnar en utökning av de autonoma regionernas politiska makt, lett till ännu en revidering av lagstiftningen om autonomi och till ett större handlingsutrymme för regionernas institutioner¹⁷³.

3.4 Det rättsliga regelverket

Regionernas verksamhet regleras med hjälp av deras egen lagstiftning om autonomi, de delar i grundlagen som överför befogenheter, den lagstiftning som fastställer regionernas finansiering och genom det allmänna juridiska regelverk som återfinns i konstitutionen.

Enligt artikel 147.1 i konstitutionen innehåller lagstiftningen om autonomi de grundläggande, institutionella bestämmelser som styr varje autonom region, och är därför speciell för varje autonom region. Den utgör principen för och den grundläggande beståndsdel i autonomin. Den

autonoma regionen har sin grund i denna lagstiftning, som fastställer och reglerar regionens styrelseorgan samt de angelägenheter och befogenheter som bildar autonomins politiska kärna och som är grunden för det juridiska system som reglerar livet i den autonoma regionen. Lagstiftningen om autonomi är trots detta ingen "konstitution" i samma bemärkelse som konstitutionerna i de delstater som bildar en federation. Detta beror på det faktum att dessa lagar, liksom de autonoma regionerna, har kommit till som ett resultat av en politisk decentraliseringsprocess i en enhetsstat, och inte som ett resultat av det politiska självbestämmandet i tidigare suveräna politiska enheter.

Processen med att utarbeta lagstiftningen om autonomi visar emellertid att den inte enbart var ett resultat av ett politiskt påbud från centralmaktens sida. Lagarna medförde omfattande förhandlingar och överenskommelser mellan staten och den autonoma regionen. I samtliga fall var det en församling av representanter från den autonoma regionen i fråga som tog initiativet till och i praktiken utarbetade förslaget till lagstiftningen om autonomi. När det gäller lagarna för de autonoma regionerna på den högre nivån, bestod debatten om lagen i parlamentet i huvudsak av förhandlingar mellan parlamentets konstitutionsutskott och en delegation från den autonoma regionens församling av representanter (förutom kravet på en folkomröstning). Det slutgiltiga antagandet eller ratificerandet av lagstiftningen om autonomi genom en grundlag har dock alltid vilat på parlamentet.

När det gäller förhållandet mellan statens och de autonoma regionernas lagar bör det poängteras att det inte finns något hierarkiskt förhållande mellan dem, utan att det snarare är fråga om en kompetensuppdelning. Detta betyder att regionernas lagar inte har lägre status än eller är underordnade centralmaktens lagar och att respektive organ endast kan reglera de angelägenheter eller kompetenser som ryms inom den egna autonomi eller befogenheten. Alla rättsliga bestämmelser som sträcker sig utanför det egna kompetensområdet betraktas som författningsstridiga och kan därför förklaras ogiltiga av författningsdomstolen.

Detta allmänt tillämpliga påstående kräver en närmare specificering när det är delade kompetensområden som åsyftas, dvs. frågor som kan regleras av både centralmakten och de autonoma regionerna. Detta gäller frågor där statens och de autonoma regionernas befogenheter "sammanfaller" – när både centralmakten och de autonoma regionerna har legislativ och exekutiv makt – eller när de "delar" befogenheter, dvs. centralmakten lagstiftar och de autonoma regionerna kan utarbeta bestämmelser om hur lagarna ska verkställas och/eller har den exekutiva makten. På alla områden där de autonoma regionerna saknar exklusiv kompetens har centralmaktens bestämmelser företräde framför de autonoma regionernas i händelse av konflikt mellan dem.

I artikel 149.3 i konstitutionen stadgas vidare att "centralmaktens lagstiftning ska utgöra ett tillägg till de autonoma regionernas lagstiftning" i samtliga fall där det kan uppstå luckor i regionernas lagstiftning. Denna princip tillåter dock inte centralmaktens lagstiftare att fylla luckorna i de autonoma regionernas lagstiftning, utan medger endast att existerande central lagstiftning tillämpas om så krävs.

3.5 De autonoma regionernas styrelseorgan

Hur de autonoma regionernas styrelseorgan ska se ut i organisatoriskt avseende – förutom uppräknningen av de frågor och kompetenser som avgränsar deras politiska autonomi, regionens namn och avgränsningen av dess territorium – fastställs i deras respektive lagar om autonomi.

1978 års författning innehåller inga generella hänvisningar till vilka organ för det egna styret som de autonoma regionerna bör ha eller vad de ska kallas. Detta gäller dock inte de autonoma regionerna på den högre nivån, som bildades enligt artikel 151. Artikel 152.1 i den spanska författningen föreskriver ett särskilt institutionellt system för dessa autonoma regioner, vilket består (a) av en lagstiftande församling som återspeglar den politiska autonomin och väljs i allmänna val, (b) av en exekutiv makt som består av en president och ett styrelseorgan som är politiskt ansvarigt inför den lagstiftande församlingen, och (c) av en högsta domstol, som är den högsta juridiska instansen inom varje autonom regions territorium. Denna institutionella struktur har till slut antagits av alla autonoma regioner, oavsett det sätt som de bildats på. De enda undantagen är de autonoma städerna Ceuta och Melilla, vilkas lagstiftning om autonomi föreskriver en organisatorisk helhet som liknar den som finns i de spanska kommunerna.

Den institutionella strukturen består således av organ och en parlamentarisk styrelseform som påminner starkt om den som återfinns på den centrala styrelsenivån. De utmärkande dragen för dessa självstyrelseorgan är följande.

a) De lagstiftande församlingarna

De lagstiftande församlingarna i de autonoma regionerna väljs i allmänna val enligt ett proportionellt valsysteem. Valen regleras i de olika vallagarna, vilka i samtliga fall – även om de autonoma regionerna kan välja att göra på annat sätt – följer systemet som fastställts i centralmaktens lagstiftning för valen till parlamentet (D'Hondts metod). Alla församlingar har en kammare, bestående av ett litet antal parlamentsledamöter som varierar mellan 33 (La Rioja) och 135 (Katalonien) i antal. Församlingarna väljs för en period på fyra år och valen äger rum samtidigt i alla autonoma

regioner med undantag för Galicien, Baskien, Katalonien och Andalusien, som håller val vid andra tidpunkter. Ledamöterna av de autonoma regionernas församlingar har parlamentariska rättigheter och förmåner som påminner starkt om dem som ledamöterna av det nationella parlamentet har.

De autonoma regionernas församlingar har full lagstiftningsmakt inom sina egna kompetensområden och deras lagar har samma status och dignitet som centralmaktens lagar. Ledamöterna utser också ett antal senatorer – beroende på antalet invånare i regionen – som ska representera dem i det nationella parlamentet. I relation till den exekutiva makten väljer parlamenten den autonoma regionens president och utövar kontroll över det styrande rådets handlingar. De kan använda de traditionella parlamentariska mekanismerna för att utkräva politiskt ansvar, som till exempel interpellationer, undersökningskommittéer och framställan om misstroende-votum m.m.

Regionparlamentets kontrollmakt har emellertid begränsad effektivitet, både politiskt och juridiskt. Juridiskt, eftersom villkoren för att kontrollen ska kunna utövas i alla dessa fall – i synnerhet när det är fråga om misstroende-votum – gör att denna parlamentariska mekanism i praktiken är omöjlig att tillämpa (15 % av ledamöterna bakom ett initiativ, med en alternativ kandidat till presidentposten, en absolut majoritet av ledamöterna i omröstningen, osv.). Detta faktum bevisas av att mekanismen har kommit till användning ytterst få gånger.¹⁷⁴ Kontrollmöjligheten är begränsad i politiskt avseende, eftersom det begränsade antalet ledamöter i regionparlamenten gör att politiken är uppdelad i två block i nästan hälften av de autonoma regionerna – trots att valsystemet är proportionellt – och att politiken därför främst handlar om konfrontationer mellan de båda stora partierna PP och PSOE (socialistpartiet), och att minoritetspartierna spelar en undanskymd roll. I dessa fall får det parti som vinner valet oftast en tillräckligt stor majoritet för att kunna bilda en homogen regering och föra sin egen politik i regionparlamentet.

I Spanien råder dock det paradoxala förhållandet att den politiska dynamiken å ena sidan tenderar att leda autonomiprocessen i riktning mot en tilltagande fördjupning, som resulterar i att de autonoma regionerna ges ökade maktbefogenheter och politisk betydelse, samtidigt som väljarna å andra sidan visar ett tydligt ointresse för politiken och de aktuella frågorna i regionernas parlament och styrelseorgan, som de betraktar som mycket mindre betydelsefulla än den nationella regeringen. Detta är situationen generellt sett; inte bara i de autonoma regioner som har en svagare regional identitet, utan även i de regioner som har en mycket stark regional identitet. Valdeltagandet är alltid betydligt högre i de allmänna valen till det nationella parlamentet än i valen till regionparlamenten i de autonoma regionerna. Det är också så att det sammanlagda antalet röster som parti-

erna på riksplanet får är högre än antalet röster som de nationalistiska eller regionala partierna får i de autonoma regionerna, med undantag för Baskien – där röstetalet för de nationalistiska partierna alltid har varit högre än röstetalen för de nationella partierna – och Katalonien – där röstetalet för de nationalistiska partierna har varit högre än för de nationella partierna i tre av de fem valen till den autonoma regionens parlament.

b) Den exekutiva makten

Den exekutiva makten i de autonoma regionerna består av en president för den autonoma regionen och ett styrande råd. Regionens president väljs av den lagstiftande församlingen bland dess egna ledamöter och tillsätts officiellt av kungen. Valsystemen ser olika ut i de olika autonoma regionerna när det gäller vem som kan nominera kandidater, en möjlig andra valomgång och andra frågor som har med själva förfarandet att göra. Det vanligaste tillvägagångssättet är dock att kandidaterna är de som står överst på de två största partiernas valsedlar och att den kandidat som får majoriteten av alla röster i församlingen väljs till president. Om det blir en andra valomgång, krävs endast enkel majoritet av rösterna.

Presidentens huvuduppgifter är formellt sett att leda styrelsen i den autonoma regionen, sitta ordförande i dess styrelseorgan och att företräda regionen på högsta nivå i staten och i utrikesaffärer. I själva verket har presidenten en dubbel roll, som är typisk för samtliga presidenter i de autonoma regionerna. Denna dubbla roll gör det möjligt att karaktärisera de autonoma regionernas statsskick som parlamentariskt, med en framträdande roll för presidenten, eller som "semipresidentieellt".¹⁷⁵ Regionens president är dels den autonoma regionens president, både när det gäller dess institutioner och geografiska utsträckning – precis som presidenten i en republik. Han är också chef för ett av dess organ – det styrande rådet – och därmed samtidigt regionens premiärminister. Detta återspeglas i uppräknings- och befogenheter och kompetensområden, vilka kan delas upp efter de olika rollerna: presidentrollen, som är representativ och ceremoniell, och rollen som premiärminister, med dess exekutiva och politikskapande funktioner.

Presidenten har dock i praktiken en mer betydelsefull och inflytelserik roll än den som tilldelas honom eller henne i lagen – i synnerhet i de viktigaste autonoma regionerna som Katalonien, Baskien, Galicien och Andalusien. Faktum är att presidentens roll har genomgått en förstärknings- eller konsolideringsprocess som liknar den konsolideringsprocess som de autonoma regionerna själva har gått igenom. Även om regionernas presidenter förr i allmänhet var relativt okända lokalpolitiker eller politiker på lägre nivå inom de nationella partierna, är de i dag ofta framstående politiker med starka ledarpositioner inom sina respektive partier

och regioner, och de har ett betydande inflytande även inom politiken på det nationella planet. Förstärkningen av presidentens roll har befästs ytterligare genom den lagstiftning som fastställer ramarna för relationerna mellan den verkställande och lagstiftande makten i de autonoma regionerna. Detta regelverk framhäver tydligt presidentens starka position, både i relation till det egna styrelseorganet – som han på egen hand kan utse och avsätta – och i förhållande till regionens parlament. Det är således endast presidenten som kan begära och vara föremål för en förtroendeomröstning från parlamentets sida. Det är presidenten utformar det styrande rådets politik, som utser och avsätter ledamöterna i det styrande rådet, som tillkännager lagarna (även om han saknar vetorätt) och som kan upplösa regionparlamentet (inte i alla autonoma regioner). Dessutom är regionparlamentets kontrollmakt begränsad genom de villkor som är förbundna med misstroendeförklaringen – som tidigare nämndes i beskrivningen av regionparlamentet. Allt detta kontrasterar mot det faktum att presidenten kan väljas och behålla sin maktposition med stöd endast av en enkel majoritet av rösterna i regionparlamentet.

Det styrande rådet är regionens kollegiala styrelseorgan. Det styrande rådets ledamöter utses och avsätts av regionens president och de måste inte godkännas formellt av parlamentet genom en förtroendeomröstning. Presidenten kan också utnämna en eller flera vice presidenter, vilket är fallet i vissa regioner. Styrelseorganets ledamöter måste inte vara valda ledamöter av regionens parlamentet, även om de kan närvara vid parlamentets sessioner när de har utsetts till ledamöter i styrelseorganet. De styrande råden i regionerna är vanligtvis relativt små organ. Styrelseorganen i Aragonien, Asturien och La Rioja har för närvarande endast sju ledamöter, medan majoriteten av de övriga styrande råden har mellan tio och elva ledamöter. Andalusiens, Kataloniens och Galiciens styrande råd tillhör de största med 14 ledamöter var.

Ur ett politiskt perspektiv kan nämnas att sju av de styrande råd som bildades efter de senaste valen har varit "koalitionsregeringar" och att samtliga har varit mitten–höger–dominerade. Endast tre av de 17 autonoma regionerna styrs av PSOE – i ett fall i koalition med ett annat parti – och paradoxalt nog tillhör just dessa tre de regioner där jordbrukssektorn är som mest betydelsefull och landsbygdsområdena dominerar: Andalusien, Castilla–La Mancha och Extremadura.

När det gäller styrelseorganens interna sätt att fungera och de uppgifter som de har, skiljer sig detta inte nämnvärt från vad som gäller i andra parlamentariska system, och beskrivs därför inte närmare i detta sammanhang. Det är icke desto mindre nödvändigt att betona att det styrande rådet och presidenten är politiskt ansvariga för sin verksamhet inför regionens parlament, som kan fälla dem, och att presidenten som motvikt har befogenhet att upplösa den parlamentariska församlingen i

flera av de autonoma regionerna. Denna befogenhet har dock oftast vissa begränsningar och är inte i första hand avsedd att fungera som en motvikt till parlamentets kontrollmakt, utan snarare som ett instrument för att kunna utlysa nyval vid den politiskt mest lägliga tidpunkten.¹⁷⁶

Till sist måste sägas att även om det etablerade styrelsesystemet i de autonoma regionerna formellt sett är parlamentariskt med ett proportionellt valsystem, är det dock i praktiken en hybridform, som mer liknar ett halvpresidentiellt statsskick än ett rent parlamentariskt statsskick. Huruvida systemets parlamentariska eller presidentiella kännetecken dominerar varierar dessutom mellan de olika regionerna, framför allt beroende på majoritetsförhållandena i parlamentet – majoritet för ett parti eller koalition – och den typ av ledarskap som presidenten utövar – ett starkt ledarskap som bygger på ett enhetligt parti med egen majoritet, eller ett svagt ledarskap som vilar på ett splittrat parti, eller en heterogen majoritet.

c) Högsta domstolen

Regionens högsta domstol är den högsta instansen i domstolsväsendet inom den autonoma regionens territorium. Strängt taget tillhör regionernas högsta domstolar emellertid inte de autonoma regionernas organ – till skillnad från de institutioner som nämnts ovan – utan utgör en del av domstolsväsendet som är gemensamt för hela landet. De är sista instans för mål som är en följd av tillämpning av den autonoma regionens lagar och för mål som har att göra med den autonoma regionens förvaltning. I andra fall – vanlig civilrätt, allmän statsrätt, straffrätt – kan ett överklagande alltid anhängiggöras vid Spaniens högsta domstol.

d) Övriga lagstadgade organ

Inom ramen för autonomi infördes i lagarna om autonomi vissa andra organ som liknade dem som redan fanns på nationell nivå, till exempel *Defensores del Pueblo* (ombudsmän), revisionsrätter, rådgivande råd, kulturråd osv., och som liknar motsvarande institutioner på nationell nivå.

3.6 De autonoma regionernas kompetens

Kompetensfördelningen mellan centralmakten och de autonoma regionerna är en av de mest komplexa och därför mest betydelsefulla och utmärkande aspekterna på det politiska decentraliseringssystem som infördes med 1978 års spanska konstitution. Denna faktor bidrar mer än någonting annat till att det politiska systemet i Spanien kan karaktäriseras som ett federalt system, därför att decentraliseringen är mycket långt-

gående. Den är också unik eftersom maktfördelningen inte är enhetlig och har fört med sig tydliga centrifugalkrafter som är svåra att tygla.

Först av allt bör det påpekas att konstitutionen, verkställighetsbestämmelserna, de juridiska besluten och den vetenskapliga teorin tenderar att använda termen "kompetens" på ett obestämt och därför oklart sätt, vilket förvärrar problemet. I själva verket bör man göra en distinktion mellan (a) de "kompetenser" som ger institutionerna lagliga befogenheter att agera: lagstiftning, reglering, styrande; och (b) de "frågor" som är föremål för kompetenserna: ekonomisk organisation, jordbruk, utbildning, säkerhet, turism, osv. Med tanke på att politisk autonomi ses som en rättighet i Spanien kan problemet sägas uppstå på grund av att de autonoma regionerna har uppnått sin autonomi på olika sätt och har skaffat sig olika maktbefogenheter. Detta innebär att alla autonoma regioner inte har ansvar för samma frågor – även om det finns betydande samstämmighet i detta avseende – och att de inte har samma slags kompetens gällande samma typ av frågor.

I princip infördes genom 1978 års författning ett system med en fördelning av frågor och kompetenser på grundval av två listor. Den första i artikel 148.1 fastställer de frågor och kompetenser som de autonoma regionerna kan tilldelas, och den andra i artikel 149.1 anger vilka frågor och kompetenser som uteslutande tillhör centralmakten. Sanningen är dock den, att de autonoma regionerna inte kan ta på sig de exklusiva befogenheterna fullt ut när det gäller samtliga angelägenheter som finns förtecknade i artikel 148.1. Inte heller tillhör alla de kompetenser som finns förtecknade i artikel 149.1 helt och hållet centralmaktens exklusiva ansvarsområde. De autonoma regionerna kan således skaffa sig ett visst handlingsutrymme på områden som tillhör "statens exklusiva kompetens". Texten i dessa artiklar i konstitutionen innehåller i själva verket en räkka formuleringar och meningar som begränsar omfattningen eller utsträckningen av de kompetenser som finns förtecknade, och som på så sätt möjliggör en inblandning både från centralmakten och de autonoma regionerna.¹⁷⁷

Det kan därför sägas att det vid sidan av de olika exklusiva kompetensområdena – centralmaktens och de autonoma regionernas – även finns en stor gråzon av vad som skulle kunna kallas "sammanfallande kompetenser" och "delade kompetenser". Vid sammanfallande kompetensområden har centralmakten och de autonoma regionerna samma kapacitet att agera i vissa frågor, oavsett om detta gäller lagstiftning, verkställande och/eller förvaltning. Delad kompetens är när centralmakten och de autonoma regionerna delar upp kapaciteten att agera i vissa frågor: (a) aningen står centralmakten för ramlagstiftningen och överläter verkställighetsbestämmelserna, regleringsmakten och förvaltningen till de autonoma regionerna, eller så (b) står centralmakten för lagstiftningen och överläter

endast verkställandet, eller regleringsmakten och förvaltningen till de autonoma regionerna.

Sedan de autonoma regionerna bildades har deras kompetensområden gradvis utökats. Som vi såg tidigare styrdes regioner som Valencia och Kanarieöarna omedelbart – samtidigt som de mottog sina respektive lagar om autonomi – enligt ett tillägg till grundlagen som överförde fler kompetenser till dem än de var berättigade till enligt det sätt som de bildades på. Samma artikel 148.2 i konstitutionen stadgar att de autonoma regionerna gradvis skulle kunna utöka sina befogenheter inom en femårsperiod genom en revidering av sina lagar om autonomi. Den stora reformen ägde emellertid rum först 1992, då en politisk överenskommelse mellan de två största partierna – PSOE som då innehade regeringsmakten, och PP – möjliggjorde en betydande utvidgning av de lägre autonoma regionernas befogenheter och deras faktiska inkorporering i kategorin av autonoma regioner på en högre nivå. Denna reform resulterade i en nationell grundlag, som överförde de aktuella kompetensområdena till de autonoma regionerna¹⁷⁸. Detta åtföljdes omedelbart av en allmän revidering av de motsvarande lagarna om autonomi för att inkorporera de nyligen överförda befogenheterna i respektive texter. Den andra stora reformen genomfördes efter det borgerliga partiets (PP) valseger den 3 mars 1996 och de efterföljande politiska överenskommelserna med de regionala nationalistpartierna. Denna reform förändrade dock inte så mycket i de autonoma regionernas kompetensområden. Däremot förstärktes deras skatteförmåga avsevärt genom de reformer av systemet som lagen 14/1996, den 30 december förde med sig, och genom den särskilda lagstiftning som sedan utarbetades för varje autonom region (se fotnot 9).

Som en följd av dessa revideringar kan man i dag hävda att de autonoma regionerna åtnjuter befogenheter i vad avser lagstiftning, genomförande och förvaltning, på praktiskt taget alla områden där detta är möjligt, med undantag för vissa områden där centralmakten enligt konstitutionen har exklusiv kompetens. Det är emellertid också sant att den stora majoriteten av alla frågor faller inom området där kompetensen sammanfaller eller är delad. Ur denna synvinkel kan kompetensfördelningen mellan staten och de autonoma regionerna beskrivas på följande sätt:

A) Statens exklusiva kompetens

- 1) Medborgarskap, immigration, emigration, utlännningar, asylrätt.
- 2) Internationella relationer.
- 3) Försvaret och krigsmakten.
- 4) Tullväsendet och tulltariffer, handeln med utlandet.
- 5) Valutasystemet: utländsk valuta, växling och konvertibilitet.
- 6) Allmänna statsfinanserna och statsskulden.

