



Stat/kommunrelationer i Europa

En studie av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan den centrala, regionala och lokala nivån i nio europeiska länder

Förord

Statskontoret har genomfört en studie av stat/kommunrelationen i ett antal europeiska länder. Resultatet av studien redovisas i denna rapport. De länder som behandlas i rapporten är: Danmark, Finland, Norge, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland, Estland och Polen. Det vill säga totalt nio länder.

För de utvalda länderna beskrivs hur kommunal och regional verksamhet styrs, finansieras, kontrolleras, följs upp och utvärderas, hur ansvar utkrävs samt hur arbets- och ansvarsfördelningen ser ut beträffande ett antal i sammanhanget centrala dimensioner. Beskrivningarna har strukturerats för att underlätta jämförelser med motsvarande förhållanden i Sverige. Kärnan i rapporten utgörs således av beskrivningar av de mer generella förhållandena i stat/kommunrelationen samt av den övergripande uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten och den lokala/regionala nivån i de olika länderna.

Det är vår förhoppning att denna skrift ska kunna medverka till en förbättrad kunskap, inte bara inom Statskontoret utan också i en bredare krets, om hur man i andra länder valt att lösa frågor rörande uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten och de regionala och lokala självstyrelseorganen. En kunskap som bör vara värdefull inte minst mot bakgrund av den utredning av dessa frågor för Sveriges del som bl.a. aviserats i den senaste regeringsförklaringen.

Skriften har utarbetats av Carl-Peter Hedin, Leif Lundberg (projektledare) och Jan Möller vid Statskontoret.

Stockholm i oktober 2002

Knut Rexed
Generaldirektör

Innehållsförteckning

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
2	Danmark	15
2.1	Översiktligt	15
2.2	Kommunsystemet	17
2.3	Den regionala och lokala statliga förvaltningen	21
3	Estland	23
3.1	Översiktligt	23
3.2	Kommunsystemet	26
3.3	Den regionala och lokala statliga förvaltningen	29
4	Finland	31
4.1	Översiktligt	31
4.2	Kommunsystemet	33
4.3	Den regionala och lokala statliga förvaltningen	38
5	Frankrike	41
5.1	Översiktligt	41
5.2	Kommunsystemet	44
5.3	Den regionala och lokala statliga förvaltningen	49
6	Nederländerna	51
6.1	Översiktligt	51
6.2	Kommunsystemet	53
6.3	Den regionala och lokala statliga förvaltningen	57
7	Norge	59
7.1	Översiktligt	59
7.2	Kommunsystemet	61
7.3	Den regionala och lokala statliga förvaltningen	66
8	Polen	69
8.1	Översiktligt	69
8.2	Kommunsystemet	72
8.3	Den regionala och lokala statliga förvaltningen	77
9	Storbritannien	79
9.1	Översiktligt	79
9.2	Kommunsystemet	82
9.3	Den regionala och lokala statliga förvaltningen	88

10	Tyskland	91
10.1	Översiktligt	91
10.2	Kommunsystemet	94
10.3	Den regionala och lokala statliga förvaltningen	97
11	Jämförelser mellan länderna	99
11.1	Kommunstruktur	99
11.2	Organisation	104
11.3	Uppgifter och verksamhet	106
11.4	Finansiering	107
11.5	Kontroll och direktdemokratiska inslag	112
 Bilagor		
1	Litteraturförteckning	115
2	Kompetensfördelningen mellan de olika offentliga huvudmännen	119

Sammanfattning

Statskontoret kommer i sin egenskap av statlig utredningsmyndighet ofta i kontakt med frågor som rör relationerna mellan staten och kommuner/landsting. Detta eftersom det är vanligt att dessa relationer är föremål för diskussioner och utredningar. Därför är det värdefullt att ha kunskap om hur man i andra länder har löst frågor om uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten och de regionala och lokala självstyrelseorganen. Statskontoret vill bygga upp en kompetens på detta område. Det är mot denna bakgrund som Statskontoret valt att genomföra denna egeninitierade studie.

Syftet med denna rapport är att ge en översiktlig bild av hur kommunsystemen är uppbyggda i ett antal europeiska länder. Studien behandlar förhållandena i nio länder som bedömts vara av särskilt intresse från svensk synpunkt: Danmark, Finland, Norge, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland, Estland och Polen.

Rapporten utgår från en definition av begreppet kommun (både när det gäller lokala och regionala självstyrelseorgan) som innebär att följande kriterier ska vara uppfyllda för att detta begrepp ska vara tillämpligt:

- kommuner verkar inom ett avgränsat geografiskt område inom en stat,
- kommuner åtnjuter en viss grad av självstyrelse,
- kommuner har vissa auktoritativa befogenheter gentemot sina medborgare, och
- kommuner har direktvalda beslutsfattare (eller direktdemokrati).

Kärnan i rapporten är beskrivningarna av förhållandena i de olika länderna. Varje land redovisas i ett eget kapitel. Dessa beskrivningar består, förutom en allmän del, av en redovisning av kommunernas struktur, organisation, uppgifter, verksamhet, finansiering, eventuella direktdemokratiska inslag samt hur kommunerna kontrolleras. I ett avslutande kapitel görs en jämförelse mellan länderna.

Av beskrivningarna framgår bl.a. att Danmark, Nederländerna och Norge har kommunsystem som liknar det svenska, dvs. ett enhetligt system med två nivåer; en lokal och en regional. Finland och Estland, som också har ett enhetligt kommunsystem, har endast en kommunal nivå.

Det franska kommunsystemet består i huvudsak av tre nivåer: regioner, departement och kommuner. I Storbritannien finns det flera olika kommunsystem. I huvuddelen av landet har man endast en kommunal nivå men utanför storstadsområdena i England har man ett system med två nivåer. Även i Polen och Tyskland finns flera olika kommunsystem.

I Polen omfattas de större städerna av ett system med två nivåer medan övriga delar av landet har tre nivåer, två regionala och en lokal. Tyskland är en federation bestående av 16 delstater med statsmakten delad mellan förbunds-nivån och delstaterna (vilka alltså inte räknas som kommunal nivå). I drygt ett hundratal av landets större städer har man ett system med en kommunal nivå, medan man i resten av landet har två nivåer.

En klar skillnad mellan kommunsystemen i länderna gäller antalet kommuner (på den lokala nivån) och deras storlek. Sverige och de andra nordiska länderna har få kommuner jämfört med övriga länder. Detta gäller särskilt Sverige och Danmark. På motsatta sidan finns Frankrike och Tyskland. De flesta av dessa två länders kommuner är mycket små. Som exempel kan nämnas att i Frankrike har drygt tre fjärdedelar av kommunerna under 1 000 invånare. Det finns i Frankrike till och med kommuner som helt saknar invånare.

I alla länder utövar staten olika former av kontroll över hur självstyrelseorganen agerar. Hur kontrollen sker varierar kraftigt, inte bara mellan länderna utan också mellan olika områden. I exempelvis Nederländerna har borgmästaren, som formellt utses av regeringen, rätt att vägra verkställa olagliga kommunala beslut. I Norge har fylkesmannen, statens regionala representant, rätt att upphäva kommunala beslut som inte är lagliga. Liknande system har man i Estland och Polen. I övriga länder kan olagliga kommunala besvär endast undanröjas efter en domstolsprövning.

Det verkställande ansvaret i kommunsystemen ligger antingen på kollektiva organ, som en kommunstyrelse, eller på ett individuellt ledarskap, ofta i form av en borgmästare. Den första modellen används i de flesta av de nordiska länderna, delar av Storbritannien samt några tyska delstater. Den andra förekommer främst i Frankrike, de flesta tyska delstater och Östeuropa.

När det gäller kommunernas uppgifter är brandskydd och förskola typiska verksamheter i de flesta länder. Ofta ingår social omsorg och miljö- och hälso-skydd i den kommunala verksamheten. Kommunerna eller de regionala organen har ofta ansvar för grundskola och gymnasieskola. Kultur, fritid och idrott liksom trafik och transport är verksamheter som ofta är delade mellan de olika kommunnivåerna. När det gäller hälso- och sjukvård är skillnaderna stora mellan länderna.

De kommunala utgifternas andel av bruttonationalprodukten var år 1994 cirka 28 procent för Sverige. Med denna andel ligger Sverige klart högst bland de undersökta länderna. De övriga nordiska länderna ligger kring 20 procent. Nederländerna och Storbritannien ligger mellan 11–13 procent och Estland, Frankrike, Polen och Tyskland ligger cirka fem procentenheter lägre.

Formerna för finansieringen av den kommunala verksamheten varierar kraftigt mellan länderna. Sverige är det land som har högsta andel av de kommunala utgifterna som finansieras genom kommunala skatter. Även i Danmark, Finland, Norge och Frankrike är kommunala skatter den största inkomstkällan. Nederländerna har lägst andel. I Estland hade man vid den tid uppgifterna avser – år 1994 – inte några kommunala skatter över huvud taget. Länder med statsbidrag som den dominerande kommunala inkomstkällan är Estland, Nederländerna, Polen, Storbritannien och Tyskland. Bland dessa länder ligger Estland högst med 91 procent och Tyskland lägst. Av övriga länder ligger Sverige lägst, med en andel statsbidrag på under 20 procent.

I Sverige utgör de lokala skatterna nästan hälften av den totala skatten. De övriga nordiska länderna ligger här också förhållandevis högt. De lokala skatternas andel av de totala skatterna är lägst i Nederländerna och Storbritannien. Som tidigare nämnts hade man år 1994 inte några lokala skatter i Estland.

Den huvudsakliga delen av den lokala beskattningen kommer i flera av länderna från inkomster och vinst. I Sverige uppgår denna del till nästan 100 procent. Denna inkomstkälla är också klart dominerande i de övriga nordiska länderna samt i Tyskland. I Storbritannien kommer nästan alla de kommunala skatteintäkterna från beskattning av egendom. En mer sammanfattad bild gäller för Frankrike, Nederländerna och Polen.

När det gäller former för medborgarinflytande i kommunerna kan konstateras att kommunerna i de flesta länder har rätt att genomföra rådgivande folkomröstningar. Det är däremot ovanligt att de har rätt att anordna beslutande folkomröstningar.

Som tidigare nämnts anser Statskontoret att det är värdefullt med en ökad kunskap om hur man i andra länder valt att utforma relationen mellan den centrala, regionala och lokala nivån. Inte minst gäller detta när man nu beslutat att tillsätta en utredning som ska se över uppdrags- och ansvarsfördelningen mellan staten, landstingen och kommunerna. Vår förhoppning är att denna skrift ska kunna komma till nytta bl.a. i detta sammanhang. Det är dock vår bedömning att det finns ett behov av att gå djupare in i jämförelser av kommunsystemen i olika länder än vad som varit möjligt inom ramen för denna studie. Denna rapport är således tänkt att utgöra ett första steg i en sådan process. Vår förhoppning är att Statskontorets uppdragsgivare – regeringen, departement och olika utredningar – har intresse av att initiera fortsatta sådana studier. Helt klart är att det återstår mycket att göra inom detta område.

1 Inledning

Bakgrund

Det är många gånger värdefullt att se hur man löst olika frågor i andra länder. Inte minst gäller detta frågan om vilken uppgifts- och ansvarsfördelning man har mellan staten och de regionala och lokala självstyrelseorganen.

I sin egenskap av statlig utredningsmyndighet kommer Statskontoret ofta i kontakt med frågor som rör relationen mellan staten och kommuner/landsting. Detta både i samband med remisser och i verkets egen uppdragsverksamhet.

I de utredningar som vi får på remiss finns ibland beskrivningar om hur motsvarande funktion eller verksamhet hanteras i andra länder. Men förekomsten av sådana beskrivningar är undantag snarare än regel. En orsak till detta är sannolikt de svårigheter som faktiskt finns när man försöker göra jämförelser med förhållanden i andra länder. Svårigheter som vi också själva stött på när vi utrett olika frågor inom stat/kommunområdet.

Att det många gånger är svårt att få fram relevant information om olika stat/kommunfrågor i andra länder är rätt självklart. Men ett kanske ännu större och mer svårlöst problem är hur man ska kunna få ett tillräckligt underlag för att verkligen kunna tolka uppgifterna om enskilda funktioner och verksamheter på ett rimligt sätt.

Jämför man exempelvis hur man i olika länder utjämnar kommunala intäkter och kostnader räcker det inte med att bara beskriva de olika ländernas utjämnningssystem. Det är också nödvändigt att ha en bred kunskap om uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala nivån i stort i de olika länderna samt en relativt ingående kännedom om vem som finansierar olika verksamheter och hur denna finansiering sker.

Även när man ser på olika typer av tjänster – exempelvis vård, skola och omsorg – behövs en bred överblick för att man verkligen ska förstå likheterna och skillnaderna mellan länderna.

Någon skrift som kan sägas ge en sådan överblick över stat/kommunrelationen i olika länder har vi inte kunnat finna trots att vi ägnat betydande tid åt att söka efter en sådan. Vi har därför valt att på eget initiativ genomföra denna studie med syfte att utarbeta en rapport som kan fylla denna kunskapslucka.

Rapportens syfte, uppläggning och innehåll

Syftet med rapporten är att försöka ge en översiktlig bild av stat/kommunrelationen i ett antal europeiska länder. Avsikten är inte att bilden ska vara

heltäckande. Detta har inte bedömts vara möjligt med tanke på antalet länder och det stora antalet dimensioner som skulle behöva behandlas i en sådan studie. Vi har därför valt att begränsa oss till ett antal av de europeiska länder som vi bedömt vara av störst intresse från svensk synpunkt och de dimensioner som vi anser vara mest grundläggande. Att ett sådant urval alltid måste vara subjektivt ligger i sakens natur.

I första hand fokuseras studien på förhållandena i våra nordiska grannländer: Danmark, Finland och Norge. Därutöver beskrivs även förhållandena i Frankrike, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland samt Estland och Polen. Det vill säga totalt nio länder.

För de utvalda länderna beskrivs i rapportens kapitel 2 till 10 – så långt som har bedömts vara praktiskt möjligt och pedagogiskt lämpligt – hur kommunal och regional verksamhet styrs, finansieras, kontrolleras, följs upp och utvärderas, hur ansvar utkrävs och hur arbets- och ansvarsfördelningen ser ut beträffande ett antal i sammanhanget centrala dimensioner.

Beskrivningarna har i första hand ett uppifrånperspektiv. De har strukturerats för att underlätta jämförelser med motsvarande förhållanden i Sverige. Kärnan i rapporten utgörs således av beskrivningarna av de mer generella förhållandena i stat/kommunrelationen samt den övergripande arbets- och ansvarsfördelningen mellan staten och den lokala/regionala nivån i de olika länderna.

Inledningsvis lämnas för varje land en kort beskrivning av landets geografi, ekonomi, befolkning, historia och styrelseskick. Vidare beskrivs översiktligt de i sammanhanget relevanta konstituerande reglerna (motsvarigheterna till den svenska regeringsformen och kommunallagen). Den centrala delen av beskrivningarna utgörs av en redovisning av vilka principer som styr arbets- och ansvarsfördelningen mellan den centrala, regional och lokala nivån i landet samt hur denna relation visar sig organisatoriskt och praktiskt.

Ambitionen har varit att för varje land så långt möjligt redovisa följande uppgifter:

- vilket konstitutionellt skydd de lokala och regionala organen har mot inblandning från statsmakten,
- antalet nivåer samt nivåernas benämning och inbördes relation,
- antalet kommuner och regioner (motsv.) samt uppgifter om invånarantalet,
- hur de lokala och regionala organens verksamhet finansieras (inklusive redovisning av avgifts- och beskattningsrätt, skattebaser, statsbidrags-givningen samt inkomst- och kostnadsutjämningsystem),
- hur organens verksamhet i stort kontrolleras och följs upp av staten,

- om och hur lokala och regionala beslut kan överklagas samt vilka förutsättningar som gäller för överklagande, samt
- systemen för kommunala och regionala val.

Ett försök görs även att beskrivs vilket eventuellt ansvar det lokala eller regionala organet i det enskilda landet har för sådana verksamheter som i Sverige helt eller delvis sköts av organ på motsvarande nivå (dvs. kommuner och landsting).

Efter landsbeskrivningarna görs i kapitel 11 en jämförelse mellan länderna och med motsvarande förhållande i Sverige. Jämförelserna i detta kapitel bygger i huvudsak på uppgifter som lämnats de tidigare kapitlen. Avsikten med kapitlet är att ge en bild i stort av skillnaderna och likheterna mellan länderna.