- 7) Handelsflottan och fartygsregistreringen, kustfyrar och navigations-signaler, hamnar och flygplatser av allmänt intresse som bedriver kommersiell verksamhet, kontroll över lufrummet, flygtrafiken och transportmedel, meteorologiska tjänster och registrering av flygplan.
- 8) Järnvägar och inrikes transportmedel som passerar igenom mer än en autonom region, det allmänna kommunikationssystemet, post och telekommunikationer, luft- och undervattenskablar, och radiokommunikation.
- 9) Vattendrag som flyter genom mer än en autonom region.
- 10) Elektriska installationer när deras användning påverkar en annan region eller när energiöverföringen korsar gränserna mellan olika regioner.
- 11) Offentliga arbeten av allmänt intresse eller när de påverkar mer än en region.
- 12) Kustfiske.
- 13) Bestämmelser som reglerar produktionen, handeln, innehavet och användningen av vapen och sprängämnen.
- 14) Bemyndigande att sammankalla befolkningen för konsultation genom en folkomröstning.
- 15) Frågor som inte uttryckligen har tilldelats staten i konstitutionen och som inte har inkluderats i lagstiftningen om autonomi.

B) De autonoma regionernas exklusiva kompetens

- 1) Organiseringen av de egna organen för självstyre.
- 2) Regleringsmakten över det geografiska området, stadsplaneringen och bostadspolitik.
- 3) Järnvägar, vägar och transportmedel som inte sträcker sig utanför den autonoma regionen.
- 4) Hamnar, fritidsbåtshamnar och flygplatser för sportflyg, som inte bedriver kommersiell verksamhet.
- 5) Jordbruk och boskapsuppfödning.
- 6) Vattenprojekt, kanaler och bevattningssystem, som endast berör den autonoma regionens intressen.
- 7) Fiske i insjöar, skaldjursfiske, havsodlingar och jakt.
- 8) Marknader i regionen.
- 9) Hantverk.
- 10) Socialhjälp.

C) Sammanfallande kompetens

Där staten och de autonoma regionerna har samma möjlighet att agera på samma områden, oavsett om det gäller lagstiftning, verkställande och/eller förvaltning:

- 1) Civilrättslig lagstiftning.

- 2) Skydd av kulturarvet, inklusive monument, museer, bibliotek och arkiv.
- 3) Allmän säkerhet.
- 4) Vetenskaplig och teknisk forskning.
- 5) Turism.
- 6) Havsfiske.
- 7) Officiell statistik.

D) Delad kompetens

a) Där staten tillhandahåller ramlagar och överlåter verkställighetsbestämmelser, regleringsmakt och förvaltning till de autonoma regionerna:

- 1) Regleringen av de grundläggande förhållanden som garanterar alla spanska medborgares jämlikhet i utövandet av sina rättigheter samt att deras konstitutionella rättigheter tillgodoses.
- 2) Den allmänna planeringen av den ekonomiska verksamheten.
- 3) Folkhälsofrågor.
- 4) Övergripande lagstiftning och ekonomisk styrning av det sociala trygghetssystemet.
- 5) De övergripande juridiska bestämmelserna för den offentliga förvaltningen och tjänsteföreskrifter för statstjänstemän, den gemensamma förvaltningsproceduren, förvaltningens kontrakt och koncessioner, och ansvarssystemet för alla offentliga förvaltningar.
- 6) Den övergripande miljöskyddslagstiftningen.
- 7) Den övergripande lagstiftningen om berg, skogbruksprojekt och boparksmarker.
- 8) Lagbestämmelser för gruvdrifts- och energisektorerna.
- 9) Övergripande bestämmelser som gäller tidningar, radio och television, och övriga medel för social kommunikation.
- 10) Övergripande bestämmelser som reglerar rätten till utbildning och vad som gäller för utfärdandet och standardiseringen av olika akademiska och yrkesmässiga examina.

b) Där staten ansvarar för lagstiftningen och endast överlåter verkställandet, regleringsmakten och förvaltningen till de autonoma regionerna:

- 1) Rättskipning.
- 2) Straffrätt, processrätt, kriminalvårdsfrågor.
- 3) Lagstiftning om expropriation.
- 4) Handelsrätt.
- 5) Arbetsrätt.
- 6) Lagstiftning om immaterialrätt (copyright).
- 7) Lagstiftning om vikt- och måttenheter.
- 8) Lagstiftning om läkemedel.

4 Finansieringen av styrelsen på mellannivå

4.1 Finansieringen av provinserna

Provinsernas intäkter tas i princip från tre olika källor: (a) medel som kommer från andra resurser än skatter, till exempel inkomster som kommer från användningen av offentlig egendom, bidrag, kredittransaktioner, inkomster från böter och andra administrativa sanktionsavgifter samt andra typer av avgifter, (b) skatteintäkter, som inbegriper avgifter, speciella bidrag och tilläggsavgifter på företagsskatten, och (c) en andel av den statliga skatten. I det stora hela är inkomstkällorna uppdelade på följande sätt, i procent:

- Icke skattebaserade intäkter: 89,4 %
- inkomster från offentlig egendom: 7,1 %
- inkomster från överföringar från staten eller andra offentliga organ: 67,5 %
- inkomster från kredittransaktioner: 14,8 %
- skatteintäkter: 10,6 %.

Det finns också särskilda ekonomiska bestämmelser för enheter med speciallagstiftning, som exempelvis de historiska territorierna i Baskien, som har vidsträckta befogenheter när det gäller skatteuppbärning och skattebestämmelser. I dessa fall är den procentuella fördelningen av deras inkomst raka motsatsen till vad som gäller i vanliga provinser:

- Icke skattebaserade intäkter: 15,8 %
- inkomster från offentlig egendom: 3,5 %
- inkomster från överföringar från staten eller andra offentliga organ: 5,6 %
- inkomster från kredittransaktioner: 6,7 %
- skatteintäkter: 84,2 %.

4.2 Finansieringen av de autonoma regionerna

Den grundläggande principen som är vägledande för konstitutionens bestämmelser om finansieringen av de autonoma regionerna är att de autonoma regionerna måste ha en ekonomisk autonomi som motsvarar den politiska autonomin. Detta gäller både indrivningen och användningen av ekonomiska medel – naturligtvis alltid inom de ramar som konstitutionen

fastställer. Förutom principen om ekonomisk autonomi fastställer emellertid konstitutionen även andra principer, vilka utgör grunden för och bestämmer de autonoma regionernas och statens agerande på detta område. Dessa principer gäller till exempel solidariteten mellan alla autonoma regioner och samordningen av statens finanser.

I praktiken är det emellertid mycket som återstår innan de autonoma regionerna har uppnått ekonomisk autonomi (med undantag för Navarra och Baskien, av historiska skäl). När en ny regering bildades i Madrid efter valen i mars 1996, med stöd av de regionala minoriteterna, ledde detta till en reform av finansieringssystemet och en betydande ökning av de autonoma regionernas ekonomiska resurser. Den nya modellen för att finansiera de autonoma regionerna utformades för en femårsperiod (1997–2001), och innebär bland annat att 30 % av inkomstskatten och nya skatter ska föras över till de autonoma regionerna och att de har möjlighet att utfärda nya regler och bestämmelser som gäller skatterna som överförs. Med utvidgningen av de autonoma regionernas skatteförmåga och deras ökade politiska ansvar på detta område, har den sedan länge efterfrågade principen om ”delat skatteansvar” mellan staten och de autonoma regionerna till sist kommit att tillämpas i praktiken.¹⁷⁹

Generellt sett kan finansieringen av de autonoma regionerna sägas vila på två pelare: (a) intäkterna från staten, vilka fastställs årligen i den allmänna statsbudgeten, och (b) deras egna resurser eller finansiering. Övriga inkomster, som till exempel medel som kommer från EU, är av mindre betydelse. I stort sett kan den största delen av inkomsterna från staten och de egna resurserna kallas ”generell finansiering”, vilket betyder att de autonoma regionerna själva kan fördela resurserna mellan de ändamål de finner lämpliga. De övriga inkomsterna utgörs av ”särskild finansiering”, vilket innebär att de autonoma regionerna måste fördela resurserna till vissa särskilda ändamål. Det autonoma regionernas huvudsakliga inkomstkällor är följande:

- 1) Andel av statens intäkter. Detta är den största källan till de generella resurserna och avser de överföringar som görs årligen från staten till de autonoma regionerna och som fastställs i statsbudgeten. Storleken på dessa transfereringar beräknas utifrån en mängd kriterier (befolkning, geografisk omfattning, öar, administrativa organ, utspridning, relativt välstånd, skatteförmåga), vilka fastställs för fem år i taget av rådet för skatte- och finanspolitik. Detta råd är en kommission på högsta nivå där finansministern och civilministern från den nationella regeringen och de autonoma regionernas finansministrar ingår.
- 2) De skatter som överförs, liksom olika avgifter. De skatter som transfereras från staten till de autonoma regionerna har varit följande sedan 1997: 30 % av inkomstskatten, skatten på realisationsvinster, arvs-

skatten och gåvoskatten, överföringsskatten och stämpelskatten samt skatterna på spel och dobbel. Det som överförs är avkastningen på skatten, liksom möjligheten att reglera några av de rättsliga aspekterna på dess form. Dessutom kan de autonoma regionerna ta upp de avgifter som har att göra med den statliga service som överförs till dem.

3) Egna resurser, som:

- Inkomster från avkastningen av allmän egendom i regionen.
- Egna skatter. De autonoma regionerna kan, enligt konstitutionen och lagarna, besluta om och uppbära egna skatter, om det inte gäller företeelser som redan beskattas av staten. De autonoma regionerna har emellertid inte velat införa egna skatter, både av politiska skäl och eftersom de flesta beskattningsbara företeelser redan beskattas av staten.
- Avgifter och specialskatter.
- Tilläggsavgifter på statliga skatter. De autonoma regionerna kan besluta om tilläggsavgifter på statliga skatter, som gäller inkomster eller tillgångar hos enskilda som är mantalsskrivna inom regionen, även om dessa tilläggsavgifter inte får påverka statens inkomster negativt. Detta förekommer emellertid inte, av politiska skäl. Madrid försökte under 1988 (tilläggsavgift på 3 % på inkomstskatten), men förslaget drogs tillbaka eftersom de tänkbara konsekvenserna i kommande val ansågs för stora.
- Böter och administrativa sanktionsavgifter, och
- Kredittransaktioner.

Vid sidan av dessa resurser, som utgör huvuddelen av finansieringen, finns det även andra inkomstkällor som kan betecknas som "särskild finansiering", vilket betyder att de autonoma regionerna måste fördela dessa medel till de specifika ändamål som de är avsedda för. Följande lista innehåller resurser av olika betydelse: (a) överföringar som är avsedda för sjukvård och socialtjänst (de regioner som tillhandahåller denna service tillhör den högsta nivån). (b) Resurser från den interterritoriella kompensationsfonden.¹⁸⁰ (c) Resurser som härrör från den Europeiska unionen. I dessa inbegrips medlen som kommer från de europeiska fonderna: Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERDF), Europeiska socialfonden (ESF), och Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ). (d) Statsbidrag för service som tillhandahålls av de autonoma regionerna. (e) Kontraktsprogram, dvs. offentliga projekt som har tilldelats de autonoma regionerna och som gäller service som exempelvis transportväsende. (f) Överenskommelser om gemensamma investeringar mellan staten och de autonoma regionerna. (g) Överföringar från staten till de lokala myndigheterna.¹⁸¹

Det finns två undantag till detta allmänna finansieringssystem som gäller i nästan alla autonoma regioner, och de är Navarra och Baskien. Dessa båda regioner tillämpar ett gammalt och traditionellt finansieringssystem, som bevarades och utvecklades i 1978 års konstitution.

Var och en av de tre provinserna (historiska territorierna) som tillsammans bildar den autonoma regionen Baskien beslutar om, reglerar och driver in skatt inom sitt område. En del av skatteintäkterna behålls i varje provins, en del överförs till den autonoma regionen för att finansiera den och en del överförs till staten. Den del som överförs till staten kallas *cupo* (kvot) och fastställs i förhandlingar mellan staten och de tre provinserna. Resultatet av förhandlingarna kallas *concierto económico* (ekonomisk överenskommelse). Innehållet i överenskommelsen och kriterierna för fastställandet av kvoten gäller under en femårsperiod.¹⁸² Den autonoma regionen Baskien finansieras således i huvudsak genom de överföringar som kommer från de tre provinsernas skatteintäkter.

Den autonoma regionen Navarra finansieras på ett liknande sätt, med den enda skillnaden att den beslutar om, reglerar och tar upp skatterna själv, eftersom den endast har en provins.¹⁸³ Den behåller en del av skatteintäkterna för eget bruk och överför resten till staten. Den del som överförs till staten fastställs också i förhandlingar mellan regionen och staten, och resultatet av förhandlingarna kallas *convenio económico* (ekonomisk överenskommelse).

För att illustrera och jämföra de olika modellerna för finansieringen av de autonoma regionerna i Spanien under mitten på 1990-talet (även om de verkliga siffrorna från det nya systemet som trädde i kraft 1997 inte fanns tillgängliga när detta kapitel skrevs), kan följande siffror för de autonoma regionernas inkomster anföras:

Autonoma regioner i det allmänna systemet:

- egna inkomster: 12 %
- statliga överföringar: 86 %
- överföringar från Europeiska unionen: 2 %

Den autonoma regionen Baskien:

- egna inkomster: 14 %
- överföringar från de tre historiska provinserna: 66 %
- statliga överföringar: 19 %
- överföringar från Europeiska unionen: 1 %

Den autonoma regionen Navarra:

- egna inkomster: 88 %
- statliga överföringar: 11 %
- överföringar från Europeiska unionen: 1 %

Det finns en strävan efter en ökad ekonomisk balans i finansieringen av de autonoma regionerna. Syftet är å ena sidan att säkerställa att de autonoma regionerna tar på sig sin del av det politiska ansvaret för skatteuppbörden och den reglering av skatterna som behövs för att finansiera servicen och de offentliga investeringarna, och å andra sidan att också säkerställa att graden av ekonomisk autonomi så långt det går närmar sig graden av politisk autonomi, så att autonomin kan bli så fullständig som möjligt.

5 Samarbete, samordning och kontroll mellan administrationer

5.1 Samarbete och samordning mellan staten och de autonoma regionerna

Samarbetet och samordningen mellan staten och de autonoma regionerna tillhör de otydliga områden som har att göra med statens territoriella organisation som konstitutionen inte tar upp i detalj. Konstitutionen fastställer endast den allmänna principen om administrativ samordning, som ska genomsyra hela den offentliga förvaltningens sätt att fungera (art. 103). Detta innebär att denna viktiga aspekt på styrelsesystemets inneboende drivkraft i praktiken har utvecklats och reglerats genom *ad hoc*-bestämmelser. I dag kan man urskilja två tillvägagångssätt för att åstadkomma detta samarbete eller samordning av förvaltningen: (a) bilateralt samarbete mellan staten och en autonom region, och (b) multilateralt samarbete mellan staten och samtliga autonoma regioner i så kallade "sektorskonferenser". Bland dessa konferenser är "Konferensen för EU-frågor" av särskild betydelse och relevans.

5.1.1 Bilateralt samarbete

Det bilaterala samarbetet mellan staten och en autonom region var det första systemet för samarbete och samordning som tillämpades efter att de autonoma regionerna inrättades. Det är utan tvivel det system som de mäktigaste regionerna – Baskien och Katalonien – föredrar. Det är ingen tillfällighet att just dessa regioner var de första som inrättades som autonoma regioner, och därför de första som tillämpade systemet i praktiken. Detta system för samarbete och samordning är särskilt väl lämpat för hanteringen av enskilda frågor. Resultatet av samarbetet är vanligtvis

överenskommelser om samarbete och bildandet av permanenta organ för samarbete och samordning.¹⁸⁴

5.1.2 Multilateralt samarbete: sektorskonferenserna

Det multilaterala samarbetet mellan staten och de autonoma regionerna bedrivs normalt sett i de så kallade "sektorskonferenserna" (specialiserade kommittéer), där mer specifika samarbetsområden behandlas. Sektorskonferenserna består av den minister eller de ministrar från den nationella regeringen som har ansvaret för det aktuella sakområdet samt motsvarande ministrar från de autonoma regionernas styrelseorgan. Målet är att skapa enhetlighet i den offentliga förvaltningens verksamhet genom samarbete och samordning på gemensamma områden.

Sektorskonferenserna sammanträder regelbundet, minst två gånger om året. Det är ministern för sakområdet i fråga som sammankallar mötena och han eller hon sitter även ordförande för mötet. Endast de administrationer som undertecknar sektorskonferensernas överenskommelser är förpliktigade att fullfölja bestämmelserna. Trots deras begränsade rättsliga verkan är målet att skänka en viss status åt dessa överenskommelser, och de tillkännages därför i senaten och publiceras i statens offentliga handlingar och i de berörda autonoma regionernas offentliga handlingar. Som ett resultat av sektorskonferensernas överenskommelser kan "gemensamma organ för tillsyn och kontroll" skapas, som ska se till att bestämmelserna följs och som också löser tolkningsproblem som kan uppstå när bestämmelserna ska verkställas. Om tillsynen av överenskommelsen kräver att en permanent gemensam organisation skapas, kan detta också leda till inrättandet av ett förbund – *Consortio* – som är en juridisk person med beslutsfattande organ och en egen intern organisation.

För närvarande finns det 20 "sektorskonferenser". Dessutom finns det även tio liknande organ, kallade *Consejos* (råd) och i några av dessa deltar även andra organisationer som till exempel kommunerna, eller olika branschorganisationer. Alla dessa organisationer betraktas som organisationer på den första nivån, dvs. organ som består av den ansvarige ministern på central nivå och av ministrarna från de autonoma regionerna. Förutom sektorskonferenserna och råden, och i många fall som förgreningar av dem, finns det en stor mängd organisationer av detta slag på den andra nivån, dvs. bestående av tjänstemän på lägre nivå från olika ministerier – generaldirektörer m.fl. – som behandlar de mindre betydelsefulla frågorna för respektive ministerium, vid sidan av oräkneliga kommissioner, arbetsgrupper osv., som bildas *ad hoc*.

Även om majoriteten av dessa specialiserade kommittéer måste sammanträda i formell mening minst två gånger om året, är sanningen den att

de sammanträder mycket sporadiskt, bland annat beroende på tiden. Vissa sammanträder oftare än andra, som inte ens träffas en gång om året. De mest aktiva är kanske sektorskonferenserna för jordbruk, utbildning och det nationella hälso- och sjukvårdssystemets interterritoriella råd.

När det gäller de sektorskonferenser som har att göra med EU-frågor nådde staten och de autonoma regionerna en överenskommelse 1994, i vilken ett ram fastställdes som angav en miniminivå för de autonoma regionernas deltagande i den statliga beslutsprocessen om EU-frågorna.¹⁸⁵ Deltagandet i processen bestäms av sådana faktorer som den aktuella frågan, EU:s politik på området, vilket ministerråd som beslutar om frågan, samt, naturligtvis, vilken slags kompetens och kompetensnivå som varje autonom region har i frågan. Hur de autonoma regionernas deltagande i beslutsprocessen ser ut och hur omfattande det blir, bestäms enligt de ovan angivna kriterierna. En åtskillnad kan i detta sammanhang göras mellan:

1. *När EU-frågan endast påverkar de kompetensområden som uteslutande tillhör staten.* I dessa fall informerar endast centralmakten de olika autonoma regionerna om frågan inom ramarna för respektive sektors konferens, om konferensen har visat sitt intresse för den aktuella frågan.
2. *När EU-frågan endast påverkar de kompetensområden som uteslutande tillhör de autonoma regionerna.* I dessa fall måste den centrala regeringen då den ska fastställa Spaniens inledande position i förhandlingarna i rådet ta hänsyn till den uppfattning som de autonoma regionerna ger uttryck för när deras kompetensområden påverkas av den aktuella EU-frågan, under förutsättningen att de har lyckats komma fram till en gemensam ståndpunkt före rådets beslut. När besluten riskerar att föra med sig ökade kostnader eller minskade intäkter för statsförvaltningen måste de autonoma regionernas gemensamma ståndpunkt stämma överens med centralmaktens uppfattning i frågan.
3. *När EU-frågan påverkar kompetensområden som delas eller sammanfaller mellan staten och de autonoma regionerna.* I dessa fall måste den centrala regeringen ta hänsyn till de autonoma regionernas gemensamma ståndpunkt då den ska fastställa Spaniens inledande position i förhandlingarna i rådet. Den gemensamma ståndpunkten måste emellertid inte endast vara uttryck för en överenskommelse mellan de autonoma regioner vilkas kompetensområden påverkas av frågan, utan också ett resultat av en överenskommelse som uppnåtts mellan staten och regionerna före ministerrådets beslut.

I de frågor där de autonoma regionerna inte lyckas nå fram till en gemensam position, räcker det för staten att lyssna till de argument som framförs under sektorskonferenserna.

Förutom de ordinarie möten som processen kräver, sammanträder alltid sektorskonferenserna i plenum när ett nytt land tar vid som ordförandeland i rådet vid varje halvårsskifte, för att kunna analysera det program som det nya ordförandelandet lägger fram.

Bland alla sektorskonferenser som behandlar EU-frågor, är "Konferensen för EU-frågor" av särskild betydelse. Detta organ inrättades först informellt 1988 av civilministeriet i samarbete med EU-ministern för att underlätta de autonoma regionernas deltagande i EU-frågor. Konferensen visade sig vara ändamålsenlig och effektiv när det gällde att gemensamt hantera de olika frågor som uppstod, vilket gjorde att den inrättades som ett permanent organ 1992 och breddades ytterligare 1994.¹⁸⁶ Konferensen erhöll slutligen fullständig institutionell och lagstadgad status 1997, genom lag 2/1997 av den 13 mars. Konferensen tar upp frågor som gäller institutionerna och Europa, dvs. frågor av mer allmän karaktär, eftersom de specifika frågorna eller sektorsfrågorna behandlas av de olika sektorskonferenserna. Eftersom konferensens ansvarsområde gäller hanteringen av allmänna frågor eller institutionella frågor, sammanträder konferensen inte lika ofta eller regelbundet som sektorskonferenserna – dock minst två gånger om året.