Det är viktigt att understryka att rapporten inte har ambitionen att ersätta sektoriella studier. Sådana studier måste med nödvändighet bli väsentligt mer detaljerade. Den här aktuella studien har sin betoning på översikt, helhetssyn och övergripande aspekter av stat/kommunrelationen.

Några begrepp

Det kan vara lämpligt att i detta sammanhang säga något om vad som avses med kommuner och kommunsystem i denna studie. Detta är något som är lättare sagt än gjort eftersom det finns flera olika sätt att definiera dessa begrepp.

I denna studie har vi valt att använda oss av den definition på kommuner som EG/EU-konsekvensutredningen utnyttjade i sitt betänkande Kommunerna, Landstingen och Europa (SOU 1994:2, bilagedelen).

Utgångspunkten för denna definition är att kommunerna ses som ett uttryck för ett lokalt självstyrelse genom vilket medborgarna i lokalsamhället tillgodoser gemensamma behov. Samtidigt gäller dock att kommunerna är instiftade och reglerade av staten. Denna bestämning kan uttryckas mer konkret med hjälp av fyra kriterier, som samtliga ska vara uppfyllda för att man ska kunna tala om en kommun:

- Kommuner verkar inom ett avgränsat geografiskt område inom en stat eller inom en delstat i en federation.
- Kommuner åtnjuter en viss grad av autonomi eller självstyrelse.
- Kommuner har vissa auktoritativa befogenheter gentemot sina medborgare.
- Kommuner har direktvalda beslutsfattare och/eller använder kommunalstämma.

Det bör betonas att vi här talar om det teoretiska begreppet kommun. I många länder finns enheter på olika nivåer som samtidigt uppfyller kraven ovan. Detta gäller exempelvis för kommunerna och landstingen i Sverige, kommunerna och amten i Danmark och kommunerna och fylkena i Norge. I praktiken brukar i sådana fall *kommun* användas som benämningen på den lägsta i landet allmänt förekommande självstyrelsenivån.

I den fortsatta beskrivningen används ofta begreppet kommunsystem. I dessa beskrivningar ingår då samtliga de nivåer som uppfyller de tidigare redovisade kriterierna, dvs. inte bara lokala självstyrelseorgan utan också eventuella regionala sådana organ.

Studiens genomförande

Rapporten bygger på en genomgång av en mängd olika skrifter. I bilaga 1 redovisas ett urval av dessa.

En stor del av de faktauppgifter som återges i rapporten har hämtats från den skriftserie om kommunsystemen i olika länder som har utgivits av Europarådet (Structure and operation of local and regional democracy). Av stor nytta i detta sammanhang har också varit den beskrivning som lämnats i betänkandet Kommunerna, Landstingen och Europa (SOU 1994:2, bilagedelen) inklusive den komplettering och uppdatering av denna som gjorts i Anders Lidströms bok Kommunsystem i Europa (ISBN 91-38-92510-9).

Rapporten har författats av Carl-Peter Hedin, Leif Lundberg (projektledare) och Jan Möller vid Statskontoret.

Landsbeskrivningarna har faktagranskats av docenten Lars Nord vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. De kartor som återfinns i landsbeskrivningarna har utarbetats av Utrikespolitiska institutet och återges med institutets tillstånd.

2 Danmark

Styrelseskick	Konstitutionell monarki
Areal	43 094 km ²
Befolkning	5,3 milj.
Invånare per km ²	123
BNP per inv. 1999 (dollar)	33 917
Antal regioner (amt)	14
Antal kommuner	År 1950: 1 387 st År 2000: 275 st
Minsta kommun	2 300 inv. (Laesö)
Största kommun	499 000 inv. (Köpenhamn)

2.1 Översiktligt

Allmänt

Danmark består av Jylländska halvön samt en mängd öar, varav de största är Själland, Fyn, Lolland, Falster och Bornholm. Enda landgränsen är i söder mot Tyskland. Ursprungligen var landet skogsbevuxet. Idag består Danmark av ett utpräglat jordbruks- och kulturlandskap och endast tolv procent täcks av skog. Till Danmark hör även Färöarna och Grönland, vilka har långtgående självstyre.

Danskarna bor i stor utsträckning i tätorter. Köpenhamnsregionen hyser en tredjedel av befolkningen medan drygt hälften av danskarna bor i övriga tätorter. Förutom Köpenhamn är de största kommunerna Århus, Odense och Ålborg. Endast en sjundedel av befolkningen är bosatt på landsbygden. Befolkningen är förhållandevis homogen. Andelen utländska medborgare uppgick 1999 till knappt fem procent. Den största gruppen utländska medborgare kommer från Turkiet, följt av de nordiska länderna och övriga EU. År 1998 kom närmare 30 000 personer till Danmark. I Sønderjylland finns en tysk minoritet på cirka 15 000 personer. Cirka 25 000 färöingar och grönländare är bosatta i Danmark.

Mätt i bruttonationalprodukt per invånare är Danmark ett av världens rikaste länder. Ekonomin domineras av privata och offentliga tjänster, följt av



© Utrikespolitiska Institutet

industri och bryggerinäring. Livsmedelsindustrin är betydande. Jordbruket svarar numer för mindre än 4 procent av BNP. Danmark är dock världens största exportör av fläskkött. Danska fiskerinäringen är omfattande, inom EU är det endast Spanien som har större fångstvolym. Danmark har inga stora industrikoncerner och det finns inga statsägda industriföretag i landet. Industriföretagen sysselsätter sällan mer än 1 000 personer. Små och medelstora företag är vanligast.

Det lokala självstyret har en lång tradition i Danmark. Redan på 1200-talet fick de första städerna sina privilegier. Perioder av envælde under 1600- och 1700-talen försvagade dock städernas ställning. På landsbygden var det feodalherrar som utövade den lokala förvaltningen, men under 1800-talets början lades grunderna till det kommunala självstyret. År 1841 kom lagen om amt och i 1849 års grundlag fastslogs ”kommunernes ret til under statens tilsyn at styre deres egne anliggender”. Efter 1970 års kommunalreform minskades antalet kommuner kraftigt, från knappt 1 400 till nuvarande 275 stycken. Även antalet amt reducerades genom sammanläggningar, från 25 till 14. Samtidigt överfördes flera statliga uppgifter till de kommunala nivåerna.

Jämfört med övriga Norden har Danmark ett tydligare inslag av lokalt brukarinflytande: Mest framträdande är detta inom skolan, som leds av en styrelse där brukarna är i majoritet.

Politiskt system

Danmark är en monarki och enligt den reviderade grundlagen från 1953 har monarken den verkställande makten i förening med regeringen. I praktiken ligger den verkställande makten hos regeringen, under ledning av statsministern. I samband med regeringsbildningar har dock monarken en viktig praktisk funktion. Efter dialog med partierna i parlamentet är det monarken som utser en förhandlingsledare/statsministerkandidat.

Sedan 1953 består det danska parlamentet av en kammare, folketinget, med 179 ledamöter, varav två vardera från Grönland respektive Färöarna. Ledamöterna i folketinget väljs vid direkta, proportionella val som äger rum med högst fyra års mellanrum. Val utlyses av statsministern när han eller hon anser det vara lämpligt eller om regeringen mister förtroendet av en majoritet i folketinget. Danska medborgare har rösträtt och kan väljas in i folketinget när de har fyllt 18 år. För att komma in i folketinget måste ett parti vinna minst två procent av samtliga röster eller få ett s.k. kretsmandat. Ett stort antal partier, ett strikt proportionellt valsysteem och koalitionsregeringar har bidragit till viss politisk instabilitet under årens lopp.

Det danska förvaltningssystemet är indelat i tre nivåer: statlig, regional och lokal. Den regionala nivån består av 14 amtskommuner och den lokala ni-

vån av 275 kommuner. De två huvudstadskommunerna Köpenhamn och Frederiksberg ingår inte i någon amtskommun utan har en särskild status och har själva motsvarande uppgifter och befogenheter. Val till fullmäktige i kommun och amtskommun hålls var fjärde år. Det senaste kommunalvalet hölls i november 2001. De självstyrande områdena Grönland och Färöarna har 18 respektive 50 kommuner. De särskilda förhållandena i dessa två självstyrande områden behandlas inte ytterligare i denna beskrivning.