Den som deltar i konferensen för EU-frågor är civilministern, som sitter ordförande och representerar staten, samt ministrar från de olika autonoma regionerna, vilka utses för detta uppdrag av presidenterna i regionerna och som ansvarar för de frågor som konferensen behandlar. Därutöver kan tjänstemän från olika delar av förvaltningen eller tekniska experter närvara vid sammanträdena, beroende på vilken fråga som behandlas. Konferensen har också ett stödorgan som kallas "Kommittén för samordning av EU-frågor", och som ansvarar för att förbereda konferensens arbete. Den består av generaldirektörer från statsförvaltningen och de autonoma regionernas styrelseorgan.

5.1.3 Parlamentariskt samarbete: De autonoma regionernas generalkommitté

Det finns även en parlamentarisk inrättning som är till för förhållandet mellan staten och de autonoma regionerna, kallad "De autonoma regionernas generalkommitté". Den befinner sig utanför de begränsade ramarna för samarbetet inom förvaltningen och är mera inriktad på politiskt samarbete och samordning. Kommittén bildades i den spanska senaten 1994, och hade den dubbla målsättningen att (a) ge de autonoma regionerna en mer ändamålsenlig och effektiv representation i de centrala statsorganen – vilket de tidigare inte hade haft, då de senatorer som utsetts av de autonoma regionerna inte riktigt hade fyllt den funktionen, och (b) att

öka senatens betydelse och göra den mer ändamålsinriktad genom att förstärka dess roll som den territoriella representationens kammare. Denna roll är numera endast nominell, trots att den fastställts i konstitutionen. De autonoma regionernas generalkommitté består av dubbelt så många senatorer som de ordinarie kommittéerna i senaten, där det paradoxalt nog inte finns något krav på att senatorer som representerar de olika autonoma regionerna ska finnas med. Den statliga förvaltningen kan närvara vid sessionerna och delta i diskussionerna i kommittén. Det som är mest utmärkande för kommittén är dock att presidenterna eller ministrarna från de autonoma regionerna också kan närvara vid sammanträdena och delta i diskussionerna. Det är också möjligt för mer än en ledamot av regionernas styrelseorgan att närvara och delta i diskussionerna om de olika punkterna på dagordningen, om bara kommittén informeras om detta i förväg.

De autonoma regionernas generalkommitté måste känna till och uttala sig om allting som faller inom senatens kompetensområde och som påverkar de autonoma regionerna. Det måste emellertid framhållas att inrättandet av kommittén inte har lett till förverkligandet av de två målsättningar som låg bakom dess tillkomst. De autonoma regionerna representeras inte på ett bättre sätt i det nationella parlamentet i dag, och senatens position har inte heller stärkts genom denna inrättning.

5.1.4 Statens representant i de autonoma regionerna

Delegado del Gobierno (statens representant i varje region) är ett organ som infördes genom 1978 års konstitution med syftet att leda statsförvaltningen i den autonoma regionens territorium, men också att samordna den med den autonoma regionens förvaltning. Även om avsikten inte enbart var att *Delegado del Gobierno* skulle vara ett samordningsorgan, upprätthåller organet samarbets- och samordningskanalerna mellan den allmänna statsförvaltningen och den autonoma regionens förvaltning, liksom med motsvarande lokala institutioner.

Delegado del Gobierno deltar i de gemensamma överföringskommittéerna, i de bilaterala samarbetskommittéerna och i andra samarbetsorgan av likande slag. De olika *Delegados del Gobierno* fungerar därför inte som reglerings- och kontrollinstanser i de autonoma regionerna, till skillnad från de guvernörer som förr fanns i varje provins. Även om de har samordningsuppgifter i relation till de autonoma regionerna, är deras direkta samordningsverksamhet i praktiken begränsad till att gälla de statliga ministeriernas territoriella verksamheter och de lokala myndigheterna – kommunerna och provinserna i den autonoma regionen.¹⁸⁷

5.2 Kontrollen över de autonoma regionernas verksamhet

5.2.1 Ordinära och extraordinära kontrollmekanismer

Tillsynen över de autonoma regionernas verksamhet är en av de känsliga frågor som oftast undviks i den aktuella politiska debatten om autonomifrågan i Spanien. Det beror på att varje hänvisning till statlig kontroll eller tillsyn över de autonoma regionernas verksamhet uppfattas som en attack mot den regionala autonomins innersta väsen. Den spanska modellen för politisk autonomi med de olika sätten att uppnå autonomi och skillnaderna i kompetensfördelning är mycket komplicerad. På många områden sammanfaller statens och de autonoma regionernas kompetenser och många aspekter inrymmer olika juridiska tolkningsmöjligheter. Denna komplexitet har orsakat en hel del konflikter, även om de är betydligt färre i dag än när autonomiprocessen inleddes. Trots att autonomiprocessen i verkligheten fortsätter att vara en öppen process och nya utvecklingsstadier fortfarande är möjliga, har författningsdomstolen under årens lopp i realiteten redan fastställt innebörden i alla de begrepp som processen givit upphov till.

Författningsdomstolen har således varit sista instans som åberopas när det gäller kontrollen av de autonoma regionernas verksamhet. Den är emellertid inte den enda kontrollmekanismen, och inte heller den vanligaste. Konstitutionens artikel 153 innehåller nämligen föreskrifter om fyra olika kontrollinstrument, vilka fastställer vilka statliga organ som ska vara tillsynsorgan och vilka av de autonoma regionernas verksamheter som de ska kontrollera.

- (a) Författningsdomstolen prövar om de autonoma regionernas bestämmelser är författningsenliga och kan ges laga kraft.
- (b) Centralmakten utövar tillsyn över de ansvarsområden som staten kan överlåta eller delegera till de autonoma regionerna i grundlagar, rörande frågor om statlig kompetens som kan överlåtas eller delegeras.
- (c) Förvaltningsdomstolarna utövar tillsyn över sådant som har att göra med de autonoma regionernas förvaltningar, dess verksamhet och bestämmelser.
- (d) Revisionsrätten utövar tillsyn över sådant som har att göra med ekonomiska frågor och budgetfrågor.

Dessa fyra institutioner är dock inte de enda kontrollinstrument som finns tillgängliga. I konstitutionen nämns flera, och autonomilagarna och grund-

lagarna kan införa nya former av kontroll av de autonoma regionernas verksamheter. I detta avseende kan även det spanska parlamentet eller *Defensor del Pueblo* (statens ombudsman och de olika regionernas ombudsmän, när de inrättas) utöva tillsyn över de autonoma regionernas verksamhet, även om det sker på ett annat sätt.

Alla dessa mekanismer är vanliga kontrollinstrument, men endast a), c) och d) används i någon större utsträckning. När det gäller b) bör det nämnas att staten har överlåtit eller delegerat kompetens i fråga om statligt ägande till de autonoma regionerna (via grundlagar) vid endast tre tillfällen (det viktigaste tillfället var 1992, vilket nämndes tidigare). Inget av dessa fall har lett till att staten varit tvungen att utöva kontroll på annat sätt än det som vanligtvis tillämpas, dvs. via domstolarna, revisionsrätten eller författningsdomstolen.

Vid sidan av dessa ordinära kontrollmedel, innehåller konstitutionen även föreskrifter om extraordinära kontrollmedel som kan tillämpas under mycket speciella förutsättningar. I artikel 155 stadgas att om en autonom region inte följer de förpliktelser som konstitutionen ålägger den eller agerar på ett sätt som på allvar hotar Spaniens intressen, kan centralmakten vidta de åtgärder som krävs för att tvinga fram efterlevnaden av förpliktelserna eller för att skydda sina intressen. Det som åsyftas är en kontrollmekanism av särskilt allvarig karaktär, vars tillämpning kräver (a) ett godkännande av en absolut majoritet i senaten och (b) att centralmakten redan har kallat till sig presidenten i den autonoma regionen och att denna kallelse inte har hörtsammats.

5.2.2 Kontrollmekanismer med avseende på verkställandet av EG-lagstiftning

Utöver de kontrollmekanismer som redan har nämnts, vilka används för tillsyn av alla typer av verksamheter som de autonoma regionerna bedriver, kan staten i de särskilda fall som rör verkställandet av EG-lagstiftning även tillgripa en rad olika speciella rättsliga förfaranden. Dessa åtgärder syftar dels till att (a) inte bara säkerställa att EG-lagstiftningen verkställs, utan även att detta görs på ett korrekt sätt i de autonoma regionerna, dels (b) till att skydda statens position i förhållande till EU:s institutioner, då det är staten ensam som bär ansvaret för genomförandet av gemenskapslagstiftningen inom det egna territoriet. När det gäller verkställandet av EG-lagstiftningen kan staten således vidta följande åtgärder:

- I de fall där lagstiftning saknas kan staten åtgärda frånvaron av autonoma bestämmelser med redan existerande nationell lagstiftning för att kunna utveckla eller verkställa gemenskapslagarna. Vad staten

emellertid inte kan göra är att avsiktligt fylla luckorna i den autonoma regionens lagstiftning genom att utfärda *ad hoc*-lagar och därmed ersätta den autonoma lagstiftarens roll.¹⁸⁸

- I de fall där den autonoma regionens bestämmelse är oförenlig med EG-lagstiftningen kan staten överklaga den aktuella bestämmelsen i domstol.
- I de fall där lagarna i de olika autonoma regionerna är mycket olika och avviker kraftigt från varandra kan staten utfärda harmoniseringsförfordningar för regionernas bestämmelser.
- I de fall ett uppenbart brott föreligger som på allvar påverkar Spaniens intressen kan staten tvinga den autonoma regionen i fråga att fullfölja sina rättsliga skyldigheter genom att vidta de åtgärder som krävs – vilket nämndes tidigare.

Det ska dock påpekas att dessa medel för att säkerställa att EG:s rättsakter efterlevs av de autonoma regionerna hittills inte har kommit till användning, eftersom de autonoma regionerna i allmänhet har lyckats fullgöra sina skyldigheter med avseende på genomförandet av EG-lagstiftningen. Under Spaniens första tio år som medlemsstat i EU har EG-domstolen endast vid två tillfällen fällt staten för brott på grund av en autonom regions agerande.¹⁸⁹

För att säkerställa att de autonoma regionerna i tillräckligt hög utsträckning rättar sig efter EG-lagstiftningen och att centralmakten kan fullgöra sin skyldighet att kontrollera denna efterlevnad för vilken den har det yttersta ansvaret, måste staten ha tillgång till all nödvändig information på detta område. För detta ändamål är alla territoriella förvaltningsorgan – de lokala myndigheterna såväl som de autonoma regionerna – förpliktigade enligt lag att vidarebefordra all information som EU efterfrågar till den statliga förvaltningen i enlighet med fördragsbestämmelserna. När det är fråga om statliga bidrag (art. 92–94 i Romfördraget) och skyldigheten att i förväg informera EU-kommissionen om alla projekt som får statligt stöd, har ett snabbt kommunikationsförfarande mellan de autonoma regionerna och ministern för EU-frågor – som agerar som samordningsorgan i frågan – upprättats.¹⁹⁰ Ministern för EU-frågor förmedlar all den information som kan vara användbar på detta område till de autonoma regionerna, liksom allt annat slags stöd som de begär. Han förmedlar också viktiga kontakter när EU-kommissionen eller en autonom region begär det.

När det gäller statens förhandlingar i EU-kommissionens förprocessuella förfaranden, som påverkar de autonoma regionernas kompetensområden och deras sätt att använda sin kompetens på, har staten och de autonoma regionerna kommit överens om att skapa ett informations- och rådgivningsförfarande för dessa ändamål i konferensen om EU-frågor.¹⁹¹ Ministern för EU-frågor informerar därför de autonoma regionerna om de

mål där spanska domstolar har begärt förhandsavgöranden från EG-domstolen, förutsatt att målet är ett resultat av de regionala institutionernas agerande eller underlåtenhet att agera. Ministern och den autonoma regionen kan undersöka saken och diskutera om en framställan ska göras till EG-domstolen.

6 Sammanfattning

Styrelsen på mellannivå och dess struktur är således mycket komplicerad i Spanien och innefattar en mängd organisationer som sinsemellan är mycket olika. Av alla dessa organisationer – med undantag för kommunerna – är det endast de autonoma regionerna som är verkligt politiska och handlingskraftiga till sin natur. De andra organen på mellannivå som har analyserats i detta kapitel är snarare administrativa förvaltningsorgan. Detta gäller även provinserna, trots deras politiska karaktär.

En viss jämvikt håller gradvis på att skapas i strukturen som helhet. De autonoma regionerna som inrättades i början på 1980-talet har haft nästan tjugo år på sig att befästa sin ställning och funktion inom det nya spanska demokratiska systemet. Deras kompetensområden har utvidgats avsevärt – både när det gäller de autonoma regioner som vid inrättandet hade den lägsta kompetensnivån och dem som befann sig på en mycket högre nivå – och följaktligen har även centralmaktens roll minskat. I dag kan man säga att de olika aspekterna av medborgarnas vardagsliv till största delen återfinns bland de autonoma regionernas kompetensområden. Den politiska decentraliseringsprocessen har därför gått framåt med stormsteg, och nått sitt syfte efter mycket kort tid – mindre än tio år efter antagandet av 1978 års konstitution. Detta kan jämföras med liknande decentraliseringsprocesser i Belgien eller Italien, vilka inte nådde sina mål förrän mer än trettio år efter det andra världskriget.

Den funktion som kanske är minst utvecklad i autonomiprocessen är finansieringen. Detta beror inte enbart på de konstitutionella begränsningar som styr centralmaktens fastställande av skattenivån och den allmänna skattelagstiftningen, utan också på att statens komplicerade territoriella struktur gör det mycket svårt att uppnå en balanserad kompetensfördelning i skattehänseende mellan staten, de autonoma regionerna och de lokala myndigheterna, utan att detta antingen påverkar statens finansiering eller medborgarnas skattebörda. Efter fullföljandet av 1996 års politiska överenskommelser mellan centralmakten och de autonoma regionernas styrelseorgan – vilka beskrevs tidigare i kapitlet – går utvecklingen på ett tydligt sätt mot en utökning av de autonoma regionernas och

kommunernas skatteförmåga och deras självbestämmanderätt på detta område. Den finansiella och ekonomiska autonomin närmar sig således den nivå av politisk autonomi som redan har uppnåtts. När 1978 års konstitution antogs, svarade centralmakten för nästan 90 % av de offentliga utgifterna, medan de lokala myndigheterna svarade för 10 %. I dag, när överföringen av viktiga och kostsamma serviceområden som hälso- och sjukvård och utbildning till de autonoma regionerna håller på att slutföras i praktiken, har staten minskat sin andel av utgifterna till 56 %, medan de autonoma regionerna står för drygt 30 % av utgifterna och de lokala myndigheterna för 14 %.

Drivkraften bakom inrättandet av de autonoma regionerna har emellertid paradoxalt nog givit upphov till en påtaglig centraliseringstendens inom regionernas territoriella gränser; en tendens vilken som vanligt har drabbat kommunerna och provinserna. Nu, i slutet på 1990-talet, finns det ett behov av att också skapa jämvikt för kommunernas del och att förstärka deras roll, då 1978 års konstitution även ger dem rätt att själva bestämma över sina egna angelägenheter. En av de viktigaste frågorna på den politiska dagordningen i Spanien i detta sammanhang är diskussionen om det som kallas "den lokala pakten". Den handlar i huvudsak om att genomföra en rad reformer av funktionellt och ekonomiskt slag, vilka ska ge kommunerna en mera framträdande roll som ligger mer i linje med det antal och den typ av kompetensområden som de har ansvaret för i dag. Det spanska kommun- och provinsförbundet har det ambitiösa målet att de lokala myndigheterna och de autonoma regionerna ska svara för 25 % var av de offentliga utgifterna, medan centralmakten ska ta hand om de övriga 50 %. För närvarande förefaller det dock som om förverkligandet av detta mål ligger långt fram i tiden, och att den närmaste framtiden inte kommer att medföra några radikala förändringar.

Sammanfattningsvis har autonomiprocessen i Spanien inneburit att en påtaglig centrifugalkraft har byggts in i hela systemet, av flera skäl; man avfärdade en rent federal modell (med ett enda, fast system för kompetensfördelningen) när konstitutionen utarbetades och valde i stället ett flexibelt, komplext och progressivt system för att uppnå autonomi. Processens centrifugalkraft leder i allt högre utsträckning till att staten förlorar kompetensområden, och att de autonoma regionerna följaktligen får nya kompetensområden. Ur politisk synvinkel leder denna dynamik dessutom till att relationerna mellan centralmakten och de regionala styrelseorganen blir till ett spel med ständiga slitningar, konflikter och överenskommelser, vilket är till nackdel för det politiska och konstitutionella systemet i stort. De regionala styrelseorganens ställning gynnas naturligtvis av det existerande maktförhållandet i det nationella parlamentet, som tvingar de stora rikstäckande partierna, PSOE och PP, att

söka stöd från de regionala partierna och att acceptera deras krav för att kunna bilda regering.

Problemet med systemets centrifugalkraft är den ständigt närvarande känslan av att det som uppnås inte är slutgiltigt och att decentraliseringsprocessen måste fortsätta i ett slags oändligt förlopp. En stor osäkerhet råder, som bottnar i det faktum att ingen av huvudaktörerna i processen har en tydlig föreställning (åtminstone inte officiellt) om vad det sista steget i processen bör vara, det slutmål som hela processen är på väg mot. De politiska aktörerna i Spanien kommer kanske inom en snar framtid att tvingas inrikta sig på att nå en ny politisk överenskommelse som stabiliserar förhållandet mellan staten och de autonoma regionerna för gott, i likhet med den som gav upphov till det nuvarande demokratiska systemets konstitution och inrättandet av de autonoma regionerna själva.

7 Juridiska källor och bibliografi

Källor

Allmän lagstiftning:

1978 års spanska konstitution

Ley 12/1983, 14 oktober, *del Proceso Autonómico*.

Ley 30/1992, 26 november, *de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

Ley Orgánica 5/1985, 19 juni, *del Régimen Electoral General*.

Lokala styrelseorgan:

Ley 7/1985, 2 april, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*.

Real Decreto Legislativo 781/1986, 18 april, *Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local*.

Real Decreto 2568/1986, 28 november, *Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*.

Ley 39/1988, 28 december, *Reguladora de las Haciendas Locales*.

Real Decreto 665/1990, 25 maj, *por el que se Regula la Cooperación Económica del Estado a las Inversiones de las Entidades Locales*.

De autonoma regionerna:

Lagstiftning om autonomi:

Baskien (LO 3/1979, 18 december)

Katalonien (LO 4/1979, 18 december)

Galicien (LO 1/1981, 6 april)

Andalusien (LO 1/1981, 6 december)

Asturien (LO 7/1981, 30 december)

Cantabria (LO 8/1981, 30 december)
La Rioja (LO 3/1982, 9 juni)
Murcia (LO 4/1982, 9 juni)
Valencia (LO 5/1982, 1 juli)
Aragonien (LO 8/1982, 10 augusti)
Castilla-La Mancha (LO 9/1982, 10 augusti)
Kanarieöarna (LO 10/1982, 10 augusti)
Navarra (LO 13/1982, 10 augusti)
Extremadura (LO 1/1983, 25 februari)
Balearerna (LO 2/1983, 25 februari)
Madrid (LO 3/1983, 25 februari)
Castilla y León (LO 4/1983, 25 februari)
Ceuta (LO 1/1995, 13 mars)
Melilla (LO 2/1995, 13 mars)

Allmänna lagar:

Ley Orgánica 8/1980, 22 september, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Modificada por la Ley Orgánica 3/1996, 27 december.
Ley 14/1996, 30 december, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias.
Ley 29/1990, 26 december, del Fondo de Compensación Interterritorial.
Ley 50/1985, 23 december, de Incentivos Regionales para la Corrección de Desequilibrios Económicos Interterritoriales (Real Decreto 1535/1987, 11 december, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley).

LITTERATUR

Av utrymmesskäl är det inte möjligt att ta med den omfattande litteraturen på spanska om den lokala självstyrelsen och de autonoma regionerna här. Följande verk bör dock nämnas på grund av deras allmänna perspektiv och den informationsrikedom som de erbjuder på sådana områden som lagstiftning.

Aja, E. (red.), (1998), *Informe Comunidades Autónomas 1997* (Barcelona: Instituto de Derecho Público), 2 vol. (Este informe sobre las Comunidades Autónomas se publica anualmente desde 1989).

Ministerio para las Administraciones Publicas, (1991), *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas* (Madrid: MAP).

Ministerio para las Administraciones Públicas, (1993), *El Estado Autonómico* (Madrid: MAP), 3 vol.

Ministerio para las Administraciones Públicas, (1995), *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos* (Madrid: MAP).

Sécrtariat Général de l'Action Extérieur du Gouvernement Basque, (1996), *Les pouvoirs des Länder, Cantons, Régions et Communautés Autonomes en matière d'action extérieure et communautaire: Cadre législatif* (Maastricht: EIPA-IVAP).

STYRELSEN PÅ MELLANNIVÅ I EUROPA: SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

*Torbjörn Larsson, Koen Nomden och
Franck Petiteville*

1 Inledning

Huvudsyftet med denna studie är att beskriva olika typer av offentliga förvaltningsstrukturer på mellannivån. Studien riktar in sig på att identifiera de olika slag av administrativa självstyrelser som är aktiva på mellannivån och att beskriva deras relation till andra administrativa enheter, antingen på samma nivå eller på de centrala och lokala nivåerna. Fyra grundläggande frågor har ställts:

1. Hur är mellannivån organiserad i olika länder, i termer av dess förhållande till och i jämförelse med de centrala och lokala nivåerna?
2. Vad betraktas som fördelarna respektive nackdelarna med den specifika organisationen av mellannivån?
3. Har tillkomsten av EU och inrättandet av regionkommittén resulterat i några märkbara organisatoriska eller andra strukturella förändringar på mellannivån?
4. I vilken riktning är mellannivån på väg att förändras?

De svar som man får på dessa frågor beror naturligtvis på vad man menar med mellannivån.