Kommunerna och amtskommunerna ansvarar för merparten av de offentliga åtagandena inom välfärdssektorn. En del av de uppgifter som staten ansvarar för utförs av statliga myndigheter på lokal och regional nivå, bl.a. arbetsförmedlingen, polisen och statsamten. Statsamten kan jämföras med svenska länsstyrelser och leds av en statsamtsmand (motsvarande den svenska landshövding). Statsamtens uppgifter har successivt minskat med åren och detta ämbete är mindre i omfång än de svenska länsstyrelserna, både i uppgifter och resurser. Att utöva tillsyn över kommunernas verksamhet är dock en av de uppgifter som finns kvar på denna myndighet.

2.2 Kommunsystemet

Inledning

Principen om lokalt självstyrelse är inskriven i den danska grundlagen medan den närmare reglering av den kommunala verksamheter återfinns i kommunallagen, senast ändrad 2001. Som tidigare nämnts sköts den regionala och lokala förvaltningen av 14 amtskommuner, vilka kan jämföras med landsting, samt 275 primärkommuner. Köpenhamn och Frederiksberg utgör samtidigt både kommun och amtskommun. Ön Bornholm, som är det minsta amtet, har 45 000 invånare. Övriga amter har en befolkning mellan drygt 200 000 och drygt 600 000 invånare. Århus amt med 634 000 invånare har flest invånare.

Det finns ingen generell lag som fastställer arbetsfördelningen mellan stat och de två kommunala nivåerna. Det är Folketinget och regeringen som vid behov bestämmer vilka uppgifter och vilket ansvar de olika nivåerna ska ha. Detta sker dels genom speciallagar, dels genom de ekonomiska villkor och ramar regeringen och Folketinget fastställer.

Både kommunen och amtskommunen har såväl en allmän som en speciallagsreglerad kompetens. Den allmänna kompetens är dock inte reglerad i kommunallagen.

Organisation och verksamhet

Organisationen i amtskommunen och kommunen är i stora drag likartad. De högst beslutande organen är det folkvalda amtsrådet (landstingsfullmäktige)

respektive kommunalbestyrelsen (kommunfullmäktige). I större kommuner kallas det senare byråd. Allmänna val till båda fullmäktige hålls var fjärde år och sker på samma dag. Enligt den danska kommunallagen får kommunerna själva bestämma om antalet fullmäktigeledamöter. Antalet ledamöter ska dock vara ojämnt och uppgå till minst 9 och högst 31. I Köpenhamn är det högsta antalet ledamöter 55.

En skillnad mot övriga nordiska kommunsystem är (amts)borgmästaren som ensamt är ansvarig för beredning, verkställighet och löpande verksamhet i kommunen/amtskommunen. Borgmästaren är en nyckelperson i det danska lokalstyret och utses av fullmäktige bland dess medlemmar. Han/hon är oftast den ende heltidsavlönade politikern i kommunen. Borgmästaren ansvarar för den dagliga verksamheten och är ordförande i fullmäktige samt ekonomiutvalget. Det senare kan översättas med finanskommittén och motsvarar närmast en svensk kommunstyrelse. Finanskommittén är obligatorisk och har en central betydelse i kommunen. Kommittén svarar för budgetförslag inför kommunfullmäktige och har på så sätt en överordnad roll gentemot övriga kommunala nämnder. Vidare har finanskommittén ansvaret för kommunförvaltningens ekonomi och personal. Borgmästaren har dock ensam ansvaret för ledningen av kommunens samlade administration. Kommunen får själv avgöra hur administrationen ska utformas. Normalt har man en centralförvaltning som leds av en kommundirektör, som är den högste administrative tjänstemannen, och med borgmästaren som chef. Oftast är kommundirektören chef för all övrig personal, inklusive andra förvaltningschefer.

Utöver finanskommittén ska kommunen tillsätta minst en fast nämnd för förvaltning av kommunens uppgifter. I regel finns dock 3–4 nämnder med ansvar för sakområdena socialtjänst, skola, kultur samt miljö/planering. I kommuner som själva svarar för el, gas, fjärrvärme och/eller vattenförsörjning organiseras dessa verksamheter i regel i en särskild nämnd. I Danmark administrerar kommunerna även utbetalningar av sjukersättning, barnbidrag, bostadstillägg och folkpensioner. Antalet ledamöter i facknämnderna är ofta 5–7 stycken och väljs bland fullmäktiges ledamöter. Sammansättningen i nämnderna ska vara i proportion till partiernas ställning i fullmäktige.

Även amtskommunerna har, utöver finanskommittén, vanligen fyra fasta nämnder, vart och ett med ansvar för ett särskilt verksamhetsområde: sjukhusvården, undervisning/kultur, social omsorg/folkhälsa och teknik/miljö. I regel har nämnderna 5–7 medlemmar, alla ledamöter i amtsfullmäktige. Tyngdpunkten i amtskommunens verksamhet är hälso- och sjukvården och då främst sjukhusvården. Amtskommunerna svarar också för den offentliga sjukförsäkringen, dvs. ersättningen för läkar- och tandläkarbesök m.m. Andra exempel på uppgifter för amtskommunen är samordning av kollektivtrafiken, ansvar för regional utvecklingspolitik, fysisk regionplanering, gymnasieutbildningen, handikappomsorg samt teater och museer.

Samarbete mellan kommunerna

Den danska kommunallagen reglerar inte i vilka frågor eller på vilket sätt samarbete mellan kommuner kan ske. Däremot krävs tillstånd av det särskilda regionala tillsynsrådet (beskrivs senare i detta kapitel) om ett samarbete medför inskränkningar i befogenheterna hos kommunfullmäktige i de enskilda kommunerna. Ingår ett eller flera amt, Köpenhamn eller Frederiksberg kommun i samarbetet krävs tillstånd av Inrikesdepartementet.

Kommunförbund

Kommunernes Landsforening och Amtrådsforeningen är de två danska organisationerna som tillvaratar kommunernas respektive amtskommunernas intressen. Kommunernes Landsforening (KL) instiftades 1970 då tre andra kommunala intresseorganisationer upplöstes och bildade denna nya organisation. Medlemmar i KL är 273 kommuner, dvs. alla utom Köpenhamn och Frederiksberg, vilka även är amtskommuner. Den service medlemmarna kan få är bl.a. information, rådgivning och administrativt stöd i form av blanketter, handböcker och vägledningar. KL är kommunernas språkrör gentemot Folketing, regering, centraladministration, EU, intresseorganisationer och offentligheten. KL är också arbetsgivarorganisation och förhandlingsmotpart för de cirka 370 000 kommunalt anställda. KL förhandlar om generella löne- och anställningsvillkor.

Amtsrådsforeningen tillvaratar de 14 amtskommunernas intressen på likartat vis och företräder i förhandlingar arbetsgivare med omkring 125 000 anställda.

Finansiering

Kommunerna och amtskommunerna har i huvudsak tre inkomstkällor: skatter, statsbidrag och avgifter. Av dessa tre inkomstkällor är skatteinkomsten den mest betydande. Den kommunala skatten utgörs i första hand av inkomstskatt för privatpersoner samt fastighetsskatt. Inkomstskatten insamlas av staten medan fastighetsskatten insamlas av kommunerna. Därtill erhåller kommunerna – men inte amtskommunerna – en fast andel av bl.a. den statliga inkomst- och företagsbeskattningen. Näst störst inkomstkälla är statsbidragen. Amtskommunerna får i huvudsak generella bidrag medan kommunerna erhåller generella och specialdestinerade bidrag i ungefär lika stora delar. Avgifter och liknande för olika tjänster utgör ungefär en femtedel av den kommunala sektorns inkomster.

Amtens och kommunernas inkomstkällor 1994 (%)

Inkomstkälla	Amten	Kommuner	Totalt
Skatter	62	54	56
Generella statsbidrag	19	12	14
Specialdestinerade statsbidrag	1	11	8
Avgifter	17	2	21
Övrigt	1	1	1
Totalt	100	100	100

Som närmare beskrivs nedan ansvarar de danska kommunerna – och amtskommunerna – för en stor del av de bidrag som i Sverige hanteras av försäkringskassorna. För att täcka dessa kostnader erhålls de särskilda statsbidrag, som i vissa fall täcker hela kostnaden (s.k. restitution). Detta gäller exempelvis kostnaderna för den sjukpenning som utgår under de första 13 veckorna av en sjukdomsperiod samt kostnaderna för barnbidrag och folkpensioner. Statsbidrag som täcker hälften eller tre fjärdedelar av kostnaderna utgår för kommunernas kostnader för kontantbidrag (socialbidrag), bostadstillägg och förtidspensioner. I tabellen ovan har inte medtagits de statsbidrag som täcker hela den kommunala kostnaden.

Utjämningsystemet i Danmark består i stort av tre komponenter: utjämning av skatteunderlag, utjämning för utgiftsbehov samt generella och kompletterande statsbidrag.

Utjämningsen av skatteunderlaget består i sin tur av tre delar: en landsomfattande utjämning för samtliga kommuner, en ytterligare utjämning för kommunerna i huvudstadsområdet samt en utjämning för amtskommunerna. Kommunerna i huvudstadsområdet blir således föremål för utjämning två gånger, först en gång i det landsomfattande systemet och sedan ytterligare en gång i det system som bara omfattar kommunerna i huvudstadsområdet.

Utgångspunkten för de tre delsystemen är densamma. De kommuner som har en skattekraft (skatteunderlag per invånare) som är större än medel-skattekraften i riket får betala ett bidrag till de kommuner vars skattekraft är mindre än den genomsnittliga. Det danska inkomstutjämningsystemet är med andra ord helt inomkommunalt och utjämningsresultatet påverkar inte kommunernas statsbidrag.

Systemet för utjämning för utgiftsbehov – i Sverige ofta benämnd kostnadsutjämningsen – har samma principiella uppbyggnad som inkomstutjämningsen. Utjämningsen består att ett delsystem för alla kommuner, ett ytterligare för kommunerna i huvudstadsområdet samt ett för amtskommunerna. I systemet betalar de kommuner vars utgiftsbehov är mindre än genomsnittskommunen ett bidrag till de kommuner vars utgiftsbehov är större än genomsnittet och kommunerna i huvudstadsområdet är föremål för en dubbel utjämning.

Det generella statsbidraget till kommuner och amtskommuner fördelas i förhållande till deras andel av det samlade skatteunderlaget. Det generella statsbidraget verkar med andra ord i motsatt riktning mot det kommunala utjämningsystemet.

Det finns dock också ett antal andra statsbidrag med mer eller mindre klart utjämnande inslag. Som exempel kan nämnas ett statsbidrag som ges till kommuner med särskilt svagt skatteunderlag. Detta bidrag beräknas på skillnaden mellan kommunens egen skattekraft och 90 procent av den genomsnittliga skattekraften. Det finns också delar av statsbidragen som i realiteten är en del av den inomkommunala utjämnningen. Exempelvis kan kommuner i huvudstadsområdet med särskilt svåra ekonomiska problem få ett bidrag som finansieras av samtliga kommuner i huvudstadsområdet. Bidrag lämnas också för att täcka kommunernas merkostnader för flyktingar och asylsökande. Bidraget betalas av samtliga kommuner genom en avgift baserad på kommunens andel av det totala skatteunderlaget. Dessutom betalar amtskommuner vars utgiftsbehov för AIDS-behandling är mindre än genomsnittet i landet ett bidrag till de amtskommuner som har ett större utgiftsbehov för detta ändamål.

Medborgarnas rätt till initiativ och deltagande

I Danmark finns en lång tradition av brukarinflytande på lokala nivå. Som exempel kan nämnas skolor och daghem, där varje institution styrs av en styrelse i vilken en majoritet av föräldrarna, som representerar brukarna, har inflytande på beslutsfattandet. Brukarinflytande är också vanligt på t.ex. ålderdomshem.

Det finns ingen reglerad rätt till kommunala folkomröstningar i Danmark. Kommunerna anses ändå ha rätt att genomföra omröstningar, men då endast rådgivande.

2.3 Den regionala och lokala statliga förvaltningen

Inom det danska regeringskansliet är det Inrikesdepartementet som ansvarar för den regionala utvecklingen och frågor kring den lokala och regionala självstyrelsen. Frågor som direkt eller indirekt berör kommuner och amtskommuner hanteras dock inom flera av de andra departementen.

I Danmark har sedan 1970-talet allt mer av den offentliga verksamheten på regional och lokal nivå lagts på kommunerna och amtskommunerna. Kommunerna svarar exempelvis för administrationen och utbetalningen av sjuk-

ersättning, barnbidrag, bostadstillägg och folkpensioner. Amtskommunerna svarar för den offentliga sjukförsäkringen, dvs. ersättningen för läkar- och tandläkarbesök m.m.

Staten har dock regionala och lokala enheter inom de traditionella statliga områdena (främst försvaret, rättsväsendet, tull- och skatteförvaltning). Staten svarar inom kommunikationsområdet för bl.a. post- och telegrafväsendet, järnvägar samt större flygplatser och hamnar. Även högre utbildning och arbetsförmedling är statliga uppgifter.

Statsamtsmanden m.m.

En viktig roll gentemot kommuner har statsamtsmanden. Statsamtsmanden kan närmast sägas motsvara Sveriges landshövding och statsamtsmannämbetet vår länsstyrelse. Ämbetet är ett regionalt statligt förvaltningsorgan som administrativt är underställt Inrikesdepartementet.

Det finns 14 statsamtsmän, var och en med ansvar för en del av landet. I första hand svarar denna myndighet för olika frågor inom familjerätten. Statsamtsmanden är dock också ordförande i ett tillsynsråd på amtsnivån.

Det regionala tillsynsrådet består förutom statsamtsmanden av fyra personer som respektive amtskommun utser bland sina fullmäktigeledamöter. Rådets uppgift är att utöva kontroll över primärkommunerna inom amtet. Tillsynsrådet har rätt att upphäva kommunala beslut som strider mot gällande lag, med avseende på procedur eller innehåll. Tillsynsrådet kan också genom vite tvinga kommunerna att utföra sådant som de enligt lag har skyldighet att göra. Tillsynsrådets prövning kan ske på eget initiativ, efter anmälan av berörda eller efter en anmälan av en minoritet i en kommuns fullmäktige. När det gäller Köpenhamns stad, Frederiksbergs stad och amtskommunerna utövas motsvarande kontroll direkt av Inrikesdepartementet.

När det gäller beslut som kommuner eller amtskommuner tagit med stöd av någon speciallag kan berörda parter överklaga beslutet till högre instans. I vissa fall begränsas denna prövning till lagligheten i beslutet.

Tilläggs kan att amtskommunerna i vissa specificerade fall har en övervakande eller kontrollerande funktion i förhållande till primärkommunerna. Exempelvis lämnar amtskommunerna råd och vägledning i komplicerade sociala frågor och fungerar som besvärinstans när kommunala skolbeslut överklagas.

I Danmark har man inte förvaltningsdomstolar. Den yttersta prövningen av de lokala myndigheternas beslut genom överklaganden och liknande sker därför i de allmänna domstolarna.

3 Estland

Styrelseskick	Republik
Areal	45 226 km ²
Befolkning	1,4 milj.
Invånare per km ²	31
BNP per inv. 1999 (dollar)	3 750
Antal regioner	15
Antal kommuner	År 1950: 281 st År 2000: 253 st
Minsta kommun	72 inv (Ruhnu)
Största kommun	412 000 inv (Tallinn)

3.1 Översiktligt

Allmänt

Estland, som är ungefär lika stort som Danmark, är det minsta av de tre baltiska länderna. Landets kust löper mot Finska viken i norr och mot Östersjön i väster. I söder gränsar landet mot Lettland, medan Peipussjön och floden Narva utgör gräns i öster mot Ryssland. Landet är mestadels flackt men det finns kuperade områden, främst i sydost. Drygt en tredjedel av ytan är skogbevuxen och nästan en tredjedel består av sumpmarker. Estland har över tusen insjöar och mängder av småfloder och åar. Av Estlands omkring 500 öar är Ösel den största, i storlek ungefär som Gotland.