Nationalstaternas styrelseskick beskrivs ofta i termer av centrala och lokala styrelsenivåer, men dessa två begrepp är oftast otillräckliga för att kunna ge en fullständig bild av hur en nationalstat är organiserad och strukturerad. I de flesta länder tenderar vi att finna strukturer och organisationer som utgör viktiga beståndsdelar i de nationella förvaltningsystemen, trots att det inte är så enkelt att klassificera dem som tillhörande antingen den centrala eller den lokala styrelsenivån. Dessa strukturer går under olika beteckningar i olika länder, till exempel har vi något som

kallas *autonoma regioner* i Spanien, *regioner* och *språkliga gemenskaper* i Belgien, *regioner* i Frankrike och Italien, *Länder* i Tyskland och Österrike, *provinser* i Nederländerna, Belgien, Italien och Spanien. *Landskommuner* existerar i de flesta nordiska länderna och i Storbritannien. I Grekland utgör de självstyrande *prefekturerna* den andra nivån av den lokala styrelsen, och regionerna är statliga administrativa enheter, även om de är relativt självständiga. Frankrike och Sverige har *prefektsystem*, och i Finland är det mycket vanligt med *kommunalförbund*, för att nämna några exempel.

Några av problemen med de olika beteckningarna har självfallet att göra med problemet att översätta olika begrepp till andra språk. Det finns emellertid också ett mer grundläggande problem – i själva verket finns det ytterst få offentliga förvaltningsstrukturer på mellannivån som är likadana, när man jämför olika länder med varandra.

Begreppet *region* används ofta nuförtiden för att beskriva strukturer som varken är en del av den centrala styrelsenivån eller den lokala styrelsenivån. Detta synsätt tenderar emellertid att bortse från det faktum att statliga regionala förvaltningsenheter (dekoncentrerade administrativa system) kan spela en mycket viktig roll som aktörer på den regionala arenan, vilket denna studie visar. Ett annat begrepp, "meso", används ibland för att beskriva strukturer som inte uppenbart tillhör de centrala eller lokala styrelsenivåerna. Problemet med begreppet "meso" är att det sällan inbegriper tillkomsten av nya administrativa strukturer som uppstår genom samarbete mellan kommuner, så kallade kommunalförbund.

För att betona att statliga regionala förvaltningar liksom kommunalförbund kan utgöra viktiga beståndsdelar i ett lands regionala förvaltning, används begreppet mellannivån i denna studie. Detta begrepp inbegriper därför inte endast offentliga förvaltningsstrukturer, som till exempel olika typer av regionala självstyrelser, utan även dekoncentrerade statliga departement och myndigheter på den regionala nivån samt olika slags kommunalförbund. Mellannivån är med andra ord någonting som är geografiskt mindre än eller befinner sig under den centrala statsmakten, men samtidigt någonting som är större än, eller befinner sig ovanför, den grundläggande nivån av lokal självstyrelse (kommunerna).

Ett av problemen med att använda begreppet mellannivå är hur storstäder ska klassificeras. I många fall organiseras och styrs Europas storstäder inte som om de var vanliga kommuner (lokala självstyrelser). På grund av deras storlek, oftast med tanke på invånarantalet, finns det för det mesta speciella organisatoriska arrangemang som skiljer stora städer från vanliga lokala självstyrelser när det gäller organisation och struktur. Av denna anledning är det inte ovanligt att storstäder i olika länder ibland betraktas som egna regioner. I denna studie betraktas emellertid storstäderna i allmänhet inte som en del av mellannivån, utan anses i stället

höra till de lokala självstyrelserna, även om problemet med detta diskuteras i slutet av detta kapitel. Detta innebär att strukturer på mellannivå i vår definition omfattar två eller flera kommuners geografiska områden. Annorlunda uttryckt är mellannivån inte alltid en struktur som är överordnad kommunerna i hierarkin, utan den kan även vara en struktur som bedriver verksamhet som inte ingår i kommunernas ansvarsområden, t.ex. sjukvård, och som måste svara mot de krav som flera kommuner ställer.

Med denna förhållandevis breda definition av begreppet mellannivån, bör det inte komma som någon överraskning att det finns mellannivåer i nästan varje land, åtminstone i alla dem som har beskrivits i denna studie. Till och med i de länder som man ofta tänker sig sakna alla tillstymmelse till regionala styrelsenivåer – Luxemburg, Portugal, Irland, och i viss utsträckning Finland före 1995 och Grekland före 1996 – kan man identifiera några slags strukturer på mellannivå. I ett litet land som Luxemburg består mellannivån, av uppenbara skäl, till största delen av kommunalförbund. Emellertid beror inte existensen av mellannivåer på landets storlek och Danmark, som är ett av Europas minsta länder i geografiskt avseende, har inte mindre än 14 amtskommuner.

2 Olika typer av strukturer på mellannivå

I inledningen till denna rapport identifierades tre typer av strukturer (styrelseorgan) på mellannivå – regional statsförvaltning, regional självstyrelse och lokalt baserade regionala styrelseorgan. Den regionala statsförvaltningen kan dessutom delas upp i ytterligare tre typer av förvaltningsmyndigheter. Den första typen är förvaltningsenheter med enstaka ansvarsområden, som vanligtvis utgörs av departementens regionalkontor eller av centrala myndigheters regionalkontor (länsnämnder). Den andra typen av statlig regional enhet är myndigheter med många ansvarsområden och bred kompetens, vanligtvis kallade prefekturer eller länsstyrelser. Denna typ av myndighet kan ha ett stort antal ganska varierande uppgifter att utföra och agerar vanligtvis i samklang med flera departement eller myndigheter på central nivå. Den tredje typen av regional statsförvaltning gäller den som svarar mot två eller tre departement på central nivå men som till skillnad från prefektmyndigheterna saknar mera allmänna statliga intressen att bevaka och främja på den regionala nivån. Denna tredje typ av regionala förvaltningsmyndigheter är relativt ovanlig och återfinns i denna studie endast i två länder, Finland och Storbritannien.

Nästan alla länder i denna studie har några slags regionala statsförvaltningar med enstaka ansvarsområden. Till och med i länder där den regionala nivån inte är så framträdande, har åtminstone vissa departement eller centrala myndigheter regionkontor. I länder som Irland, Portugal och

Luxemburg finns det emellertid få spår av en regional statsförvaltning; dessa länder har i allt väsentligt ett tvånivåsystem.

Det går en skiljelinje mellan de länder som fortfarande har prefektmyndigheter av någon större betydelse – i huvudsak Sverige och Frankrike och de som har regionala självstyrelser istället. Prefekterna – som ursprungligen företrädde staten på den regionala nivån och som var ansvariga för utförandet av ett stort antal statliga funktioner på denna nivå, samt för kontrollen och tillsynen av kommunernas verksamheter – har förlorat sin betydelse som regionala aktörer i många länder, även om de inte har försvunnit helt och hållet. I till exempel Norge och Danmark avskaffades prefektsystemet nästan helt och hållet under 1970-talet och i princip alla dess funktioner togs över av de direktvalda landstingen. Prefekterna finns emellertid kvar i båda länder och har funnit nya verksamhetsområden. En liknande utveckling har nyligen skett i Finland, där prefekterna framtogs många av sina tidigare uppgifter när dessa funktioner övertogs av en ny typ av direktvalda regionala självstyrelser. I likhet med Norge och Danmark finns dock prefekterna kvar, även om de är färre i dag än tidigare.

I både Sverige och Frankrike har prefektsystemet visat sig vara en anmärkningsvärt stabil institution och prefekterna är fortfarande viktiga aktörer i regionala frågor i dag. I båda dessa länder balanseras emellertid prefektsystemet i dag i viss utsträckning av direktvalda regionala självstyrelser. Även om de direktvalda regionala självstyrelserna i både *Sverige* och Frankrike har andra funktioner att fylla än prefekten så existerar i praktiken ett visst mått av spänning och konkurrens mellan dessa två organ om vem som är den ledande aktören på mellannivån.

I detta avseende förefaller det som om Nederländerna har en ganska ovanlig organisation, då provinsguvernören (drottningens guvernör) ingår i den direktvalda regionala självstyrelsens exekutivorgan. Kort sagt, prefekten är fortfarande synlig i nästan alla enhetsstater som undersökts; det är endast i Italien som prefekten helt verkar sakna betydelse. Det förefaller dock som om prefekten i ett längre perspektiv håller på att förlora mark och bli en mindre viktig aktör på den regionala arenan i de flesta enhetsstater.

Många länder har emellertid inte endast en typ av regional statsförvaltning. I stället kan man finna en blandning av olika slags förvaltningsmyndigheter. England har till exempel en mängd regionala statsförvaltningar med enstaka ansvarsområden, men det finns också regionala statsförvaltningar som lyder under två departement. I Sverige existerar länsstyrelserna sida vid sida med flera regionala statliga myndigheter. I Finland finns till och med alla tre typerna av ovan beskrivna regionala statsförvaltningar representerade.

Regionala självstyrelser, dvs. strukturer på mellannivå som väljs direkt av folket, existerar i majoriteten av de undersökta länderna. Dessa regionala självstyrelser är i grund och botten organiserade på mer eller mindre samma sätt, att en vald församling utser ett exekutivorgan. Det finns några betydande skillnader mellan de regionala självstyrelserna i denna studie. Först och främst finns det förstås en viktig skillnad mellan länder som har en (halv)federal struktur och de länder som är enhetsstater. Delstaterna eller regionerna i Tyskland, Österrike, Belgien och Spanien utför många olika uppgifter och har ett övergripande ansvar för planering och utveckling inom sina geografiska områden. Dessa regionala självstyrelser status och prestige erkänns naturligtvis på ett annat sätt än när det gäller regionala självstyrelser i enhetsstater.

Det finns också betydande skillnader mellan de regionala självstyrelserna i nationalstaterna och på motsvarande sätt som när det gäller de regionala statsförvaltningarna kan man även här göra en åtskillnad mellan de förvaltningsstrukturer med enstaka uppgiftsområden som har en ganska begränsad ansvarighet och de som har ett bredare ansvar. I Sverige till exempel ägnar sig landstingen i huvudsak åt sjukvårdsfrågor till skillnad från Danmark, där amtskommunerna inte bara är ansvariga för sjukvården utan också för vägar, gymnasieutbildning, regional planering, och där de dessutom handlägger överklaganden från allmänheten när det gäller beslut som fattats av kommunerna.

Lokalt baserade regionala styrelser, vanligtvis kallade kommunalförbund, är också en vanlig struktur på mellannivån i många av de länder som studerats. I vissa fall kan dessa regionala styrelser ses som indirekt valda regionala självstyrelser, då de ges ett ganska brett mandat att främja och bevaka ett visst geografiskt områdes intressen. Finland är kanske det bästa exemplet på ett land där många av strukturerna på mellannivån utgörs av lokalt baserade regionstyrelser. I Finland existerar dessutom både obligatoriska och frivilliga kommunalförbund.

Det är emellertid förhållandevis sällsynt med kommunalförbund som har ett brett mandat att främja och bevaka en regions intressen eller som har mer än en uppgift att fylla. Det är vanligare att bilda lokalt baserade regionala förvaltningsenheter för specifika syften, som på Irland, där sjukhusen drivs av särskilda styrelser. På Irland är det dock inte enbart de lokala självstyrelserna som utser ledamöterna i dessa styrelser, utan även regeringen och berörda intresseorganisationer utser ledamöter.

Inrättandet av kommunalförbund resulterar ofta i mycket flexibla organisatoriska instrument, som kan användas för många olika ändamål. Man finner många gånger kommunalförbund som består av två eller högst ett fåtal lokala självstyrelser som samarbetar i ett mycket begränsat antal frågor.

3 Konstitutionella aspekter

Styrelsen på mellannivå fastställs för det mesta i ett lands författning. De federala konstitutionerna i de länder som behandlas i denna rapport hänvisar till det grundläggande faktum att en federal stat består av federationen och dess enheter.

Länder vars konstitutioner inte direkt omnämner styrelsen på mellannivå är Irland, Norge och Storbritannien. I Norge inrättades direktvalda fylkeskommuner 1975 som styrelser på mellannivå och de är underkastade lagen om kommunal självstyrelse. Kompetensfördelningen mellan de olika styrelsenivåerna är fastställd i lagen. Irland, som saknar en verklig styrelse på mellannivå, tilldelade 1991 den lokala självstyrelsen en allmän kompetens genom ordinarie lag. I Storbritannien får styrelsenivåerna på regional och lokal nivå sin makt och sina funktioner enbart från nationell lagstiftning. Deras existens och roller beror helt på parlamentet. Styrelsen på mellannivå är underordnad lagarna om lokal självstyrelse, till exempel lagarna om lokal självstyrelse för England, Skottland och Wales.

3.1 Federala stater

Det mest långtgående konstitutionella omnämnandet återfinns i Tyskland, där författningen innehåller en så kallad evighetsklausul (*Ewigkeitsklausel*). Denna klausul innebär att principen om att Tyskland är en federal stat inte kan ändras genom en författningsändring. Den grundläggande bestämmelsen i den *tyska* konstitutionen är att delstaterna (de federala enheterna) har generell kompetens om inte annat stadgas i konstitutionen. Tre kategorier av federal kompetens kan urskiljas i konstitutionen:

- (1) exklusivt federal kompetens;
- (2) parallell lagstiftningskompetens: både *Bund* (federationen) och delstaterna kan lagstifta, men *Bund* utnyttjar inte denna kompetens;
- (3) federal ramlagstiftning: *Bund* stiftar ramlagar, som kompletteras av delstaternas implementeringslagstiftning.

Konstitutionen innehåller vidare två viktiga principer för styrelsen på mellannivå. För det första subsidiaritetsprincipen. För det andra att delstaterna har övergripande administrativ kompetens, vilket betyder att federala lagar implementeras i delstaterna som om de vore *Länder*-lagar. Endast i vissa fall, som räknas upp i konstitutionen, implementerar delstaterna federal lagstiftning som representanter för federationen. Dessutom kan den federala nivån utfärda riktlinjer för implementeringen till delstaterna, under förutsättningen att *Bundesrat* (förbundsrådet, som representerar delstaterna) tillåter detta. Existensen av och kompetensen hos

styrelseorgan på mellannivå inom delstaterna är varje delstats angelägenhet och regleras därför inte i den federala konstitutionen.

Det finns vissa konstitutionella likheter mellan Tyskland och Österrike. Till exempel föreskriver den österrikiska konstitutionen att när en fråga inte uttryckligen tillskrivs den federala nivån för lagstiftning eller implementering, så tillhör denna fråga delstaternas kompetensområde. Kompetensfördelningen fastställs dessutom av konstitutionen. I likhet med Tyskland implementerar delstaterna federal lagstiftning. Implementeringen sker emellertid genom den så kallade indirekta federala förvaltningen, för vilken delstatens guvernör är ansvarig och inte delstatens parlament.

I Belgien, liksom i Tyskland och Österrike, har den federala staten endast de kompetenser som uttryckligen har tillskrivits staten. Detta skedde i och med federaliseringen av den belgiska konstitutionen 1993, när "överblivna" befogenheter fördes över från centralmakten till regionerna och de språkliga gemenskaperna.

3.2 En halvfederal och en regionaliserad stat: Spanien och Italien

Den spanska konstitutionen föreskriver att Spanien är en enhetsstat som tillerkänner och garanterar de nationaliteter och regioner som den består av rätten till självstyrelse. Den delar många karaktäristiska drag med federala stater och kan därför betecknas som en federal stat *sui generis*. Inrättandet av de autonoma regionerna genomfördes genom antagandet av grundlagar som fastställde deras lagar. Karaktäristiskt för både Spanien och Italien är differentieringen mellan regionerna. Den spanska konstitutionen föreskriver två sätt att upprätta politisk autonomi; ett grundläggande sätt som beskrivs i artikel 143 i konstitutionen och ett speciellt sätt som definieras i artikel 151 i konstitutionen. Den främsta skillnaden mellan de två sätten är att det för proceduren enligt artikel 151 krävs en folkomröstning för att uppnå autonom status, vilket därför gör det till ett mer kvalificerat förfaringssätt.

Den italienska konstitutionen från 1948 innehåller stadgar om skapandet av regioner. Dessa inrättades emellertid fullt ut först 1970. Under "interimperioden" inrättades vissa regioner genom en speciell lag som antagits på grundval av konstitutionella lagar. De andra "ordinära" regionerna skapades genom vanliga, ordinära, lagar. Konstitutionen utgör grundvalen för det administrativa systemet i Italien.

3.3 Enhetsstater

I Danmark inrättades lokala självstyrelser samt amtskommuner genom 1849 års författning. Bestämmelser som reglerar styrelsen på mellannivå i Danmark återfinns också i lagen om lokal självstyrelse. I Sverige innehåller en av de fyra grundlagarna, regeringsformen, bestämmelser om landstingskommunerna och tilldelar landstingen beskattningsrätt för att de ska kunna fullfölja sina åligganden.

Portugal är ett speciellt fall. Den portugisiska författningen innehåller principen om de lokala självstyrelsernas autonomi. Författningen innehåller också bestämmelser för inrättandet av administrativa regioner, som ska utgöra styrelseskickets mellannivå, men dessa har emellertid inte inrättats hittills. Man har antagit en ramlag om deras inrättande, och en folkomröstning har även hållits i denna fråga.

Den *nederländska* författningen innehåller bestämmelser om provinserna. En speciell egenskap hos det nederländska systemet är att de organisatoriska aspekterna på provinserna är fastställda i en särskild lag, lagen om provinsernas självstyrelse.

4 Kompetenser

De mest uppenbara skillnaderna i kompetens hos styrelseorganen på mellannivån existerar mellan de (halv)federala och regionaliserade staterna å ena sidan, och enhetsstaterna å den andra sidan.

Delstaterna, de (autonoma) regionerna och folkgrupperna i de (halv)federala och regionaliserade staterna har lagstiftningskompetens. I Belgien och Österrike till exempel, är denna makt inte underordnad de federala lagstiftningen. Situationen är annorlunda i Tyskland, där principen *Bundesrecht bricht Landesrecht* (federal lag står över Länder-lagar) som återfinns i grundlagens artikel 31, gäller vid kompetensvister. I händelse av konflikt mellan staten och regionerna i Spanien, är de statliga bestämmelserna överordnade de autonoma regionernas bestämmelser på alla områden där de autonoma regionerna saknar exklusiv kompetens.

Den spanska författningen fastställer i artikel 148 de sakområden och befogenheter som de autonoma regionerna har generellt ansvar för, och i artikel 149 de sakområden och kompetenser som ingår i statens exklusiva ansvarsområden. Texten i artiklarna innehåller emellertid en lång rad formuleringar och meningar som begränsar omfattningen eller exklusiviteten hos de förtecknade kompetensområdena, och som lämnar en stor gråzon med vad som skulle kunna kallas "parallella kompetenser" eller "delade kompetenser".

I Italien anges funktionerna hos de speciellt lagstadgade regionerna i en särskild lagstiftning med konstitutionell verkan. De ordinärt lagstadgade regionernas legislativa makt är mer begränsad och kontrolleras dessutom av centralmakten. Deras lagar måste erhålla centralmaktens *null osta*, vilket innebär att de står i överensstämmelse med de allmänna principerna i den nationella lagstiftningen och med författningen.

I enhetsstaterna har styrelseorganen på mellannivå i de flesta fall rätt att utfärda bestämmelser genom möjligheten och/eller förpliktelsen att utfärda föreskrifter. I vissa fall har mellannivån en generell rätt att utfärda bestämmelser inom sitt territorium, till exempel när det gäller de nederländska provinserna, där denna rätt fastställs i författningen. I andra länder är möjligheterna att utfärda bestämmelser mer begränsade. Det mest restriktiva landet i detta avseende förefaller vara Storbritannien, där de lokala självstyrelsernas verksamhetsområden är kraftigt begränsade enligt "ultra vires" principen.

Tyskland och Österrike skiljer sig från de andra (halv)federala och regionaliserade staterna i den bemärkelsen att delstaterna har ett mycket stort administrativt ansvar när det gäller implementeringen av federal lagstiftning. Detta uppvägs av delstaternas roll när det gäller att fatta beslut om lagar på den federala nivån. I Tyskland representeras delstaterna i förbundsrådet av ledamöter från delstaternas regeringar. När det gäller viss lagstiftning är en överenskommelse med förbundsrådet obligatorisk (i ungefär 60 % av fallen). I andra fall kan en majoritet i förbundsrådet röstas ned av förbundsdagen. I Österrike måste förbundsrådet godkänna allt som innebär en inskränkning av delstaternas roll när det gäller lagstiftning och implementering.

4.1 Olika typer av funktioner som mellannivån fyller

Det finns inga generella regler för vilka funktioner som styrelserna på mellannivån fyller. Antalet funktioner varierar i mycket hög grad mellan länderna. Med tanke på denna variation kommer några speciella fall att presenteras.

Ett typiskt drag för självstyrelserna på mellannivå i de nordiska länderna är hälso- och sjukvårdens dominerande ställning, vilket för med sig att mellannivån ibland framstår som ett organ med ett enstaka ansvarsområde snarare än som ett organ med många ansvarsområden. I Sverige upptar sjukvården 80 % av landstingens totala verksamhet. I Danmark läggs 64 % av amtskommunernas utgifter på sjukhus och övrig hälso- och sjukvård, och i Norge 58 %. I Finland utgör hälso- och

sjukvården den viktigaste utgiftskategorin för samkommunerna (73 % 1997).

Den näst viktigaste servicekategorin på styrelseskickets mellannivå är utbildning. I Belgien och i Tyskland till exempel, är utbildning en av de viktigaste (och nästan exklusiva) kompetenserna på de språkliga gemenskapernas och delstaternas mellannivå. Skillnaden mellan språkliga gemenskaper och regioner i Belgien är att de förra har kompetenser som gäller personer, medan de senare har kompetens på områden som gäller förvaltningen av territoriet, som exempelvis ekonomi, offentliga arbeten, transportväsendet och administrativa befogenheter, som tillsynen över kommunerna.

En karaktäristisk kompetens hos de tyska delstaterna är att de är helt och hållet ansvariga för den administrativa organiseringen av de offentliga myndigheterna inom den egna delstaten. Således är det upp till varje delstat att bestämma om det ska finnas en styrelse på mellannivå. Till exempel har endast åtta av de 16 delstaterna en administrativ mellannivå med generella uppgifter, som i denna rapport kallas *Bezirksregierung* (administrativt distrikt). Dess kompetens skiljer sig åt mellan de olika delstaterna. De administrativa distrikten tillhör delstatens förvaltning och kan sägas utgöra en form av dekoncentrerad förvaltning. De österrikiska delstaterna har också administrativa *Bezirke*, som verkställer både federal och delstatlig administration.

I ett mer allmänt perspektiv skulle man kunna hävda, att när det gäller enhetsstater vars styrelseskick har tre nivåer är styrelsens mellannivå den svagaste i termer av ekonomi och personal i jämförelse med den högsta styrelsenivån och den lägsta styrelsenivån. Detta är fallet i de skandinaviska länderna liksom i Nederländerna. I Grekland är den prefekturala självstyrelsen svag i ekonomiska termer, men inte när det gäller personal. I Frankrike är styrelseskickets två mellannivåer båda svagare än den centrala nivån och den lokala nivån.

I de (halv)federala staterna utgör de federala enheterna en mycket stark styrelsenivå. Detta gäller Belgien och Tyskland, och i mindre utsträckning Österrike. I Belgien, Spanien och Italien där styrelseorgan med lagstiftningskompetens har inrättats senare än i Tyskland och Österrike, har regionerna emellertid förlorat i betydelse i frågor som gäller ekonomi och personal liksom när det gäller deras övriga ansvarsområden.

I länder där mellannivån huvudsakligen består av kommunalförbund, är dessa förbund mycket mera funktionellt inriktade än kommunerna och i allmänhet även svagare med avseende på ekonomi och personal.

5 Ekonomi

I alla EU:s medlemsstater och i Norge finansieras styrelseorganen på mellannivån av en kombination av inkomstkällor. I detta avsnitt kommer de vanligaste modellerna för finansieringen av styrelseorganen på mellannivå att presenteras. Man kan i allmänhet skilja mellan tre huvudsakliga inkomstkällor, varav oftast en dominerar:

- (1) skatter som tas upp av styrelseorgan på mellannivå;
- (2) skatter som delas mellan styrelseorganen på central och mellannivå;
- (3) finansiering genom statliga bidrag.

Andra ekonomiska resurser är brukaravgifter och lån.

Modellen med direkta skatter som tas upp av styrelseorgan på mellannivå är den som dominerar i de skandinaviska länderna. I Sverige finansieras de svenska landstingens verksamheter till 71 % av direkta inkomstskatter, medan 14 % kommer från avgifter. Endast cirka 9 % av de svenska landstingens inkomster kommer från statliga bidrag.

De danska amtskommunerna är till nästan 80 % beroende av direkta skatter för sina inkomster. År 1980 var denna andel 50 %. I Frankrike utgör skatter den viktigaste inkomstkällan för styrelseorganen på mellannivå. År 1993 stod skatter för 50 % av regionernas inkomster och för 51 % av departementens inkomster. Det franska systemet är speciellt i den bemärkelsen att det finns viktiga ekonomiska länkar mellan de tre styrelsenivåerna under det nationella planet: regioner, *département* och kommuner. Förutom det faktum att de delar på många skatteintäkter (fastighetsskatter, företagsskatter, egendomsskatter m.fl.), sker ett stort mått av ömsesidigt bidragsgivande (från regioner till departement, från departement till kommuner och vice versa).

I Sverige och Danmark är friheten stor när det gäller att besluta om skattesatsen. I Sverige finns det inga formella begränsningar av de skattesatser som bestäms av landstingen. Riksdagen kan emellertid ange ramar för de kommunala utgifterna, och inom dessa ramar uppmanas landstingen besluta om sin skattesats. Riksdagen kan även i andra former begränsa den kommunala beskattningsrätten. I Danmark är friheten att ta upp skatter mera begränsad. Skatten tas upp centralt, och amtskommunerna kan bestämma skattesatsen inom en centralt beslutad skatteram. I Danmark är friheten att ta upp skatt sammankopplad med omfattande överläggningar mellan centralmakten och landstingsförbundet (Amtsrådsföreningen). Inom ramen för dessa överläggningar uppnås överenskommelser om att inte höja skatterna.

Skattedelning dominerar i de (halv)federala staterna. Delningen av skatterna baseras för det mesta på lagstiftning, som slår fast vilken procentandel av skatteintäkten på riksnivå som går till federala enheter

eller till autonoma *Länder*. Till exempel går 50,5 % av de tyska momsintäkterna till den federala nivån och 49,5 % går till delstaterna. Andra skatter som delas är inkomstskatterna och bolagsskatterna. Delstaterna tar också ut egna skatter. Förvaltningsdistrikten inom länderna hör helt och hållet ihop med delstaterna och saknar egna budgetar och följaktligen också egna inkomster. I Österrike är andelen federala inkomster något mindre än i Tyskland, nämligen just under 45 %. De är mindre än de överföringar som delstaterna tar emot, vilka ibland är öronmärkta (t.ex. för grundskoleutbildning). I Österrike är delning av skatter en komplex fråga; varje skatts procentandel förhandlas för sig och fastställs i federal lagstiftning.

I Spanien är skattedelning den huvudsakliga beståndsdel i den nya finansieringsmodellen för de autonoma regionerna för åren 1997–2001. Denna modell förutsätts föra över 30 % av den personliga inkomstskatten från staten till de autonoma regionerna, och även föra över andra skatter. De så kallade "foralregionerna", Baskien och Navarra, hade sedan tidigare rätt att ta upp skatter för centralmakten. En del av dessa skatter behålls och resten överlämnas till staten. Delningen av statliga skatter utgör nästan 28 % av dessa autonoma regioners inkomster.

Länder där bidrag är de viktigaste inkomstkällorna för mellannivån är till exempel Italien, Norge och Nederländerna. I Italien var 1991 de ordinärt lagstadgade regionerna till 93 % beroende av överföringar från centralmakten, speciellt lagstadgade regioner till 89 % och provinserna till 75 %. Det finns flera skillnader mellan de ordinära italienska regionerna och regionerna med speciell lagstiftning när det gäller ekonomin. Totala transfereringar är vanligt förekommande i regioner med speciell lagstiftning, men är endast av begränsad betydelse för regioner med ordinär lagstiftning. För regioner med speciell lagstiftning tar de sig uttryck som delning av intäkterna från inkomstskatten och delning av den moms som tagits ut inom regionen. Dessa fördelningskvoter fastställs i särskild lagstiftning.

I Norge finns det en maximal skattesats på 7 % av den beskattningsbara inkomsten.

I Nederländerna utgör bidragen till provinserna 60 % av provinsernas inkomstbudget 1997 (1996 endast 50,3 %), och det allmänna bidraget från provinsfonden stod för 30 %. Den relativa betydelsen av extraavgifterna på den nationella fordonsskatten ökade från 11,8 % 1996 till 21 % 1997.

Kommunalförbund finansieras för det mesta av sina medlemskommuner, ibland tillsammans med statsbidrag. Detta är till exempel fallet i Finland. Ett intressant fall i detta hänseende är Frankrike, där regeringen har lagt fram en proposition om införandet av en företagsskatt för urbana regioner.

En tungt vägande aspekt på finansieringen av styrelserna på mellannivå är att de olika ekonomiska styrkeförhållandena mellan styrelseorgan på mellannivån är en följd av om de tar upp egna skatter eller om det sker en delning av de skatter som tas upp av varje styrelseorgan. Skillnader i styrka framträder inte lika mycket när styrelserna på mellannivå i huvudsak finansieras genom bidrag, eftersom dessa i allmänhet är utjämnande. I länder med skattedelning eller där styrelserna på mellannivå till stor del finansieras genom beskattning, utgör utjämningsmekanismer en av de grundläggande förutsättningarna för systemets livsduglighet. I praktiken leder ekonomisk utjämning till att rikare områden betalar för fattigare områden. Detta instrument uppskattas inte alltid i de rikare områdena. Utjämningsystem förekommer exempelvis i Belgien, Danmark, Tyskland, Spanien, Österrike och Sverige. Det mest radikala utjämningsystemet är det svenska, som bygger på utjämning av såväl intäkter som utgifter mellan landstingen. I Danmark och Tyskland finns det ett komplicerat utjämningsystem som i flera steg åstadkommer en jämnare fördelning mellan de olika delstaterna eller amten. I Spanien står den Interregionala kompensationsfonden för en del av centralmaktens bidrag till de autonoma regionerna. Denna fond utgör nästan 2 % av de autonoma regionernas inkomster.

Den allmänna tendensen inom den Europeiska unionen och Norge är en strävan att öka det ekonomiska oberoendet för styrelserna på mellannivån, antingen genom att öka den relativa betydelsen av skatter som inkomstmedel, eller genom att ersätta öronmärkta anslag med generella bidrag. Det enda betydande undantaget i detta hänseende är Storbritannien, där bidragen från staten har vuxit i betydelse under de senaste 15 åren och där regeringen även har tagit över rätten att besluta om nivån på de företags-skatteer som ska tas upp. Denna trend kommer att förändras när den framtida regionala självstyrelsen i Skottland ges beskattningsrätt.

6 Styrelseorganen på mellannivån och tillträdet till gemenskapsprocessen

Alla medlemsstaters mellannivåer som består av valda organ finns representerade i EU:s regionkommitté. Eftersom detta gäller alla medlemsstater och eftersom regionkommittén endast har en rådgivande ställning, ska vi inte beskriva detta institut i detalj. Dessutom har regionkommittén redan varit föremål för ett ökande antal studier sedan Maastrichtfördraget. Det är mer relevant att undersöka andra metoder som mellannivåerna har för att få tillträde till processerna inom EU. Ur denna synvinkel har det blivit tydligt att "mellannivåerna" i de federala (Tyskland, Österrike, Belgien) och "halvfederala" staterna (Spanien) har ett mycket bättre tillträde till

unionens processer än mellannivåerna i enhetsstaterna. Det är därför särskilt intressant att här sätta fokus på delstaterna i Tyskland och Österrike, regionerna och de språkliga gemenskaperna i Belgien och de autonoma regionerna i Spanien.

6.1 De (halv)federala staterna

I Tyskland stadgar numera grundlagen att "delstaterna deltar i EU:s angelägenheter" via förbundsrådet (art. 23(2)). I själva verket har förbundsrådet sedan den europeiska integrationen inleddes varit mer delaktigt i unionens angelägenheter än förbundsdagen. Detta blev tydligt genom förbundsrådets inrättande av ett "Permanent utskott för Europafrågor" 1957. Delstaternas aktiva deltagande genom förbundsrådet har ökat sedan 1980-talet, i synnerhet med inrättandet av "Kammaren för Europafrågor" (Europakammer) 1992. Kammaren erkänns i grundlagen, och genom den kan förbundsrådet offentliggöra sina ståndpunkter. I praktiken har den federala regeringen vid ett flertal tillfällen tvingats ta förbundsrådets ståndpunkter under övervägande i förhandlingar med rådet. Den federala lagstiftning som ratificerade Enhetsakten slog först av allt fast att den federala regeringen måste respektera förbundsrådets röstetal på de områden som faller inom delstaternas exklusiva kompetens, och att den inte får avvika från detta röstetal om inte förpliktelserna som följer med den europeiska integrationen kräver detta. Alltsedan tilläggen till konstitutionen (särskilt artikel 23 av grundlagen) gjordes i samband med ratificeringen av Maastrichtfördraget, måste regeringen ta hänsyn till förbundsrådets ståndpunkter även på områden som faller inom den federala nivåns exklusiva kompetens, om delstaternas intressen påverkas av ett förslag till EG-lag. Dessutom måste förbundsrådets ståndpunkter vara vägledande i utformningen av den federala politiken i de fall där delstaternas lagstiftningskompetens, myndigheter eller administrativa funktioner påverkas, även om den federala nivåns generella ansvar ska upprätthållas. Och i de fall där oenighet kvarstår mellan delstaterna och den federala regeringen, finns det en *förbundsråds/Länder-lag* som stadgar att ett majoritetsröstetal med två tredjedelar av förbundsrådet tvingar den federala regeringen att företräda förbundsrådets position i ministerrådet, utom när detta medför konsekvenser för federationens budget på grund av ökningar eller minskningar av de federala utgifterna eller intäkterna. Generellt sett har förbundsrådets roll för utvecklingen av den europeiska integrationen stärkts av de konstitutionella tilläggen efter Maastricht; i framtiden kan federationen vara tvungen att ha förbundsrådets godkännande för att avstå ytterligare lagstiftningskompetens till den Europeiska unionen (Art. 23(1)).

Förutom genom förbundsrådet har de tyska länderna på ett medvetet sätt mobiliserat en mängd andra institutionella resurser för att kunna följa förhandlingarna i unionen på nära håll. Till exempel har de flesta delstater inrättat egna departement för "federala frågor och Europafrågor" och de flesta delstaters regeringskanslier har särskilda enheter som ansvarar för samordningen av departementen i Europafrågor. De flesta av delstaternas departement har dessutom, i likhet med den federala nivån, inrättat "departementsavdelningar" och "kommissionärer" med ansvar för Europafrågorna. Sedan 1992 har det också funnits en "konferens för delstaternas Europaministrar" (Europaministerkonferenz), som utgör ytterligare ett samordningsinstrument vilket möjliggör för delstaterna att följa med i EG-lagstiftningen och förbereda gemensamma ståndpunkter.

I Bryssel finns slutligen två vägar för de tyska delstaterna som ger direkt tillträde till unionens förhandlingsprocesser, vid sidan av deltagandet i regionkommittén. Först och främst deltar delstaternas representanter aktivt i rådets arbetsgrupper (1994 deltog tjänstemän från delstaterna i 339 av rådets arbetsgrupper). Numera tillåter dessutom den nya artikel 146 i EG-fördraget, som stadgar om medlemsstaternas rätt att delta i rådet på ministernivå, att Tyskland representeras i rådet av ministrar från delstaterna när det gäller förslag som påverkar delstaternas exklusiva lagstiftningskompetens. På så sätt har delstaternas representanter befogenheten att fatta beslut på hela den Federala republikens vägnar. Den andra vägen som ger delstaterna direkt tillträde till unionens förhandlingsprocesser är genom lobbying. Delstaterna har i själva verket haft kontor i Bryssel sedan början på 1980-talet och några av dem har till och med delegationer som företräder nästan alla deras departement. Som vilken lobbyverksamhet som helst är uppgiften att samla in information om EU:s planer och att bevaka delstaternas intressen på en informell nivå. Ungefär tio arbetsgrupper samordnar samarbetet mellan dessa kontor, och påskynar på så sätt spridningen av informationen om Europafrågor. I det stora hela är det ingen tvekan om att den europeiska integrationen har lett till en växande institutionell mobilisering för delstaternas del, vilket dock inte enbart är ett tecken på en pro-europeisk inställning. Det uttrycker också i synnerhet delstaternas rädsla att en överenskommelse mellan den federala nivån och EU-organen skulle kunna skada deras privilegier.

Även om det inte finns så mycket erfarenhet att falla tillbaka på när det gäller den nya medlemsstaten Österrike, så kan delstaterna i Österrike i likhet med de tyska delstaterna, hänvisa till särskilda bestämmelser i författningen som gör det möjligt för dem att spela en aktiv roll i den österrikiska EU-politiken. Dessa bestämmelser och villkor skapades genom särskilda tillägg till konstitutionen i december 1994 (artikel 23d i konstitutionen). Förutom att öppna kontor i Bryssel och delta i regionkommittén (där de har majoriteten av Österrikes mandat), kan de öster-

rikiska delstaterna lita till en lång rad instrument när det gäller deltagandet i den europeiska beslutsprocessen. Först och främst har de en gemensam permanent österrikisk representation i Bryssel, som kompletterar informationen som deras federala kontor tillhandahåller. Vidare deltar representanter från delstaternas förbindelsekontor i Wien i den federala regeringens interdepartementala sammanträden om Europafrågor och bevakar ländernas intressen där. Den nya artikel 23d i konstitutionen tvingar i stort sett den federala regeringen att förse delstaterna med alla Europadokument som skulle kunna påverka deras lagstiftningskompetens eller deras intressen. Om delstaterna kommer fram till en gemensam standpunkt när det gäller en fråga som faller inom deras lagstiftningskompetens, är Österrikes representant i rådet bunden av denna standpunkt och kan endast avvika från den av tvingande skäl som har att göra med utrikespolitik eller integrationspolitik. Samma artikel 23d i Österrikes konstitution har dessutom använts för att utnyttja möjligheten enligt den nya artikeln 146 i EG-fördraget att ge en representant för delstaterna rätt att delta direkt i ministerrådet när dess dagordning inkluderar behandling av förslag till bestämmelser som faller inom de österrikiska delstaternas lagstiftningskompetens (en minister i den federala regeringen måste också vara närvarande). Som man kan se påminner alla dessa mekanismer för de österrikiska delstaternas engagemang i EU-politiken i hög utsträckning om det tyska exemplet.

Belgien har ett liknande system när det gäller regionernas och de språkliga gemenskapernas deltagande i unionens beslutsprocess. Systemet innebär bland annat att de deltar i regionkommittén enligt en subtil balans vad gäller representationen, att "attachéer" från de språkliga gemenskaperna och regionerna finns närvarande vid den permanenta, belgiska representationen, och i synnerhet att en minister från regionstyrelsen eller styrelsen för den språkliga gemenskapen har möjlighet att representera Belgien i den Europeiska unionens ministerråd. Fyra olika situationer kan därför föreligga: a) exklusiv federal representation, om rådets dagordning gäller uteslutande federala kompetenser; b) federal representation med en federativ "bisittare" från de federativa styrelseorganen, om rådets dagordning gäller parallella kompetenser där den federala kompetensen dominerar; c) representation av de federativa styrelseorganen med en federal bisittare, om dagordningen gäller parallella kompetenser där regionernas och de språkliga gemenskapernas kompetens dominerar; d) exklusiv representation av de federativa styrelseorganen i rådet, om dagordningen uteslutande gäller deras kompetensområden. Detta komplicerade system, som återspeglar den belgiska federalismen, fungerar på basis av ett turordningssystem med växlingar varje halvår i överensstämmelse med turordningen för ordförandeskapet i EU, vilket gör att de olika federativa styrelseorganen turas om att vara representerade.

Även om Spanien inte har ett federalt politiskt system i ordets strikta bemärkelse, har landet gett sina autonoma regioner ett utökat manöverutrymme under senare år, och de har använt det för att bli mera aktiva i Europafrågor. I själva verket har de autonoma spanska regionerna länge intresserat sig för den europeiska integrationen. Ett första tecken på detta är inrättandet av departement med ansvar för EU-frågor i de autonoma förvaltningarna. Ett annat tydligt tecken på detta intresse är att majoriteten av de autonoma regionerna (13 av 17 1996) har öppnat "informationskontor" i Bryssel; några, som till exempel Katalonien och Kanarieöarna, inväntade inte ens Spaniens medlemskap i EU (Katalonien 1982, Kanarieöarna 1985). Dessa initiativ har dock under cirka tio års tid utvecklats i ett läge av relativ juridisk ovisshet, eftersom den spanska centralmakten enligt konstitutionen innehar ett exklusivt monopol över alla utrikesrelationer. Sedan början på 1990-talet har emellertid de autonoma regionernas rätt till delaktighet i unionens beslutsprocess mer och mer befästs, både av den spanska författningsdomstolen och av centralstaten. Författningsdomstolen sade i ett utlåtande 1994 att om staten har rätt att delta direkt i EU-samarbetet, så hade de autonoma regionerna ett "intresse" av att följa utvecklingen av denna EU-dimension. År 1989–1992 förhandlade den spanska centralstaten för egen del fram inrättandet av en "konferens om Europafrågor" tillsammans med de autonoma regionerna, vilken fick politisk och juridisk status 1992. Detta rådgivande organ utgör ett komplement till den konferensverksamhet som dragits igång mellan regionerna inom 17 sektorer, vilka motsvarar många av EU:s politikområden. Det gör det möjligt att ta med de autonoma regionerna indirekt i förhandlingsprocessen i EU:s ministerråd, på villkor och förutsättningar som i hög grad liknar dem inom federala system:

- centralmakten måste informera de autonoma regionerna om de ärenden som faller inom statens exklusiva lagstiftningskompetens;
- centralmakten måste ta tillbörlig hänsyn till de autonoma regionernas ståndpunkter i de fall som innebär att regionernas exklusiva lagstiftningskompetens påverkas;
- överenskommelser måste sökas mellan staten och de autonoma regionerna när det gäller frågor där lagstiftningskompetensen är parallell eller delas.

I det stora hela är det mycket slående hur nära det spanska systemet befinner sig till de federala systemen som beskrivits ovan. Även om de är lika, så är det dock inte samma system; de autonoma regionerna saknar en motsvarighet till förbundsrådet som kan framföra deras ståndpunkter till centralmakten. Dessutom kännetecknas den spanska (halv)federalismen av en rivalitet mellan de autonoma regionerna, som inte har en lika tydlig motsvarighet i Tyskland. Den spanska staten hyser därför inga betänk-

ligheter mot att lägga fram sina synpunkter när det gäller att slå fast landets position i ministerrådet. Den politiska ledningen i Spanien (regeringen Aznar som tvingats in i en allians med Jordi Pujols katalanska nationaliströrelse) har dock sällan tidigare varit så positivt inställd till de autonoma regionernas frigörelse i allmänhet, och deras växande engagemang i EU-processen i synnerhet, som för närvarande. Detta bevisades nyligen av en lång rad eftergifter som staten gjorde gentemot regionerna. En autonom "attaché" har också tillsatts i den permanenta spanska representationen, vilket säkerställer att information från kommissionen går direkt till de autonoma regionernas kontor i Bryssel. Ännu viktigare är att de autonoma regionerna, som en följd av förhandlingar med staten under sommaren 1997, fått rätt att sända representanter till kommissionens arbetsgrupper (och komitologikommittéer) när det gäller frågor som påverkar deras kompetens. Dessutom tog det spanska parlamentet i februari 1998 ännu ett steg i riktning mot den tyska modellen genom att anta en resolution med förslaget att låta representanter från de spanska regionerna delta i förhandlingar i ministerrådet i de fall då de föreslagna lagarna skulle kunna påverka regionernas kompetensområden. Med tanke på att det institutionella och politiska samarbetet mellan regionerna är svagt utvecklat, förefaller det emellertid som om denna reform kommer att visa sig ganska svårlöst i praktiken.