Genom historien har Estland och dess befolkning varit offer för olika stormakters kamp om herraväldet över landets handel och handelsvägar. Efter att landet började uppodlas vid tiden kring Kristi födelse växte ett avancerat metall- och keramikhandverk fram i det som idag är Estland. Under vikingatiden blomstrade handeln. Estland delades dock redan i början av 1200-talet upp, med danskar i norr och tyska korsfarare och svärdsriddare i söder. Efter ett estniskt uppror drygt ett sekel senare lämnade danskarna över makten till tyskarna, som då fick herravälde över hela Livland, en statsbildning som omfattade nuvarande Estland och norra Lettland. Tallinn, landets huvudstad, blev tidigt en del av Hansan. Den estniska landsortsbefolkningen var livegna bönder, medan tyska och skandinaviska handelsmän och hantverkare dominerade i staden. Det tyska styret upphörde efter den ryske tsaren Ivan IV:s

angrepp 1558 och i det påföljande kriget mellan ryssar, svenskar, polacker och danskar minskade befolkningen kraftigt. Den balttyska adelns lokala maktställning fortlevde under både svensk och senare rysk överhöghet.

Esternas nationella medvetande och därmed motstånd mot adeln och det tyska och ryska styret växte fram under senare delen av 1800-talet. I slutet av seklet genomfördes dock en förryskning av administrationen, skolväsendet och kyrkan.

Estland frigjorde sig från Ryssland när det ryska tsardömet föll 1917. Självständigheten följdes av en kort tysk ockupation i slutet av första världskriget. Efter ett framgångsrikt krig mot bolsjevikerna erkände Ryssland 1920 Estlands självständighet. Samtidigt antogs i Estland en demokratisk författning. Landet upplevde därefter både ett misslyckat kupp försök av Sovjetstödta kommunister och en fasciströrelse, Frihetskrigarna, som drev igenom en auktoritär författning, innan den sovjetiska ockupationen i början andra världskriget definitivt satte en punkt för denna tid av estniska självständighet.

Efter nazitysk ockupation 1941–1944 återtog Estland av Sovjetunionen. En hårdhänt förryskning genomfördes och jordbruket tvångskollektiviserades. Många rysktalande invandrare rekryterades till de stora sovjetiska militärindustriella företag som anlades i Estlands nordöstra del.

När glasnost introducerades av Michail Gorbatsjov blev det möjligt att öppet ifrågasätta centrala direktiv. I juni 1988 anordnade den nybildade Estniska folkfronten ett politiskt möte med 300 000 deltagare på sångarfältet i Tallinn, den plats där de traditionella sångfesterna äger rum. Där formulerades för första gången öppet krav på estnisk självständighet och "den sjungande revolutionen" var född. De första fria valen till Estlands högsta sovjet hölls i mars 1990. Folkfronten och andra grupper som propagerade för självständighet vann då 78 av de 105 platserna. Den randigt blåsvartvita flaggan och namnet Republiken Estland återinfördes.

Över tre fjärdedelar av den estniska befolkningen stödde kravet på självständighet i en folkomröstning mars 1991. Parlamentet deklarerade fullständig och omedelbar självständighet samtidigt som det pågick kupp försök i Moskva och militärfordon rullade in i Tallin. Kuppen i Moskva misslyckades och Estlands självständighet erkändes snabbt både av Ryssland och omvärlden.

Segrare i valet 1992 blev det borgerliga valförbundet Fäderneslandet. I syfte att snabbt införa en marknadsekonomi genomförde den nya regeringen en ekonomisk politik som orsakade stora påfrestningar för befolkningen. Detta ledde i valet 1995 till att politiken fick mer av en vänsterprägel, samtidigt som ryskspråkiga partier blev representerade i parlamentet.

Under större delen av 90-talet har den estniska inrikespolitiken präglats av motsättningar dels mellan stad och land, dels mellan rika och fattiga. Regeringsombildningar har varit vanligt och koalitions- samt minoritetsregeringar har varit ofta förekommande. En konflikt om lokalpolitiken i Tallinn medförde att regeringen splittrades 1996.

Estlands befolkning består av cirka två tredjedelar ester, knappt en tredjedel ryssar samt några procent ukrainare och vitryssar. Under 1990-talet har befolkningen minskat på grund av låga födelsetal, höga dödstal och rysk emigration. I Narva och gruvstäderna i nordost dominerar den ryska befolkningen. Likaså finns många ryssar i huvudstaden Tallinn där ungefär hälften är rysktalande. Den ryskspråkiga minoritetens ställning är omdiskuterad och Estland har fått en hel del internationell kritik för sin restriktiva hållning mot denna minoritet.

Utbildningsnivån i Estland är hög med obligatorisk nioårig grundskola. De flesta går sedan vidare till en treårig gymnasie- eller yrkesskola. Det finns både estniska och ryska skolor, liksom blandade. Men målsättningen är att alla skall lära sig estniska. Stor vikt läggs på undervisning i främmande språk, tidigare ryska, numera framför allt engelska. Men även tyska, franska, finska eller svenska studeras av många.

Det statliga sociala skyddsnätet är relativt väl utbyggt men de ekonomiska resurserna är begränsade. Ideella organisationer, släkt och bytesekonomi hjälper många av de allra fattigaste. Socialförsäkringssystemet bygger på arbetsgivaravgifter och omfattar bl.a. barnbidrag, föräldrapenning, sjukförsäkring, ålderspension, arbetslöshetsersättning och socialbidrag. Pensionsåldern kommer att höjas gradvis från 61 till 65 år för män och från 56 till 60 år för kvinnor.

Politiskt system

Estlands författning fastställer att landet är en republik styrd av ett direktvalt parlament, Riigikogu, med 101 ledamöter. Författningen antogs i en folkomröstning 1992 och är en modifierad version av 1938 års grundlag, som upphävdes av Sovjetunionen 1940. Ett parti måste få fem procent av rösterna för att komma in i parlamentet. Medborgare som fyllt 18 år får rösta. Den som inte är medborgare men stadigvarande bosatt i landet får rösta i lokalval. Parlamentet väljer president för en mandatperiod på fem år och presidenten kan omväljas för ytterligare en mandatperiod. Arnold Rüütel valdes till ny president 2001. Han har tillhört det gamla kommunistpartiet och var talman i parlamentet under Sovjettiden. Presidenten utser regeringschefen som parlamentet ska godkänna. Maktindelningen mellan president, parlament och premiärminister har varit föremål för diskussioner och efter en regeringskris 1994 slogs det fast att premiärministern har rätt att själv utse sina ministrar. Presidenten är högste befälhavare över försvarsstyr-

korna. Rättssystemet, som garanteras av författningen, är oavhängigt och består av tre instanser med Högsta domstolen som översta.

Landet indelas i femton maakond (landskap/län). Dessutom har de sex städerna Tallinn, Tartu, Narva, Kohtla-Järve, Pärnu och Sillamäe status som län. Länen är i sin tur indelade i 253 kommuner (207 landsbygdskommuner och 46 städer).

3.2 Kommunsystemet

Inledning

Genom speciallagstiftning regleras vad kommunen ska ansvara över. Utöver detta kan kommunala myndigheter även utföra annan verksamhet som den finner behov för, såvida lagstiftning inte anger att verksamheten ska bedrivas av annan part. Förhållanden mellan kommunala och statliga myndigheter baseras på både lagar och kontrakt. En kommun har rätt att få sin sak prövad i domstol.

Organisation och verksamhet

Kommunfullmäktige väljs i allmänna och direkta val var tredje år utifrån ett proportionellt valsysteem. I kommuner med upp till 2 000 invånare ska fullmäktige bestå av minst 7 medlemmar. Antalet ledamöter ökar med kommunens storlek och i kommunerna med över 50 000 invånare ska minst 31 fullmäktigeledamöter väljas. Enligt lag ska en borgmästare och kommunrevision väljas. I övrigt kan kommunen relativt fritt organisera verksamheten, i enlighet med fullmäktiges beslut.

Fullmäktige har exklusivt ansvar i ekonomiska och finansiella frågor som bl.a. budget, skatter och lån. Vidare ansvarar fullmäktige för kommunens egendom, fastställer allmänna regler för kommunala organ samt beslutar om bygglov, utvecklings- och detaljplaner m.m. Ordförande i kommunfullmäktige ska väljas i hemlig omröstning. Ordföranden representerar kommunen och leder arbetet i fullmäktige i enlighet med de kommunala stadgarna. Fullmäktige kan också bilda kommittéer av både permanent och tillfällig karaktär. I kommittéerna ska personen som är kommittéordförande även ingå i fullmäktige, vilket inte gäller för de övriga ledamöterna. För den kommunala revisionen finns det mer tvingande regler. Den kommunala revisionen ska bestå av minst tre personer och endast fullmäktigeledamöter kan ingå. Revisionen ska granska de lokala myndigheterna. Till revisionen ska kopplas utomstående expertis.