6.2 Övriga stater

I jämförelse med den omfattning i vilken styrelseorganen på mellannivå i federala och halvfederala stater deltar i EU-processen, framstår deltagandet av motsvarande organ i andra länder som mycket svagt. Vi ska inte diskutera alla dessa stater här, utan nöjer oss med ett fåtal belysande exempel. I Italien till exempel, där regionerna nu skaffar sig allt bredare kompetensområden, finns det en "stat-regionkonferens" där ledarna för de italienska regionerna rådfrågas om EU-förslag på åtgärder som påverkar regionala intressen. Typiskt nog spelar representanterna för regionerna i denna konferens endast en rent rådgivande roll. Den sammankallas endast efter beslut av ordföranden i det italienska statsrådet, och har i själva verket sammanträtt mycket sporadiskt. Det är lätt att inse begränsningarna för regionernas officiella deltagande i utformningen av landets EU-politik med denna typ av modell.

Inte heller i Frankrike gav de stora decentraliseringsreformerna under 1980-talet regionerna (och i ännu mindre utsträckning departementen) bättre tillgång till EU-processen. Vissa regioner har undersökt möjligheterna att utveckla inflytandet på den europeiska nivån. Till dessa möjligheter räknas bland annat en tilltro till den "regionalistiska" aktivismen hos

lokalt valda representanter som samtidigt är ledamöter i EU-parlamentet; inrättandet av representationskontor i Bryssel för lobbyverksamhet; samarbete med andra regioner i stora "transnationella" regionala samman slutningar för att göra regionerna mera synliga och inflytelserika. Dessa tillvägagångssätt bland de franska regionerna bör dock inte överskattas. Deras lobbyverksamhet är fortfarande allt som oftast ineffektiv; den handlar mycket mindre om att förhandla än om att införskaffa information om utvecklingen av EU-frågor som sannolikt kommer att påverka regionerna (huvudsakligen strukturfonderna). Utformningen av Frankrikes Europapolitik är i det stora hela enbart en fråga för centralmakten (republikens president och premiärminister för de stora frågorna, och departementen för specifika ärenden), via statens officiella samordnings- och representationskanaler samt regeringen själv (interdepartementala kommitténs generalsekretariat – SGCI – i Paris, och den permanenta representationen i Bryssel). På den regionala nivån är det regionernas prefekter – statens företrädare i regionen – som ansvarar för att implementera EU-politik som gäller ekonomisk och social utveckling och planering av markanvändning.

I allmänhet är det sätt varpå styrelseorganen på mellannivå i enhetsstaterna deltar i förhandlingar om strukturfonderna och hanteringen av dem, ganska utmärkande för deras relativt sett begränsade deltagande i EU-politiken. På Irland inrättades visserligen via lagstiftning den första januari 1994 åtta regionstyrelser som representerar kommunerna, för att arbeta med fördelningen av strukturfonderna. Trots detta har finansministern och miljö- och kommunministern det verkliga ansvaret för förhandlingarna med Bryssel i detta avseende (den senare ministern har även tilldelats uppgiften att utse irländska kommunrepresentanter till regionkommittén). I Frankrike vilar ansvaret för förberedelserna av ärendena först hos Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR, delegationen för nationell planering och utveckling och för regional verksamhet), som är ett centralt statsorgan. På mellannivån är det fortfarande prefekten som förhandlar om de regionala utvecklingsprogram som är berättigade till stöd från strukturfonderna, i samråd med de regionala styrelseorganen. I Sverige och Finland faller förhandlingar om strukturfonderna och fördelningen av dem i huvudsak inom centralförvaltningens ansvarsområde, till skillnad från Danmark, där amtskommunerna har större självständighet när det gäller hanteringen av EU-medlen. I Portugal är de regionala utvecklingsprogrammen, som strukturfonderna är med och finansierar, föremål för "medbeslutande" mellan centralmakten och kommunerna, men detta sker inom ramen för en kommitté, vars ordförande representerar staten. I Storbritannien, till sist, är det fortfarande staten som har kvar kontrollen över förhandlingarna om strukturfonderna i Bryssel, även om majoriteten av alla kommuner har gått

samman i nätverk för att stärka sin närvaro i Bryssel, med en särskild avsikt att förbättra sina möjligheter att få tillträde till strukturfonderna. Kommunerna i Storbritannien saknar i detta sammanhang praktiskt taget alla möjligheter att påverka EU:s dagordning; det bästa de kan hoppas på är att hålla sig så välinformerade att de kan förbereda sig så bra som möjligt inför fördelningen av EU-medel.

Det förefaller som om det rådande mönstret är detsamma i majoriteten av de enhetsstater som ingår i denna studie. Enligt detta mönster utgör EU:s institutioner tydligt en ny aktör som håller på att förändra de traditionella bilaterala spelreglerna mellan staten och de regionala och lokala nivåerna. Detta till trots är det inte nödvändigtvis centralmakten, i egenskap av främste aktör på Europeanivån, som är förloraren i detta spel mellan tre nivåer. Det innebär dock inte att mellannivån inte har någonting att säga till om inom EU, utan bara att dess inflytande i allmänhet utövas under direkt eller indirekt kontroll från centralmakten.

7 Nya och kommande reformer och debatter om styrelsen på mellannivå i Europa

7.1 Regionala reformer på enhetsstaternas politiska dagordning

En av de mest slående aspekterna när det gäller de pågående reformerna av styrelsen på mellannivå i Europa är tendensen till en förstärkning av de regionala organens status, kompetensområden och resurser i enhetsstaterna, vilket tydligt framgår i denna studie. Problemet med de (halv)-federala staterna, som redan behandlats i detalj, kommer således inte att tas upp här. I detta hänseende är det emellertid viktigt att komma ihåg att de tyska delstaterna framstår som en förebild för många regioner i enhetsstaterna när det gäller arbetet med att skapa ett "regionernas Europa". I många enhetsstater, inklusive de mest centraliserade, kan man faktiskt märka en fortgående utveckling till förmån för ökad regionalisering, och denna utveckling stöds av reformer och debatter som syftar till att föra över ett växande antal statliga åligganden till regionerna. Ett slags konkurrens verkar ta fart i Europa, som gäller bildandet av regioner med tillräckliga befogenheter för att klara utmaningarna från den ekonomiska utvecklingen, det transnationella samarbetet mellan regionerna och tillträdet till de europeiska institutionerna.

I Frankrike till exempel, där decentraliseringsreformerna på 1980-talet gav regionerna egna liv, befinner sig debatten om en ökning av regionernas kompetens fortfarande på den politiska dagordningen. En proposition som utarbetats av ministern för nationell planering och miljö syftar följaktligen till att delegera ansvaret för den nationella planeringen till regionerna och städerna, framför allt genom att ge regionerna kompetensen att utforma regionala planeringsprojekt.

I Italien har processen med att överföra kompetensområden till regionerna pågått sedan början på 1990-talet (reformen godkändes den 8 maj 1993 av den gemensamma kommittén för institutionella reformer). Den nyligen fastställda förteckningen över statliga kompetensområden ökar utrymmet för de regionala kompetensområdena, och en pågående skattereform (lag den 15 mars 1997) ger regionerna ett visst antal egna skatteresurser (till exempel inom områdena hälsa och transportväsende). Dessutom har ett nytt valsystem (lag den 23 februari 1995) gjort att det regionala valförfarandet stämmer överens med valförfarandet för parlamentet, kommunerna och provinserna.

Debatten om regionala reformer har också pågått i Danmark under de senaste åren i samband med frågan om den europeiska integrationen, och debatten gäller förslagen om att anpassa det danska territorialsystemet till ett Europa som består av mäktiga regioner.

I Portugal befinner sig också frågan om bildandet av regioner på den politiska dagordningen. Det portugisiska parlamentet har antagit en lag om att bilda åtta regioner som ska representeras av valda regionala församlingar och regionala exekutiva organ. Dessa regioner ska förses med breda kompetensområden när det gäller ekonomi och sociala frågor. Bildandet av dessa regioner är dock fortfarande föremål för en politisk debatt mellan å ena sidan socialisterna och kommunisterna som stödjer reformen av lokaldemokratiska skäl, och socialdemokraterna och kristdemokraterna å den andra sidan, som är kritiska mot att begreppet region skiljs från den historiska och politiska verkligheten i Portugal. En folkomröstning som hölls i oktober 1998 ledde till en seger för motståndarna till inrättandet av regioner.

I Sverige har debatten om en reform av förvaltningen på mellannivå tagit en ny vändning. För närvarande genomförs försök med en ny slags struktur på mellannivå i Skåne, Kalmar, Västra Götalands och Gotlands län. En parlamentarisk utredning har getts i uppdrag att utvärdera försöken och väntas presentera sina resultat tillsammans med sina rekommendationer år 2000.

Till och med i länder som Storbritannien, som kännetecknas av centralisering och frånvaro av historiskt grundlagda regionala identiteter (med undantag för Skottland och Wales, som ju är mer än bara "regioner"), kan man märka en utveckling mot "regionalisering". Denna utveckling in-

leddes 1994, med inrättandet av statliga regionkontor (GRO). Syftet med dessa kontor är visserligen begränsat till att säkerställa en bättre samordning och en effektivare handläggning av regeringens politik. De är inte valda och ansvarar endast inför ministrarna. De utgör dock ett första steg mot ett godkännande av en regional nivå, anpassad för att hantera bestämda offentliga åtaganden. Dessutom har kommunerna bildat formella allianser eller andra slags nätverk på den regionala nivån, med syftet att väcka EU-kommissionens uppmärksamhet. Detta betraktas som tecken på att en viss form av regionalism håller på att förverkligas, även om den bakomliggande idén främst baseras på ekonomiska beräkningar (till exempel tillgång till strukturfonderna), och en viss rivalitet mellan kommunerna. Slutligen har Tony Blairs regering, förutom att avträda stora kompetensområden till de framtida skotska och walesiska parlamenten (inklusive beskattningsrätt till Skottland), planerat inrätta nya "myndigheter för regional utveckling" (RDA), vilka kommer att ha det generella ansvaret för den ekonomiska och sociala utvecklingen på regional nivå. Dessa myndigheter kommer att vara ansvariga inför ministrarna, men måste även vara "mottagliga för regionala synpunkter". Myndigheterna för regional utveckling, som kommer att styras av ett råd bestående av 12 ledamöter från näringsliv, fack och den kommunala sektorn, anses utgöra halva vägen mot ett inrättande av valda regionala församlingar och ett första steg mot att skapa en regional identitet i England.

7.2 Den "urbana metropolen" som fenomen

En annan återkommande fråga som är relaterad till reformer på mellan-nivån och som diskuteras på de territoriella förvaltningsnivåerna i de europeiska staterna gäller bildandet av "storstadsområden", i princip storstadsregioner. Detta innebär i huvudsak att man överför omfattande kompetenser när det gäller urban service, bostäder, transportväsende och ekonomisk utveckling till lämpliga organ. Det grundläggande problemet i detta sammanhang är att försöka hitta en relevant status för dessa storstadsområden. I Italien skrev 48 provinser samt provinsen Bologna under "Accordo per la Citta Metropolitana" den 15 februari 1994, som stöd för en slags omorganisering av stadsstyrelserna. Denna omorganisering har som målsättning att skapa en gemensam styrelse för urban offentlig service, ekonomisk planering, social service, hälsovård och kollektivtrafik för hela storstadsområdet. I Storbritannien planeras en större omorganisering av staden London till år 2000, vilken når sin höjdpunkt med inrättandet av ett styrelseorgan för hela London med 25 ledamöter och en direktvald borgmästare. I Danmark har det också uppstått en debatt om Köpenhamns ställning som storstadsområde. Två större utvecklingsprojekt

är på gång i Frankrike. Det första går ut på att så långt som möjligt stödja samarbetet mellan kommunerna i storstadsområdena, men denna process leder för närvarande till en kraftig ökning av antalet juridiska samarbetsformer ("distrikt", "kommunalförbund", "förbund av nya stadsområden", "stadsförbund"), vilket gör det mellankommunala samarbetet mycket komplicerat i stadsområdena. Inrikesministern förbereder för närvarande en proposition för att minska komplexiteten i dessa strukturer. Det andra utvecklingsprojektet gäller "politique de la ville", eller en kampanj mot den sociala utslagningen i urbana områden, en politik med sociala förtecken som strävar efter att införa en lång rad juridiska, sociala och skattemässiga mekanismer till förmån för ekonomisk och social sammanhållning i krisdrabbade områden. Även i detta fall planerar regeringen att stödja denna kampanj. I en rapport av den socialistiska borgmästaren Jean-Pierre Sueuer som lämnades in till socialministern i februari 1998, föreslås extra budgetsatsningar och bildandet av "conseils d'agglomération" (orstadsråd) bestående av invånarna i de aktuella områdena, för att stärka dessa åtgärder.

Nederländerna är ett bra exempel på att inrättandet av nya stadsstrukturer kan visa sig vara mycket problematiskt och kontroversiellt, då det slår mot själva kärnan i traditionell förvaltningsorganisation. Det har följaktligen förts en politisk debatt i detta land sedan början på 1990-talet som gäller frågan om stadszoner och denna debatt har tagit många vändningar; publiceringen av ett stort antal rapporter och vitböcker, antagandet 1994 av ett utkast till en lag med målet att bilda sju "orstadsstyrelser" och ett pilotprojekt som drevs i Rotterdam. Processen stötte på motstånd när en ny regering kom till makten 1994, och den nya regeringen föredrog att ge sitt stöd till idén om en "stadsprovins", som var mer inriktad på en traditionell omfördelning av åligganden mellan provinsen och kommunen. Dessutom förkastades förslaget om att inrätta en "orstadsprovins" genom en folkomröstning i Rotterdam, då detta skulle betyda att kommunen försvann och ersattes av tio mindre kommuner. Den nederländska senaten demonstrerade för sin del sitt motstånd genom att vägra behandla regeringspropositionen om "stadsprovinsen" Rotterdam i januari 1998.

8 Problemen med att organisera mellannivåer

Det finns naturligtvis många problem förknippade med organiseringen av mellannivån i olika länder och, vilket nämdes i inledningen till detta kapitel, det är onekligen svårt att hitta länder med liknande strukturer på mellannivån. Utvecklingen av mellannivån är till viss del en organisatorisk reaktion på de problem och krav som uppstår på andra håll. I vissa länder

där det har visat sig vara svårt att slå ihop små kommuner till större kommuner har till exempel inrättandet av en mellannivå setts som en lösning på detta problem. Eftersom ett lands styrelseskick och förvaltning är ett vittomfattande system, kan emellertid det som ses som en lösning i en del av systemet visa sig vara ett problem i en annan del. Det är därför förhållandevis lätt att peka på några av problemen med den nuvarande utvecklingen av mellannivån. Först och främst, om mellannivån är splittrad kommer, vilket redan är uppenbart i vissa länder, rivalitet och konkurrens att uppstå bland de olika typerna av administrativa enheter, vilket leder till att nya problem och krav på samordning snart växer fram.

Den komplicerade bilden av mellannivån kommer också att innebära problem när ett ökat samarbete mellan olika mellannivåer i olika länder blir nödvändigt. Vem ska samarbeta med vem, när samma slags frågor eller funktioner handläggs av olika slags strukturer på mellannivån i olika länder?

Det finns också intressanta skillnader mellan olika nivåer inom de undersökta länderna själva. I nästan alla länderna i studien organiseras styrelsen på mellannivå på ett annat sätt än styrelsen på central nivå. Till skillnad från exempelvis USA, där organisationen på delstatsnivå ser mer eller mindre exakt likadan ut som organisationen på federal nivå, så tillämpar inget land i studien, möjligen med undantag för Spanien, samma organisatoriska princip på den centrala nivån som på mellannivån. I Tyskland hittar vi till exempel ett tvåkammerssystem på den federala nivån, men ett enkammersystem på delstatsnivån. I uttalat parlamentariska system tillämpas sällan den parlamentariska principen med en strikt uppdelning mellan regering och opposition i de direktvalda strukturerna på mellannivån.

I vissa länder verkar det också finnas ett slags demokratiskt dilemma – en obalans mellan den politiska legitimiteten och de uppgifter som mellannivån förväntas utföra. I vissa fall när mellannivåer skapas, så ges de en stor politisk legitimitet genom att regionalförsamlingarna väljs i direkta val, men samtidigt tilldelas dessa nya strukturer ganska begränsade ansvarsområden, vilket i det långa loppet tenderar att skapa spänningar, antingen mellan den centrala nivån och mellannivån eller mellan den lokala nivån och mellannivån.

Det mest slående resultatet av denna studie är emellertid inte existensen av så många olika slags strukturer på mellannivå, utan istället det blotta antalet strukturer som kan återfinnas inom ett land. Det går möjligen att tala om ett överskott på mellannivån i Europa. Uttrycket kanske väcker associationer hos dem som känner till debatten om det demokratiska underskottet inom EU. Även om uttrycket avsiktligt valdes för att anspela på demokratidebatten om EU, är det emellertid viktigt att påpeka att det som vi framför allt vill betona här inte är ett demokratiskt

överskott, utan snarare ett organisatoriskt överskott. Det finns emellertid även demokratiproblem förknippade med detta organisatoriska överskott, vilket vi snart ska återvända till. Men låt oss först slå fast att överskottet på mellannivån verkar gå både i en vertikal riktning – när nya nivåer inrättas över eller under de gamla mellannivåerna – och i en horisontell riktning – när nya typer av administrativa enheter skapas på samma nivå som den gamla mellannivån.

Kort sagt, nya nivåer skapas utan att de gamla avskaffas. Finland är ett bra exempel på denna utveckling. Även om länsstyrelserna i Finland minskades i antal från tolv till sex, så har en ny slags mellannivå framträtt genom inrättandet av de nitton så kallade landskapsförbunden. Och i länder som Danmark och Norge, där landstingen mer eller mindre tog över alla åligganden från länsstyrelserna för flera år sedan, existerar dessa länsstyrelser fortfarande och har visat sig vara anmärkningsvärt skickliga att hitta nya uppgifter att fullfölja. I länder som Frankrike, Spanien och Italien har mellannivån utvecklats mer enligt vertikala dimensioner, där nya nivåer har lagts till de gamla, medan Belgien förefaller vara det bästa exemplet på hur utvecklingen av mellannivån kan gå i både en vertikal och en horisontell riktning på samma gång.

En snabb blick på vilken organisationsbild som helst som avbildas i denna bok visar hur komplex mellannivån har blivit i nästan alla de undersökta länderna, när gamla strukturer bibehålls medan nya läggs till. Man kan fråga sig hur folk i allmänhet ska kunna förstå dessa nya strukturer och hur denna utveckling stämmer överens med den grundläggande demokratiska principen om ett transparent styrelseskick, som gör det möjligt för allmänheten att delta i folkstyret och därmed fullfölja sina demokratiska rättigheter och plikter.

*Fotnoter**Mellannivåns organisation i Europa*

¹ Se till exempel: *Regionalism in European Politics*: red. Roger Morgan. Policy Studies Institute. London 1986. *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of Western European Unitary States*: red. Edward C. Page och Michael J. Goldsmith, Sage Publications 1987. *Territory and Administration in Europe*: red. Robert Bennet. Printer Publishers 1989. *Local Government in Europe. Trends and Developments*: red. Richard Batley och Gerry Stoker. MacMillan, London 1991; *Local Government in the New Europe*: red. Robert J. Bennet. Belhaven Press. London 1993; *Rise of Meso Government in Europe*: red. L.J. Sharpe. Sage 1993. *Regions in Europe*: red. Joachim Jens Hesse, Volume 1–2. Nomos Verlagsgesellschaft 1995/96; *The European Union and the Regions*: red. Barry Jones och Achael Keating, Clarendon Press. Oxford 1995. *Managing across Levels of Government*: OECD rapport 1997. *Regionalisation and its Effects on local self-government: Local and regional authorities in Europe*. No 64, Council of Europe 1998, *Regions of Europe* red. Patrick Le Galds och Christian Lequesne. Routledge. London 1998.

² Michael Keating 1996 s. 35–41.

³ *Managing across levels of Government* 1998 s. 27–32.

⁴ För en kritisk analys av decentraliseringsbegreppet, se Christopher Stevens 1995 s. 35–47. Se även Edward C. Page och Michael J. Goldsmith 1987, s. 2–3.

⁵ Michael Keating: *Europeanism and Regionalism* 1995. s. 1–4.

⁶ Robert Bennet 1989 s. 55–56

⁷ Alan Northon 1991 s. 34–35

⁸ *Regional and Local Government in the European Union* 1996 s. 84.

⁹ David Wilson 1996 s. 445–450.

¹⁰ Cesare Onestini 1995/96 s. 202–205.

¹¹ Michael Keating 1998 s. 19.

¹² Antoine Bailly. Chris Jensen–Butleer, Lila Leontidou 1996 s. 163–168.

¹³ *Rise of Meso Government in Europe* s. 1.

- ¹⁴ Regionalisation and its effects on local self-government 1998 s. 9–43.
- ¹⁵ Alan Lawton och David McKeivitt 1995 s. 47.
- ¹⁶ Martin Loughlin 1996 s. 49–63.
- ¹⁷ Vernon Bogdanor 1986 s. 43–57.
- ¹⁸ Edward C. Page och Michael J. Goldsmith 1987 s. 157–160.
- ¹⁹ Martin Loughlin 1996 s. 61.
- ²⁰ Gerry Stoker 1991 s. 6–10.
- ²¹ Michael Keating/Lisbeth Hooghe 1996 s. 219.
- ²² Michael Keating/Lisbeth Hooghe 1996 s. 226, 227. Ash Amin och John Tomaney 1995 s. 179–180.
- ²³ Liesbet Hooghe. Gary Marks 1996 s. 73–91.
- ²⁴ Søren Z von Dörmann NAT nr 2 1995 s. 149–150.
- ²⁵ John Newhouse 1997 s. 67–84.
- ²⁶ Pau Puig 1997 s. 263–268.
- ²⁷ Christopher Pycroft 1995 s. 28–29.
- ²⁸ Søren Z von Dörmann NAT nr 2 1995 s. 162–63.

Styrelsen på mellannivå i Danmark

- ²⁹ I storstadsområdet Köpenhamn och Fredriksberg, har styrelseorganen en speciell ställning då de på samma gång är kommunala och amtskommunala självstyrelser. Storstadsområdet inrymmer Köpenhamns och Fredriksbergs enhetsstyrelser samt amten Köpenhamn, Fredriksberg och Roskilde.
- ³⁰ Inrikesdepartementet, 1996.
- ³¹ Endast 740 personer var anställda i den statliga amtsförvaltningen (*Statsamtet*) 1996 (källa: Inrikesdepartementet).
- ³² Knudsen, 1995.

³³ Kjellberg, 1988; Toft Jensen, 1986.

³⁴ 1945 var Danmark uppdelat i 24 regionala självstyrelser och nästan 1400 lokala självstyrelser, bestående av 88 städer och 1304 förorts- och landsbygdssjälvstyrelser. Samma siffror gällde hundra år tidigare: Bruun Skovsgaard, 1980.

³⁵ Bruun & Skovsgaard, 1980.

³⁶ Bruun & Skovsgaard, 1980.

³⁷ Det gamla systemet var i hög grad beroende av ett stort antal statliga kompensationsanslag och några mindre *kategorianslag*.

³⁸ Ingvarsen, 1991.

³⁹ *Indenrigsministeriet*, Betaenkning nr. 1123, 1987.

⁴⁰ En central målsättning med dessa överföringar var att avskaffa myndigheter med specifika uppdrag till förmån för myndigheter med flera funktioner både på den regionala och den lokala nivån. Med undantag för vissa myndigheter som till exempel polisen och de regionala arbetsmarknadsmyndigheterna, ansvarar för närvarande amtskommunerna för tillhandahållandet av service på regional nivå.

⁴¹ De siffror som anges här är preliminära beräkningar, som gjorts av Amtsrådföreningen.

⁴² Bogason, 1987 s.52

⁴³ Inrikesdepartementet, 1996.

⁴⁴ Amtsrådsföreningen, 1996.

⁴⁵ Inrikesdepartementet, 1996.

⁴⁶ Amtsrådsföreningen, 1996.

⁴⁷ Amtsrådsföreningen, 1996.

⁴⁸ Amtsrådsföreningen, 1996.

⁴⁹ Amtsrådsföreningen, 1996.

⁵⁰ Amtsrådsföreningen, 1996.

- ⁵¹ Amtsrådsföreningen, 1996, s. 23.
- ⁵² Page, 1991.
- ⁵³ Amtsrådsföreningens Statistik, 1997.
- ⁵⁴ Toft Jensen, 1986, s. 10.
- ⁵⁵ Amtsrådsföreningen företräder alla de 14 danska amtskommunernas intressen och förser dem med tjänster och information. Den arbetar för och stödjer principen om regional självstyrelse och fungerar som talesman för amtskommunerna i alla ärenden som har att göra med centralmakten och andra nationella organisationer. Den fungerar även som amtens centrala, kollektiva förhandlingsorganisationen för löner. Föreningen för en ständig dialog med regeringen och parlamentet om ekonomiska frågor och lagstiftningsärenden och finns representerad i olika utredningar som bereder nya bestämmelser och åligganden.
- ⁵⁶ Inrikesdepartementet, 1996.
- ⁵⁷ Inrikesdepartementet, 1996.
- ⁵⁸ Inrikesdepartementet, 1996.
- ⁵⁹ LandstingsVärlden 1996, s. 38.
- ⁶⁰ Klausen, 1996, s.197.
- ⁶¹ Amtsrådsföreningen, 1996, s. 42.
- ⁶² Amtsrådsföreningen har haft en EU-representant på plats i Bryssel sedan 1994. Brysselkontorets huvudsakliga målsättningar är följande: (1) att tidigt informera om politiska initiativ från europeiska institutioner som är relevanta för de danska amten och Amtsrådsföreningen. (2) Att bistå danska amtsledamöter i regionkommittén, (3) att sprida information om det danska amtsstyrelsesystemet och (4) att tillhandahålla allmän EU-information till de danska amten (Amtsrådsföreningen 1996).
- ⁶³ Norton, 1994, s.329.
- ⁶⁴ Indenrigsministeriet, 1996.
- ⁶⁵ 1991.
- ⁶⁶ Page, 1991, s.36.

⁶⁷ Indenrigsministeriet, 1996.

⁶⁸ Indenrigsministeriet, 1997.

⁶⁹ Norton, 1994; OECD, 1997.

⁷⁰ Bogason, 1986, s. 54.

⁷¹ Olsen, 1992, s. 8.

Offentlig förvaltning och styrelse på mellannivå i Norge

⁷² Skillnaden mellan organ/organisationer med enstaka och flera ansvarsområden liknar i hög grad den åtskillnad mellan funktionella och prefektoriska organisationer som görs i det inledande kapitlet.

⁷³ Det bör tilläggas att landet är uppdelat i planeringsregioner för planering och samordning av sjukvården, vilka är större än fylkerna. För närvarande finns det 5 sådana sjukvårdsregioner som samordnar ombesörjandet av hälso- och sjukhusservice bland sina medlemsfylker.

⁷⁴ Hansen, 1993, s. 155.

⁷⁵ Norge är det enda landet bland de nordiska länderna där lokal självstyrelse inte garanteras i författningen.

⁷⁶ Hansen, *op. cit.*, s. 154.

⁷⁷ Sharpe, 1970.

⁷⁸ Kjellberg, 1991.

⁷⁹ Hansen, *op. cit.*, s. 160.

⁸⁰ Se Hansen, *op. cit.*; Fevolden, 1997; och Baldersheim, 1997.

⁸¹ Albæk, 1995.

⁸² Sørensen, 1996.

⁸³ Fevolden och Sørensen, 1987.

⁸⁴ Bukve, 1998.

⁸⁵ Baldersheim, 1997, Bukve, 1998.

⁸⁶ 1983 kom sammanlagt 45% av fylkeskommunernas totala inkomster från statliga anslag, varav mer än 80% utgjordes av speciella anslag (Hansen 1993:169).

⁸⁷ Kjellberg, 1988.

⁸⁸ OECD, 1997.

⁸⁹ Fevolden och Sørensen, 1987; Hansen, 1993, Kjellberg, 1988.

⁹⁰ OECD, *op. cit.*, s. 31.

⁹¹ NOU 1997:8 *Om finansiering av kommunesektoren*

⁹² Bukve, 1996.

⁹³ Rose & Pettersen, 1996.

⁹⁴ Sørensen, *op. cit.*, s. 12.

⁹⁵ Langset, 1998.

⁹⁶ Mydske, 1982.

⁹⁷ Planläggnings- och samordningsdepartementet, 1997.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Baldersheim, 1995.

Styrelseverket på mellannivå i Frankrike

¹⁰² Lagen från den 13 juli 1987 som betonade den territoriella civilförvaltningens självständiga ledning till förmån för lokalt valda representanter, samt lagen från den 5 januari 1988 som begränsade möjligheterna för de territoriella myndigheterna att bevilja finansieringslån till företag.

¹⁰³ De 26 regionerna inkluderar de 22 regioner som ligger i själva Frankrike (inklusive Korsika, med särskild status) och de fyra regionerna utanför Frankrike som även är departement (Guadeloupe, Martinique, Guyana och Réunion). Till dessa bör man lägga till de "territorier utanför Frankrike" som

varken är regioner eller departement, utan territoriella myndigheter som skiljer sig åt i status, från nästan autonomi för vissa (Nya Kaledonien, Franska Polynisien) till direkt statlig förvaltning för andra (Wallis- och Futunaöarna, Franska sydpolen, och de antarktiska territorierna).

¹⁰⁴ Kandidater som vinner en absolut majoritet av rösterna i den första valomgången väljs, under förutsättning att minst en fjärdedel av de registrerade väljarna har röstat på dem. Om ingen kandidat får absolut majoritet i första omgången, hålls en andra valomgång mellan de kandidater som fått röster från åtminstone 10 % av de registrerade väljarna i den första omgången (i händelse av att ingen kandidat eller endast en kandidat uppfyller detta villkor, tillåts endast de två ledande kandidaterna från den första omgången ställa upp i andra omgången).

¹⁰⁵ Jean-Marie Le Pen vann 15,24 % av rösterna i presidentvalet 1995, och Nationella fronten vann 15,27 % av rösterna i de allmänna valen 1997, ett valresultat som upprepades i regionvalen i mars 1998.

¹⁰⁶ Den snabba tillväxten av de lokala myndigheternas finansiering av universiteten ledde till och med till att centralmakten 1990 utformade en femårig finansieringsplan för universiteten, känd som "Universitetsplan 2000" (*Plan Université 2000*), enligt vilken en stor del av investeringarna kommer från de lokala myndigheterna.

¹⁰⁷ År 1992 bidrog regionerna med 33 % av de lokala och regionala organens finansiering av företagandet, departementen med 31 % och kommunerna med 36 %.

¹⁰⁸ Till exempel företräder förbundet "Grand Sud" fyra regioner: Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées och Provinces-Alpes-Côtes-d'Azur. Förbundet "Grand Est" omfattar fem regioner: Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté och Lorraine. Vissa sammanslutningar har formats över gränserna; de bästa exemplen är förbundet mellan Nord-Pas-de-Calaisregionen och Kent, Vallonien och Brysselregionen och mellan Rhône-Alpesregionen och Katalonien, Lombardiet och Baden-Württemberg. Till sist bör man tillägga att de territoriella myndigheternas internationella representation även tar sig mera traditionella uttryck, som *Association des Régions d'Europe*, *Association Française des Communes et Régions d'Europe*, *Assemblée des Présidents des Conseils Généraux*, och så vidare.

¹⁰⁹ SGCI – Generalsekretariatet för den interdepartementala kommittén för frågor rörande det europeiska ekonomiska samarbetet (*Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne*) – är nyckelfunktionen för den franska interdepartementala samordningen av Europafrågor. Den lyder under premiärministern.

Den annorlunda förvaltningen på mellannivå i Grekland

¹¹⁰ Lag 2503/97, art. 1, 2 §.

¹¹¹ Se Spiliotopoulos Ep., op.cit. s. 296–298.

¹¹² Lag 2503/1997, art. 2 och 3.

¹¹³ Lag 2503/97, art. 1, 4 §.

¹¹⁴ Lag 2503/97, art. 5–7.

¹¹⁵ Lag 2218/1994, art. 53.

¹¹⁶ Spiliotopoulos Ep., Administrative Law, Sakkoulas, Aten, 1997.

¹¹⁷ Tachos An., Hellenic Administrative Law, 5:e utgåvan, Sakkoulas Brothers, Aten, 1996, s. 194.

¹¹⁸ Se inledningsbetänkandet till lagen 2218/1994.

¹¹⁹ Art. 3 lag 2218/1984.

¹²⁰ Art. 3 lag 2218/1994.

¹²¹ I enlighet med art. 1, 3§ prefekturkommunallagen (presidentiellt dekret 30/1996).

¹²² Lag 1622/1986, art. 22: prefekturkommunallagen art. 8, 6§.

¹²³ I enlighet med art. 4, 1§ i lag 2503/1997.

Styrelsen på mellannivå i Nederländerna

¹²⁴ *Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25444, nr. 1–2.

¹²⁵ Baserat på P.A.M. Dammers, R.M. de Vries och J.M.E. Traag, *Provincie-info*, 's- Gravenhage, VUGA 1995.

¹²⁶ Europarådet, *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: The Netherlands*, Strasbourg 1997, s. 28.

¹²⁷ Se Frank Hendriks, Jos Raadschelders och Theo Toonen, "Provincial repositioning in the Netherlands: some models and the impact of European integration", i Udo Bullman (utg.), *Die Politik der dritte Ebene*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 1994, s. 147–160.

¹²⁸ Externe Commissie Grote Stedenbeleid (commissie Montijn), *Grote steden, grote kansen*, 's-Gravenhage 1989.

¹²⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van de stad en de rand*, 's-Gravenhage, WRR, 1989.

¹³⁰ *Bestuur en stedelijke gebieden* (BON 1), Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 21062 nr. 3; *Bestuur en stedelijke gebieden* (BON 2), Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 21062 nr.7; *Bestuur en stedelijke gebieden* (BON 3), Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 21062, nr.21.

¹³¹ Se S.A.H. Denters, "1976 en 1996: Reorganisatie binnenlands bestuur", *Openbaar bestuur* 1996 nummer 8, s. 31–35.

¹³² *Kaderwet Bestuur in verandering*, Stb. 396, 1994.

¹³³ *Vernieuwing van de bestuurlijke organisatie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, nr. 111.

¹³⁴ Linze Schaap, "Leren van de Rotterdamse stadsprovincievorming", *Openbaar bestuur* 1998, nummer 1, s. 8–11.

¹³⁵ W. Derksen, "De onvermijdelijke teloorgang van de stadsprovincie", i: *Bestuurskunde*, 1996, nr. 4, s.198–203.

¹³⁶ WRR, *Orde in het binnenlands bestuur*, 's-Gravenhage 1996.

¹³⁷ Interprovinciaal Overleg, *Brief aan het Ministerie van Algemene Zaken*, 15–5–1998.

Förvaltningen på mellanivå i Storbritannien

¹³⁸ *Ontwerp-regeerakkoord* 1998, Haag 18 juli 1998.

¹³⁹ Norton, 1994.

¹⁴⁰ DoE, 1996.

¹⁴¹ Himmelman, 1996.

-
- ¹⁴² Oztel och Martin, 1998.
- ¹⁴³ Mawson, 1998.
- ¹⁴⁴ Mawson och Spencer, 1997.
- ¹⁴⁵ Martin, 1997a.
- ¹⁴⁶ Martin och Pearce, 1992.
- ¹⁴⁷ Millan, 1995.
- ¹⁴⁸ Hooghe och Keating, 1994.
- ¹⁴⁹ Mawson *et al.*, 1996.
- ¹⁵⁰ Mawson, 1996.
- ¹⁵¹ Barber och Milns, 1993.
- ¹⁵² Martin och Pearce, 1994.
- ¹⁵³ Martin och Pearce, 1993.
- ¹⁵⁴ Burch och Holliday, 1993.
- ¹⁵⁵ Martin, 1997b.
- ¹⁵⁶ Crouch och Marquand, 1989, Moore, 1992.
- ¹⁵⁷ Roberts, 1993.
- ¹⁵⁸ Bache *et al.*, 1996.
- ¹⁵⁹ Balme och LeGales, 1997.
- ¹⁶⁰ Jeffrey, 1997.
- ¹⁶¹ Martin, 1998.
- ¹⁶² DETR, 1998a.
- ¹⁶³ DETR, 1998b.
- ¹⁶⁴ Grahl och Teague, 1990; Leonardi, 1992; Bennett och Krebs, 1994; Cooke

och Morgan, 1994; Tomaney, 1996; Cooke, 1996; Loughlin, 1997.

Styrelsen på mellannivå i Spanien

¹⁶⁵ De 17 autonoma regionerna i Spanien, i kronologisk ordning efter deras tillkomst och omnämnande i de autonomilagar som styr dem, är följande: Baskien (konstituerande lag (LO) 3/1979, 18 december), Katalonien (LO 4/1979, 18 december), Galicien (LO 1/1981, 6 april), Andalusien (LO 1/1981, 6 december), Asturien (LO 7/1981, 30 december), Cantabria (LO 8/1981, 30 december), La Rioja (LO 3/1982, 9 juni), Murcia (LO 4/1982, 9 juni), Valencia (LO 5/1982, 1 juli), Aragonien (LO 8/1982, 10 augusti), Castilla-La Mancha (LO 9/1982, 10 augusti), Kanarieöarna (LO 10/1982, 10 augusti), Navarra (LO 13/1982, 10 augusti), Extremadura (LO 1/1983, 25 februari), Balearerna (LO 2/1983, 25 februari), Madrid (LO 3/1983, 25 februari), och Castilla y León (LO 4/1983, 25 februari). Dessutom finns de autonoma städerna Ceuta och Melilla, vilkas autonomi erkändes 1995 i enlighet med deras respektive autonomilagstiftning (LO 1/1995, 13 mars och LO 2/1995, 13 mars), även om de inte har samma ställning eller politiska kapacitet som de autonoma regionerna.

¹⁶⁶ Det finns för närvarande 3 599 lokala institutioner som är mindre än kommunerna i Spanien, och 8 083 kommuner (av vilka endast 108 har över 50 000 invånare, och 6 968 kommuner har färre än 5 000 invånare).

¹⁶⁷ De 49 provinser som inrättades genom kungörelsen den 30 november 1833 blev till 50, när Kanarieöarna delades upp i två provinser den 21 september 1927.

¹⁶⁸ Balearerna är också en autonom region med en provins. Den lokala styrelsen är dock organiserad på grundval av de olika öarna, som tidigare nämndes.

¹⁶⁹ De två mest seriösa försöken att på ett rimligt sätt svara på regionernas – de tidigare kungarikenas – krav på politisk autonomi var inrättandet av *Mancomunidades* 1913 och inrättandet av de ”autonoma regionerna” 1931. *Mancomunidades* var förbund av provinser som gemensamt ansvarade för tjänster eller frågor inom sina kompetensområden och de inrättades genom kungörelse den 18 december 1913. Denna blygsamma decentraliseringsplan fullföljdes inte och endast en *mancomunidad* inrättades av provinserna i Katalonien, genom kungörelse den 26 mars 1914 (den upplöstes under general Primo de Riveras diktatur, genom en kungörelse den 20 mars 1925 som införde provinslagen och räknade regionerna som sammanslutningar av kommuner och inte av provinser). De autonoma regionerna upprättades i konstitutionen 1931, men som tidigare nämnts ledde den andra republikens sammanbrott även till att de autonoma regionerna försvann.

¹⁷⁰ Grundlag (LO) 11/1982, den 10 augusti, om tilläggsöverföringar till Kanarieöarna, och LO 12/1982, den 10 augusti, om överföring av statliga kompetensområden till den autonoma regionen Valencia.

¹⁷¹ Invånarna i Galicien, Baskien och Katalonien deltog inte i överenskommelsen eftersom den inte påverkade deras autonoma regioner.

¹⁷² Grundlagar 1–11/1994 den 24 mars, vilka reviderar autonomilagstiftningen i Asturien, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragonien, Castilla–La Mancha, Extremadura, Balearerna, Madrid och Castilla y León. Tidigare hade LO 5/1987 den 30 juli, som delegerar statlig makt till de autonoma regionerna på området vägar och kabeltransport, överfört maktbefogenheter till de autonoma regionerna på detta område. Kort därefter utökade även Galicien sina maktbefogenheter genom LO 16/1995 den 27 december, vilken förde över maktbefogenheter till regionen Galicien.

¹⁷³ Resultatet av denna nya drivkraft i autonomiprocessen är, å ena sidan, den ekonomiska reform som infördes genom LO 3/1996 den 27 december, som ändrade delar av LO 8/1990 den 22 september om finansieringen av de autonoma regionerna; lagen 14/1996 den 30 december om överföringen av statliga skatter till de autonoma regionerna och om supplementära åtgärder; lagar 25–36/1997 den 4 augusti som modifierar bestämmelserna som styr överföringen av statliga skatter till de respektive autonoma regionerna Aragonien, Asturien, Balearerna, Kanarieöarna, Cantabria, Castilla y León, Katalonien, Galicien, Madrid, Murcia, La Rioja och Valencia; lagen 37/1997 den 4 augusti som godkänner metoden för att bestämma Baskiens andel för en femårsperiod (1997–2001); lagen 37/1997 den 4 augusti som godkänner modifieringen av den ekonomiska överenskommelsen som ingåtts med den autonoma regionen Baskien. Och, å andra sidan, de politiska reformer som infördes genom LO 4/1996 den 30 december, som reviderar Kanarieöarnas autonomilag; LO 5/1996 den 30 december, som reviderar Aragoniens autonomilag; och LO 3/1997 den 3 juli, som reviderar Castilla–La Manchas autonomilag; förutom dessa finns det andra lagar som reviderar andra lagar, och dessa var fortfarande föremål för debatt i parlamentet när detta kapitel skrevs.

¹⁷⁴ Misstroendeförklaring i regionparlamenten har endast visat sig framgångsrika vid två tillfällen: en gång i Galicien, där en koalition av vänsterpartier fällde Gerardo Fernández Albors högerregering, och socialisten Fernando González Laxe valdes till president (23 september 1987); samt i Cantabria där en bred vänster–höger-koalition fällde den konservative presidenten Juan Hormaechea och hans regering, och valde socialisten Jaime Blanco till president (5 december 1990) (se Bar A., (1994), "El Presidente y el Consejo de Gobierno de Cantabria" i Bar A. (red), *El Estatuto de Autonomía de Cantabria: Perspectivas doctrinales y prácticas*, U de Cantabria–Asamblea Regional, Santander, s. 293–311).

¹⁷⁵ J.SOLE TURA, "Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales", i Bar A. et al. (1985), *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía* (Diputació, Barcelona), s. 293–311.

¹⁷⁶ Presidentens befogenhet att upplösa den lagstiftande församlingen är erkänd och reglerad i de autonoma regionerna Galicien, Baskien, Katalonien, Andalusien, Madrid, Aragonien och Castilla–La Mancha. Vissa lagar i de autonoma regionerna undergår för närvarande olika reformer och ett av de nya inslagen som vanligtvis innefattas är upplösningsbefogenheten, som i samtliga fall endast tillkommer regionens president, se Bar A., (1989), *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Congreso de los Diputados, Madrid.

¹⁷⁷ Fraser som: "i överensstämmelse med", "inom ramarna för de målsättningar som bestäms av", "utan förfång för" är tydliga bevis för att ett kompetenssammanfall föreligger. Medan fraser som: "grunder och samordning", "ramlagstiftning", "grundläggande bestämmelser", "grunder", "villkor", "lagstiftning", "grundande och samordning", "styrning" återspeglar förekomsten av delade kompetenser.

¹⁷⁸ LO 9/1992 den 23 december som överförde kompetenser till de autonoma regioner som hade tillerkänts autonomi genom artikel 143 i konstitutionen.

¹⁷⁹ Resultatet av denna reform är en delvis ändring av grundlag 8/1980, den 22 september, om finansieringen av de autonoma regionerna, Lag 14/1996, den 30 december, om överföringen av statlig skatt till de autonoma regionerna och om ytterligare åtgärder; och lagarna 25–36/1997, de 4 augusti, som ändrar bestämmelserna för överföringen av statlig skatt till de autonoma regionerna Aragonien, Asturien, Balearerna, Kanarieöarna, Cantabria, Castilla y León, Katalonien, Galicien, Madrid, Murcia, La Rioja och Valencia.