Verkställande organ är en kommunledning som leds av en borgmästare. Fullmäktige väljer borgmästaren för tre år i taget. I ett majoritetsbeslut kan fullmäktige avsätta denne. Borgmästaren föreslår övriga ledamöter i kom-

munledningen och dessa ska godkännas av fullmäktige. Fullmäktige har inte rätt att på eget initiativ förändra sammansättningen bland ledningens medlemmar. Fullmäktigeledamöter får inte ingå i kommunledningen. Medlemmarna i ledningen kan vara tillsatta på ett politiskt mandat, men är i regel tjänstemän anställda i kommunen.

Kommunledningens uppgifter är att besluta i frågor som inte ligger under fullmäktiges ansvarsområde, att föra myndighetens talan i domstol samt att ansvara för andra frågor som de ålagts genom lagstiftningen eller fullmäktige. Borgmästaren bereder ärenden och företräder kommunledningen inför fullmäktige. Han/hon sluter avtal, signerar bankdokument m.m. i kommunens namn, är ansvarig för att ansökningar, klagomål m.m. distribueras till rätt kommunal myndighet osv. Borgmästaren är även högsta ansvarige tjänsteman och är i princip personalansvarig för de kommunanställda. Personalansvaret kan dock delegeras till annan.

I övrigt är den kommunala administrationen vanligtvis indelad i ett munkansli och ett antal förvaltningar med olika sakområdesansvar. De leds av en sekreterare och dennes huvuduppgift är att bereda ärenden inför den kommunala ledningen och fullmäktige.

Kommunerna bedriver skolverksamhet på alla nivåer, utom den högsta. Detta inkluderar även yrkes- och vuxenskola. Vad gäller socialtjänsten ansvarar kommunen ensam för barn- och familjeomsorgen, medan det för övrig social verksamhet finns en uppdelning mellan kommun och stat. Även sjukvården är uppdelad mellan kommun och stat. Kommunen ansvarar för det mesta av fysisk planering, med undantag av den regionala planeringen, som utförs av staten. Ansvaret för vatten och avloppshanteringen, krematorium, kyrkogårdar, kollektivtrafik och värme ligger på kommunen. Likaså har kommunen att svara för delar av miljövården, civilförsvaret, konsumentskydd och renhållning. Kultur- och fritidsverksamheter är delad mellan stat och kommun. Det är vanligt att kommuner upphandlar uppgifter av teknisk karaktär av privata aktörer.

Samarbete mellan kommuner

Kommuner har enligt lag rätt att samarbeta och bilda kommunalförbund för olika arbetsuppgifter. Kommuner kan antingen bedriva uppdrag gemensamt eller överlämna uppdrag till varandra. Samarbetet sker oftast genom gemensamma kommunalförbund som tillhandahåller service inom områdena renhållning, vård och omsorg. Kommuner samarbetar även kring fysiska planer och kulturrevenemang. I flera regioner har 3–4 kommuner bildat förbund för att lösa vissa uppgifter. Det är vanligt förekommande att mindre kommuner köper tjänster, framför allt skola eller omsorg, av större grannkommuner.

Eftersom det inte finns någon regional självstyrelsenivå i Estland sker en del samarbete på regional basis mellan kommunerna. Detta dels för att handhava vissa uppgifter men också för att tillhandahålla en regional representation gentemot statsmakten. I var och en av de femton länen finns ett regionförbund som tillvaratar de regionala intressena. I regel deltar en majoritet av länens kommuner i förbundet. De bekostar också dess verksamhet. Regional utveckling, utbildning och kulturevenemang är vanligt förekommande uppgifter för regionförbunden. De ska även utföra vissa uppgifter enligt lag, samtycka om statens kandidat till guvernör (se nedan om denne) samt fördela statliga anslag till kommunerna.

Estland har tre olika kommunförbund. Ett av dessa organiserar 47 större kommuner medan 59 landsbygdskommuner ingår i ett eget förbund. Den tredje organiserar de femton regionförbunden.

Finansiering

Finansiering av kommunens verksamhet sker genom skatter, statsbidrag, avgifter, ränta och lån. Olika former av skatter utgör drygt hälften av kommunernas totala inkomster, 54,5 procent år 1997. Den viktigaste skatten är den individuella inkomstskatten som är enhetlig; 26 procent. År 1997 utgjorde inkomstskatten 48 procent av de kommunala intäkterna. Inkomstskatten administreras av den statliga skattemyndigheten genom regionala skattekontor. Av den totala inkomstskatten överförs 56 procent till respektive kommun. Fastighetsskatten är den näst viktigaste skatteintäkten för kommunerna. Denna uppgår till 0,5–2,0 procent av taxeringsvärdet. Den exakta nivån bestäms av kommunfullmäktige. Hela fastighetsskatten går till kommunen och 1997 utgjorde denna skatt 4,5 procent av de kommunala intäkterna.

Därutöver finns en särskild naturresursskatt, eller snarare -avgift, som berör ett fåtal kommuner där mineralutvinning sker. Nivån på denna skatt bestäms av staten. Dessutom finns en rad andra skatter som exempelvis djur-, fordon-, reklam- båt-, vägskatter. Dessa skatter utgör mindre än en procent vardera av intäkterna till kommunerna. Dessa skatter regleras och administreras av kommunerna själva. Indrivningen av vissa av dessa skatter kan dock genom avtal överlåtas till de lokala statliga skattekontoren.

De statliga bidragen till kommunerna utgår huvudsakligen i form av allmänna bidrag. Bidragen beräknas utifrån förväntade statliga skatteintäkter, intäkter för gruvdrift och vattenanvändning, befolkningsstorlek i kommunen och andra kommunala förhållanden. Bidragen ska komplettera kommunernas egna lokala skatteintäkter. De ska utjämna skillnader mellan kommuner och ge även fattiga kommuner möjlighet att erbjuda service till invånarna. Fördelning sker genom överenskommelse mellan representanter för lokala myndigheter, organisationer för lokala myndigheter, kommunförbund samt

regeringen. Uppnås ingen överenskommelse kan regeringen ensam fatta beslut om fördelningen. Vissa regionalt baserade bidrag fyller en utjämnande funktion. Några små öar erhåller även extra bidrag. Utöver de generella bidragen finns även vissa specialdestinerade bidrag. Främst är dessa till för att finansiera vårdhem, men det utgår även reserabatter för studenter, bidrag till studenter i konst- och musikskolor samt för utbildning för barn.

Avgifter för kommunal service förekommer men utgör en mycket liten del av de totala kommunala intäkterna. Vad gäller finansiering av den löpande kommunala verksamheten genom lån får detta göras endast via kortfristiga lån. Långsiktiga lån kan dock tas vid olika former av investeringar.

Medborgarnas rätt till inflytande och deltagande

Medborgare kan påverka genom att kommunala folkomröstningar anordnas. Det förekommer också att fullmäktigekommittéer involverar medborgare i vissa ärenden. Medborgarna kan även ges möjlighet till att delta i budgetprocessen och avge synpunkter på utvecklingsplaner innan dessa antas i fullmäktige. Om minst 1 procent av de röstberättigade (minst 5 personer) begär att en fråga ska debatteras i det lokala fullmäktige eller ledningen ska detta ske inom tre månader. Person som varit initiativtagare kan medverka i debatten.

3.3 Den regionala och lokala statliga förvaltningen

Inrikesdepartementet och Departementet för lokalt självstyrelse och regional utveckling ansvarar för frågor som rör lokalt självstyrelse. Det finns även en minister som ansvarar för koordinering av frågor inom området.

Den viktigaste statliga administrationen på regional nivå sker i femton länsmyndigheter. Respektive regional myndighet leds av en guvernör som utses på fem år av regeringen. Organisationen kan närmast jämföras med svenska länsstyrelser och landshövdingar. En övergripande huvuduppgift för dessa regionala statliga myndigheter är att representera staten i länet och säkerställa att länet utvecklas på ett allsidigt och balanserat sätt. Vidare ska myndigheten samordna andra regionala och lokala statliga myndigheter, sluta avtal med kommuner angående överföring av statliga åtaganden, utöva tillsyn över kommuner och informera staten och lokala myndigheter i ärenden som berör relationerna mellan dem. Guvernören har rätt att kontrollera beslut som rör individer fattade av lokala myndigheter. Guvernören kan dock inte stoppa eller ändra sådana beslut utan endast lämna förslag på förändring. Görs ingen förändring av den lokala myndighetens beslut kan guvernören föra frågan vidare till allmän domstol.