¹⁸⁰ Den interterritoriala kompensationsfonden är en ekonomisk fond som inrättats för att utjämna obalanser och praktisera principen om solidaritet mellan de autonoma regionerna. Den är avsedd för investeringskostnader och dess resurser fördelas av parlamentet mellan de autonoma regionerna och i vissa fall mellan provinserna. Kriterierna som används för att fördela dessa resurser är samma som för de europeiska FEDER-fonderna. Den interterritoriala kompensationsfonden styrs via lagen 29/1990, den 26 december.

¹⁸¹ I vissa fall överförs medlen som finansierar de lokala organen från staten via de autonoma regionerna, vilket i praktiken medför en kompletterande, indirekt finansieringsmekanism för regionerna.

¹⁸² Se lagen 37/1997 den 4 augusti, som godkänner metoden för att bestämma den baskiska kvoten för femårsperioden 1997–2001, och lagen 38/1997 den 4

augusti, som godkänner modifieringen av den ekonomiska överenskommelsen med den autonoma regionen Baskien.

¹⁸³ Se lag 28/1990 den 26 december, som godkänner den ekonomiska överenskommelsen mellan staten och *Comunidad Foral Navarra*, modifierad genom lagen 12/1993 den 13 december.

¹⁸⁴ Se till exempel när det gäller EU-frågor, den bilaterala kommissionen för administrativt samarbete mellan staten och den autonoma regionen Baskiens förvaltning med avseende på EU-frågor (30 november 1995) och den bilaterala kommissionen för administrativt samarbete mellan staten och de autonoma regionen Katalonien (1 maj 1998).

¹⁸⁵ Överenskommelsen på Konferensen för EU-frågor om de autonoma regionernas interna delaktighet i EU-frågor via sektorskonferenserna, den 30 november 1994 (Resolution den 10 mars 1995; *Boletín Oficial del Estado* (BOE) – Spanska statens officiella handlingar nr 69, 22 mars 1995, s. 9037.

¹⁸⁶ Överenskommelsen om att göra institutionen permanent antogs den 22 oktober 1992 (resolution den 4 oktober 1993; BOE 8 oktober 1993), med stöd från alla autonoma regioner utom Baskien. Utvidningen av dess funktionsområden förverkligades genom överenskommelsen den 14 juni 1994, som inbegriper behandlingen av frågor, enligt samarbetsprincipen, som ligger utanför de autonoma regionerna, i synnerhet relationerna med EU:s ministerråd, som påverkar kompetensområdena (resolution den 24 oktober 1994; BOE 27 oktober 1994).

¹⁸⁷ *Delegado del Gobiernos* roll fastställs numera i lagen 6/1997 den 14 april om den allmänna statsförvaltningens organisation och allmänna funktionssätt (art. 22–30).

¹⁸⁸ Författningsdomstolen har meddelat dom i denna fråga – STC 79/1992.

¹⁸⁹ Se EG-domstolens dom den 2 augusti 1993 (mål 355/90, Kommissionen – Spanien) om den autonoma regionen Cantabrias bristande efterlevnad, samt dom den 22 mars 1994 (mål 375/92, Kommissionen – Spanien) om de autonoma regionerna Kataloniens och Castilla-Leóns bristande efterlevnad.

¹⁹⁰ Ett förfarande som godkändes genom överenskommelsen den 21 november 1990 av Konferensen om EU-frågor (resolution den 7 september 1992; BOE, 8 september 1992).

¹⁹¹ Konferensens överenskommelse den 11 december 1997 om de autonoma regionernas deltagande i förhandlingar inför EG-domstolen (resolution den 4 mars 1998) BOE 2 april. Denna överenskommelse upphävde bestämmelserna i

denna fråga som fanns i överenskommelsen den 21 november 1990 (resolution den 7 september 1992, BOE 8 september 1992).

den 2. maj 1899. BOK 7. 1899. 1. 3. 5.

KUNGL. BIBL.
1999-12-13
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1999

Kronologisk förteckning

1. Nya förmånsrättsregler + Bilagor. Ju.
 2. Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. S.
 3. Yrkesfiskets konkurrenssituation. Jo.
 4. God sed i forskningen. U.
 5. Effektiva värme- och miljölösningar. N.
 6. Effektivare Totalförsvarstöd i Östersjöområdet. Fö.
 7. Märk väl! Fi.
 8. Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 9. Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 10. Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 11. Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 12. Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 13. Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 14. Den framtida kommersiella lokalradion. Ku.
 15. Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. Ju.
 16. Ökad rättssäkerhet i asylärenden. UD.
 17. Garantipension och Bosättningsstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. S.
 18. Frågor till det industriella samhället. Ku.
 19. Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. Ju.
 20. Sverige och judarnas tillgångar. UD.
 21. Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. S.
 22. Den skyddade provinsen. En essä om demokratins värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 23. Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. N.
 24. EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. N.
 25. Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige.
 26. Införsel av beskattade varor. Fi.
 27. Delta – Utredningen om deltidarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen. N.
 28. Kontantmetod för småföretagare. Fi.
 29. Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans. Fö.
 30. Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag. m m. Ku.
 31. Tillsyn över advokater m m. Ju.
 32. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Ju.
 33. Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg. S.
 34. Svenskt medborgarskap. Ku.
 35. Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn. Fi.
 36. Likvidation av aktiebolag. Ju.
 37. Underrättelsetjänsten – en översyn. Fö.
 38. Följdleveranser i samband med export av krigsmateriel. UD.
 39. Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet. U.
 40. Demokratin i den offentliga sektorns förändring. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 41. Bevara dokumentärfilmens kulturarv. Åtgärdsförslag samt förslag till ett centrum för dokumentärfilm och en filmvårdscentral. Ku.
 42. Ny luftfartslag. N.
 43. Oberoende, ägande och tillsyn i revisionsverksamhet. Ju.
 44. Öppen elmarknad. N.
 45. Slutförvaring av kärnavfall. Kommunerna och platsvalsprocessen. M.
 46. Ökade socialbidrag. En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996. S.
 47. Mervärdesskatt – Frivillig skattskyldighet. Fi.
 48. Lära av Estonia. Den andra delrapporten och slutredovisning. N.
 49. Invandrare som företagare. Ku.
 50. Skyddsjakt på varg. M.
 51. Smittskydd, samhälle och individ. Del A+B. S.
 52. Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer. S.
 53. Ekonomisk brottslighet och sekretess. Ju.
 54. En ny tullag. Fi.
 55. Konvergens och förändring. Samordning av lagstiftningen för medie- och telesektorer. Ku.
 56. Globaliseringen och demokratin. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 57. Rikstrafiken – En ny myndighet. N.
 58. Löser juridiken demokratins problem? Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 59. Begränsad fastighetsskatt. Fi.
 60. Kundvänligare taxi. N.
 61. Brottsförebyggande arbete i landets kommuner. Ju.
 62. Bilen, miljön och säkerheten. Fi.
 63. Att lära och leda – En lärarutbildning för samverkan och utveckling. U.
 64. Representativ demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
-

Statens offentliga utredningar 1999

Kronologisk förteckning

65. Barnombudsmannen – företrädare för barn och ungdomar. S.
66. God vård på lika villkor? – om statens styrning av hälso- och sjukvården + 2 bilagor. S.
67. KÄRNAVFALL – metod – plats – miljökonsekvens. KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 98. M.
68. Brandkatastrofen i Göteborg. Drabbade Medier Myndigheter. Ku.
69. Individ och arbetslivet. Perspektiv på det samtida arbetslivet kring sekelskiftet 2000. N.
70. Gentekniknämnden. U.
71. Oseriösa bostadsförmedlare. S.
72. Boendesociala effekter av konkurser och rekonstruktioner – bostadsrättsföreningar och egna hem. S.
73. Handikappombudsmannens framtida förutsättningar och arbetsuppgifter. S.
74. Demokratin och det gemensamma bästa. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
75. Rätt plats för vindkraften. Del 1 och Del 2. M.
76. Maktodelning. Forskarvolym I. Demokratiutredningen. Ju.
77. Demokratiteori och medborgarskap. Forskarvolym II. Demokratiutredningen. Ju.
78. Jordbruk och miljönytta – nytt miljöprogram för jordbruket. Jo.
79. Källskatt på utdelning och royalty till begränsat skattskyldiga. Fi.
80. Demokratiopinioner. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
81. Förhandlingsersättning till hyresgästorganisation. Ju.
82. Vårdslös kreditgivning samt sekretess i banker m.m. Fi.
83. Globalisering. Forskarvolym IX. Demokratiutredningen. Ju.
84. Civilsamhället. Forskarvolym VIII. Demokratiutredningen. Ju.
85. Bredband för tillväxt i hela landet. Närings-, regional- och välfärdspolitiska aspekter på IT-infrastrukturen. N.
86. PC:n är död – länge leve PC:n! Nya möjligheter för Sverige. En rapport från hearingen "Efter PC:n" anordnad av IT-kommissionen juni 1999. N.
87. Vagnbolag för järnvägen. N.
88. Granskningskommissionens betänkande i anledning av Brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme. Ju.
89. Statsbidrag till handikapporganisationer. S.
90. Narkotikastatistik. Om samhällets behov av information om narkotikautveckling. S.
91. En översyn av jämställdhetslagen. N.
92. Premiär för personval. Ju.
93. Det unga folkstyret. Forskarvolym VI. Demokratiutredningen. Ju.
94. Förmåner och ökade levnadskostnader. Fi.
95. Småskalig elproduktion samt mätning och debitering av elförbrukning. N.
96. Statistikreformen. Utvärdering och förslag till utveckling. Bilaga: Uppsatser skrivna för utvärderingen av reformen. Ju.
97. Socialtjänst i utveckling. Del A och B – Bilagor. S.
98. Likvärdiga villkor? U.
99. Översyn av stiftelsen för internationell rapportering av läkemedelsbiverkningar. S.
100. Bibeln – texterna. Gamla testamentet I. Volym 1. Gamla testamentet II. Volym 2. Tillägg till Gamla testamentet. De apokryfa eller deuterokanoniska skrifterna. Volym 3. Nya testamentet. Volym 4. Ku.
101. Olydiga medborgare. Om flyktinggömmare och djurrättsaktivister. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
102. Ansvarsfördelning för internationella program på utbildnings- och ungdomsområdet. U.
103. Regionreform på försök – första stegen mot en ny regional samhällsorganisation. Ju.
104. Nya samboregler. Ju.
105. Skatt – Tull – Exekution – Normer för behandling av personuppgifter. Fi.
106. Konsumenterna och IT – en utredning om datorer, handel och marknadsföring. Fi.
107. Nya mål 3 för utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. N.
108. Handläggning av ungdomsmål – en utvärdering av 1995 års ungdomsmålsreform. Ju.
109. Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. S.
110. Ledande forskning – för säkerhets skull. Fö.
111. Att söka kostnadseffektiva lösningar inom klimatområdet. N.
112. Civilsamhället som demokratins arena. Några kritiska reflektioner. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
113. Medborgarnas erfarenheter. Forskarvolym V. Demokratiutredningen. Ju.
114. Mat som medicin. S.
115. Handel med gas i konkurrens. N.

Statens offentliga utredningar 1999

Kronologisk förteckning

116. Den regionala samhällsorganisationen i vissa europeiska stater.

En översättning i urval av antologin *The Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus democracy?* Ju.

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nya förmånsrättsregler + Bilagor. [1]
Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. [8]
Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [9]
Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. [10]
Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skriftserie. [11]
Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [12]
Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. [13]
Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. [15]
Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. [19]
Den skyddade provinsen. En essä om demokratis värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie [22]
Tillsyn över advokater m m. [31]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet. [32]
Likvidation av aktiebolag. [36]
Demokratin i den offentliga sektorns förändring. Demokratiutredningens skriftserie. [40]
Oberoende, ägande och tillsyn i revisionsverksamhet. [43]
Ekonomisk brottslighet och sekretess. [53]
Globaliseringen och demokratin. Demokratiutredningens skriftserie. [56]
Lösar juridiken demokratis problem? Demokratiutredningens skriftserie. [58]
Brottsförebyggande arbete i landets kommuner. [61]
Representativ demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [64]
Demokratin och det gemensamma bästa. Demokratiutredningens skriftserie. [74]
Maktindelning. Forskarvolym I. Demokratiutredningen. [76]
Demokratiteori och medborgarskap. Forskarvolym II. Demokratiutredningen. [77]
Demokratiopinioner. Demokratiutredningens skriftserie. [80]
Förhandlingsersättning till hyresgästorganisation. [81]
Globalisering. Forskarvolym IX. Demokratiutredningen. [83]
Civilsamhället. Forskarvolym VIII. Demokratiutredningen. [84]
Granskningskommissionens betänkande i anledning av Brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme. [88]

Premiär för personval. [92]
Det unga Folkstyret. Forskarvolym VI. Demokratiutredningen. [93]
Statistikreformen. – Utvärdering och förslag till utveckling. Bilaga: Uppsatser skrivna för utvärderingen av reformen. [96]
Olydiga medborgare. Om flyktinggömmare och djurrättsaktivister. Demokratiutredningens skriftserie. [101]
Regionreform på försök – första stegen mot en ny regional samhällsorganisation. [103]
Nya samboregler. [104]
Handläggning av ungdomsmål – en utvärdering av 1995 års ungdomsmålsreform. [108]
Civilsamhället som demokratis arena. Några kritiska reflektioner. Demokratiutredningens skriftserie. [112]
Medborgarnas erfarenheter. Forskarvolym V. Demokratiutredningen. [113]
Den regionala samhällsorganisationen i vissa europeiska stater. En översättning i urval av antologin *The Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus democracy.* [116]

Utrikesdepartementet

Ökad rättssäkerhet i asylärenden. [16]
Sverige och judarnas tillgångar. [20]
Följdleveranser i samband med export av krigsmateriel. [38]

Försvarsdepartementet

Effektivare Totalförsvarsstöd i Östersjöområdet. [6]
Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans. [29]
Underrättelsetjänsten – en översyn. [37]
Ledande forskning – för säkerhets skull. [110]

Socialdepartementet

Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. [2]
Garantipension och Bosättningstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. [17]
Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. [21]
Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg. [33]
Ökade socialbidrag. En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996. [46]
Smittskydd, samhälle och individ. Del A+B. [51]
Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer. [52]

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Barnombudsmannen – företrädare för barn och ungdomar. [65]

God vård på lika villkor? – om statens styrning av hälso- och sjukvården + 2 bilagor. [66]

Oseriösa bostadsförmedlare. [71]

Boendesociala effekter av konkurser och rekonstruktioner – bostadsrättsföreningar och egna hem. [72]

Handikappombudsmannens framtida förutsättningar och arbetsuppgifter. [73]

Statsbidrag till handikapporganisationer. [89]

Narkotikastatistik. Om samhällets behov av information om narkotikautveckling. [90]

Socialtjänst i utveckling. Del A och B – Bilagor. [97]

Översyn av stiftelsen för internationell rapportering av läkemedelsbiverkningar. [99]

Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. [109]

Mat som medicin. [114]

Finansdepartementet

Märk väl! [7]

Införsel av beskattade varor. [26]

Kontantmetod för småföretagare. [28]

Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn. [35]

Mervärdesskatt – Frivillig skattskyldighet. [47]

En ny tullag. [54]

Begränsad fastighetsskatt. [59]

Bilen, miljön och säkerheten. [62]

Källskatt på utdelning och royalty till begränsat skattskyldiga. [79]

Vårdslös kreditgivning samt sekretess i banker m.m. [82]

Förmåner och ökade levnadskostnader. [94]

Skatt – Tull – Exekution – Normer för behandling av personuppgifter. [105]

Konsumenterna och IT – en utredning om datorer, handel och marknadsföring. [106]

Utbildningsdepartementet

God sed i forskningen. [4]

Vuxenutbildning för alla? Andra året med

Kunskapslyftet. [39]

Att lära och leda – En lärarutbildning för samverkan och utveckling. [63]

Gentekniknämnden. [70]

Likvärdiga villkor. [98]

Ansvarsfördelning för internationella program på utbildnings- och ungdomsområdet. [102]

Jordbruksdepartementet

Yrkesfiskets konkurrenssituation. [3]

Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. [25]

Jordbruk och miljönytta – nytt miljöprogram för jordbruket. [78]

Kulturdepartementet

Den framtida kommersiella lokalradion. [14]

Frågor till det industriella samhället. [18]

Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag m. m. [30]

Svenskt medborgarskap. [34]

Bevara dokumentärfilmens kulturarv. Åtgärdsförslag samt förslag till ett centrum för dokumentärfilm och en filmvårdscentral. [41]

Invandrare som företagare. [49]

Konvergens och förändring. Samordning av lagstiftningen för medie- och telesektorerna. [55]

Brandkatastrofen i Göteborg.

Drabbade Medier Myndigheter. [68]

Bibeln – texterna.

Gamla testamentet I. Volym 1.

Gamla testamentet II. Volym 2.

Tillägg till Gamla testamentet. De apokryfa eller deuterokanoniska skrifterna. Volym 3.

Nya testamentet. Volym 4. [100]

Näringsdepartementet

Effektiva värme- och miljölösningar. [5]

Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet.

Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. [23]

EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. [24]

Delta – Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen. [27]

Ny luftfartslag. [42]

Öppen elmarknad. [44]

Lära av Estonia. Den andra delrapporten och slutredovisning. [48]

Rikstrafiken – En ny myndighet. [57]

Kundvänligare taxi. [60]

Individen och arbetslivet. Perspektiv på det samtida arbetslivet kring sekelskiftet 2000. [69]

Bredband för tillväxt i hela landet. Närings-, regional- och välfärdspolitiska aspekter på IT-infrastrukturen. [85]

PC:n är död – länge leve PC:n! Nya möjligheter för Sverige. En rapport från hearingen "Efter PC:n" anordnad av IT-kommissionen juni 1999. [86]

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Vagnbolag för järnvägen. [87]

En översyn av jämställdhetslagen. [91]

Småskalig elproduktion samt mätning och debitering
av elförbrukning. [95]

Nya mål 3 för utveckling av mänskliga resurser i
arbetslivet. [107]

Att söka kostnadseffektiva lösningar inom
klimatområdet. [111]

Handel med gas i konkurrens. [115]

Miljödepartementet

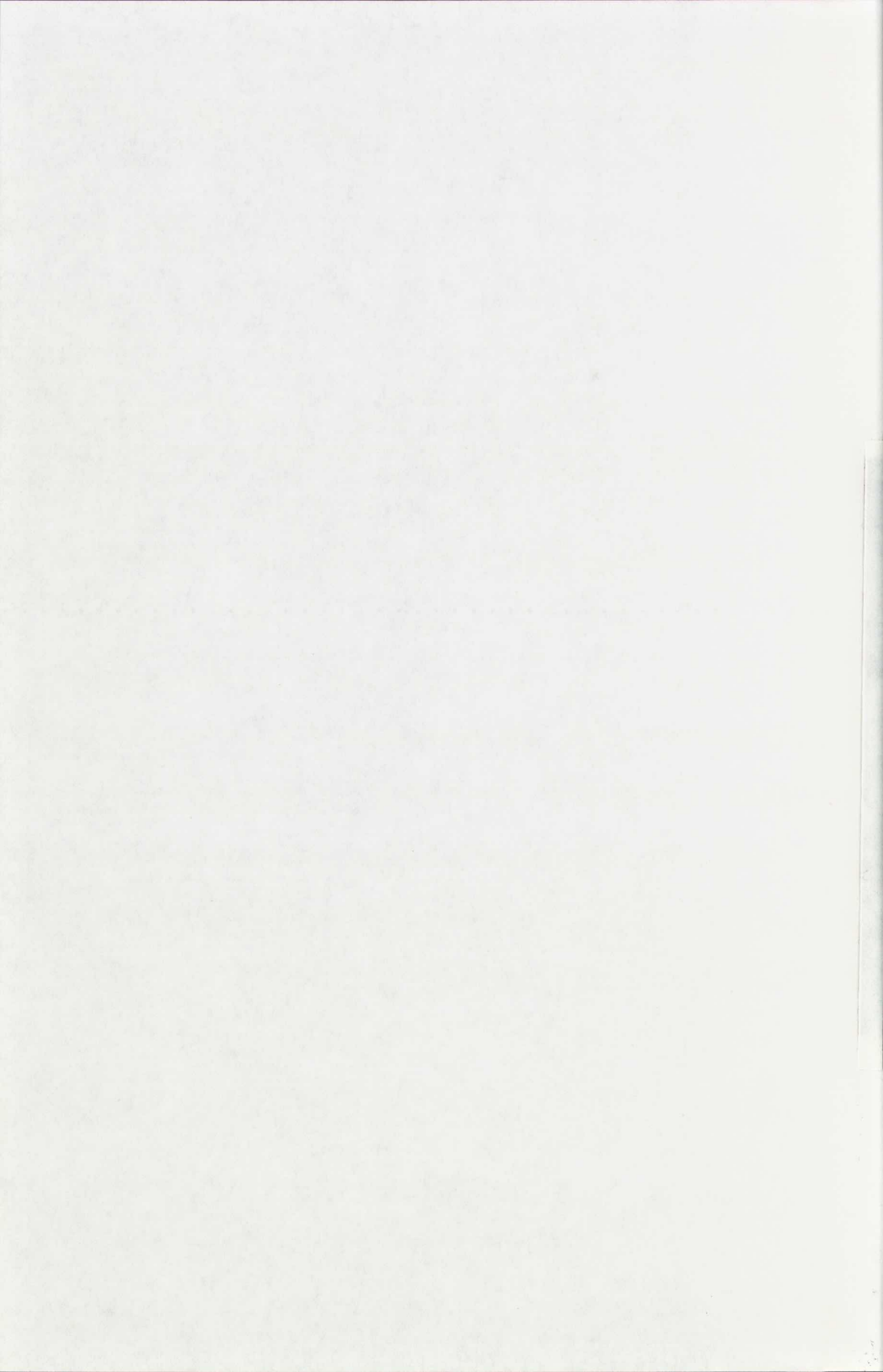
Slutförvaring av kärnavfall. Kommunerna och
platsvalsprocessen. [45]

Skydds jakt på varg. [50]

KÄRNAVFALL – metod – plats – miljökonsekvens.

KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 98. [67]

Rätt plats för vindkraften. Del 1 och Del 2. [75]





fakta.info direkt

Tel 08-587 671 00. Fax 08-587 671 71

Box 6430. 113 82 Stockholm

order@faktainfo.se www.faktainfo.se

ISBN 91-7610-849-X
ISSN 0375-250X