Vidare finns en rad regionala och lokala statliga myndigheter som har mer eller mindre specifika uppgifter att fullfölja, exempelvis skattekontor och statistik kontor.

4 Finland

Styrelseskick	Republik
Areal	338 145 km ²
Befolkning	5,2 milj.
Invånare per km ²	17
BNP per inv. 1999 (dollar)	24 951
Antal regioner (län)	5 (+ landskapet Åland)
Antal kommuner	År 1950: 547 st År 2000: 432 (+16 på Åland)
Minsta kommun	129 inv (Sottunga)
Största kommun	515 000 inv (Helsingfors)

4.1 Översiktligt

Allmänt

Huvuddelen av Finland är kuperat lågland och tre fjärdedelar av ytan är skogsbevuxen. En tiondel av landet består av sjöar och vattendrag, vilket gör Finland i förhållande till sin storlek till världens sjörikaste land med 187 000 sjöar. Knappt en tiondel utgörs av odlad mark. Längst i norr sträcker sig den skandinaviska fjällkedjan och utmed kusterna finns vidsträckta skärgårdar. Utmed kusterna bor också större delen av befolkningen. I huvudstadsregionen (Helsingfors, Esbo och Vanda) bor omkring en sjättedel av befolkningen. Andra större städer är Tammerfors, Åbo och Uleåborg.

Finlandssvenskarna utgör cirka 6 procent av befolkningen och de bor huvudsakligen runt Helsingfors, sydvästra kustområdet och staden Vasa. Befolkningen på Åland kallar sig ålänningar. Finlands samiska befolkning uppgår till cirka 6 000 personer. Efter andra världskriget, med kulmen åren 1969–70, har över en halv miljon finnar utvandrat till Sverige. Drygt hälften av dessa har dock återvänt. Finland har en med nordiska mått mätt restriktiv flyktingpolitiken. Under senare delen av 90-talet har flyktingpolitiken lättat något och målet är att ta emot 1 000 flyktingar per år. I landet finns 70 000 invandrare, huvudsakligen ryssar och svenskar. Av de svenska invandrarna är huvuddelen ättlingar till finnar som tidigare utvandrat till Sverige.



Skogen är Finlands viktigaste råvara och den utgör bas för en rad olika produkter inom såg-, cellulosa- och pappersindustrin. Finland är en av världens största tillverkare av kartong och papper. Det finska jordbruket dominerades tidigare av små familjeenheter, delvis som en följd av att många kareler fick avstyckad mark när de tvingades lämna områden som avträdades till Sovjetunionen efter andra världskriget. Numera dominerar jordbruket av mellanstora enheter och landet är självförsörjande på baslivsmedel som kött, potatis, ägg och mjölk. Även om skogsindustrin fortfarande är en väsentlig del av ekonomin har dock metall- och maskinindustrin tagit över den ledande roll. Även den kemiska industrin har vuxit under senare år och utgör 10 procent av industrin. Högteknologiska industrier har utvecklats starkast, främst genom Nokia, som är världsledande på mobiltelefoner.

Finland blev självständigt 1917 efter att i drygt sex sekler stått under svensk respektive rysk överhöghet. Inte minst femhundra år av svenskt styre – fram t.o.m. 1809 – har satt spår i det finländska förvaltningssystemet. Under 1900-talet har den finländska politiken i flera avseenden präglats av landets geografiska närhet till Sovjetunionen.

Politiskt system

Finland är en republik där presidenten, statsministern och dennes regering tillsammans utgör den exekutiva makten. Presidenten, som är landets statschef, väljs direkt av folket för en mandatperiod om sex år, senast under 2000. Presidenten har högsta ansvaret för utrikespolitiken och försvaret. Statsministern väljs av Riksdagen och utses sedan av presidenten. De övriga ministrarna i regeringen utnämns av presidenten efter förslag av statsministern. Presidenten utnämner även vissa högre tjänstemän, bl.a. Högsta domstolens president och ledamöter.

Riksdagen är ett enkammarparlament bestående av 200 ledamöter som har både lagstiftnings- och beskattningsmakt. Allmänna proportionella val hålls var fjärde år, senast 1999. Rösträttsåldern är 18 år. Liksom i Sverige sker riksdagsarbetet till stora delar inom utskott. Finlands valsystem har starka drag av personval, vilket har förstärkts under 1990-talet i och med att direktval även till presidentposten infördes 1994. Även representanter till EU-parlamentet utses genom personval.

Samhällssystemet i Finland är i stort sett uppdelat på två nivåer: den centrala (statliga) och den lokala (kommunala). Det är på dessa två nivåer som det finns direktvalda församlingar med ett reglerat och definierat mandat. Dessutom finns det statliga organ som verkar på både regional och kommunal nivå, såsom polisen och länsstyrelserna. Finland har således ingen regional självstyrelse. Undantaget utgörs av Åland, som har en särskild ställning.

Finland har emellertid län, vilka fungerar som geografiska avgränsningar för länsstyrelser och andra statsregionala organ. Efter en reform 1996 är Finland indelat i fem storlän, mot tidigare tolv. Åland kallas inte län utan landskap och har ett särskilt regionalt självstyre. Självstyret ger Åland rätt att stifta lagar om bl.a. hälso- och sjukvård, undervisning, kultur, kommunikationer och polisväsende. Åland ska enligt lag bevaras svenskspråkigt, demilitariserat och är eget skatteområde inom EU. Dessutom kan Åland ställa sig utanför avtal mellan Finland och andra nationer. Åland består av 16 stycken kommuner och har en egen gällande kommunallag som till vissa delar skiljer sig från Finlands kommunallag. Ålands särställning i här aktuella avseende behandlas endast undantagsvis i den fortsatta beskrivningen.

4.2 Kommunsystemet

Inledning

Finland har ingen självstyrande regional nivå med undantag av Åland som är ett självstyrande landskap. Basen för den regionala självstyrelsen ligger i Finland på 432 kommuner (plus 16 kommuner på Åland). Den kommunala självstyrelsen är garanterad i den finländska grundlagen och med den nya kommunallagen från 1995 anses kommunerna ha fått större handlingsfrihet. Den kommunala självstyrelsen bygger på samma sockensjälvstyre som de svenska kommunerna utvecklats från.

Det är enbart genom lag kommunerna kan ges eller fråntas uppgifter. Med stöd av avtal kan kommunen även åta sig uppgifter som inte hör till dess självstyrelse. Kommunerna kan sköta sina uppgifter själv eller i samarbete med andra kommuner. I Finland har man uppfattningen att lokal förvaltning lämpligast utförs på kommunal nivå.

Antalet kommuner har minskat något genom sammanslagningar. Men den halvering av antalet kommuner som planerades under 60-talet genomfördes aldrig på grund av för hårt motstånd mot reformen. I dagsläget uppmuntras sammanslagningar genom bland annat ett statligt stimulanstöd under de tre första åren efter sammanslagningen. Intresset från kommunerna har dock varit svagt.

Den kommunala sektorn sysselsätter cirka 410 000 personer, vilket motsvarade cirka en femtedel av hela Finlands arbetskraft och över 70 procent av arbetskraften i hela den offentliga sektorn.

Organisation och verksamhet

I den finländska kommunallagen stadgas de grundläggande bestämmelserna om den allmänna organisationsformen för kommunalförvaltningen. I alla

kommuner ska finnas kommunfullmäktige, kommunstyrelse, kommundirektör, revisionsnämnd samt revisor.

Kommunfullmäktige, som är kommunens högsta beslutande organ, ska ha 17 – 85 ledamöter beroende på kommunens befolkningsstorlek. Kommuner med mindre än 2 000 invånare kan ha färre ledamöter, dock minst 13 och alltid ett udda antal. Ledamöterna väljs för en fyraårsperiod av kommuninvånarna i direkta och proportionella val. Kommunfullmäktige har även rätt att tillsätta nämnder för att hjälpa kommunstyrelsen att sköta olika ärenden. Enligt kommunallagen ansvarar fullmäktige för kommunens verksamhet och ekonomi, inklusive budget och beslut om ansvarsfrihet.

Kommunfullmäktige väljer bland sig en ordförande för fyra år åt gången som leder verksamheten, oftast från det största partiets fullmäktige-grupp. Kommunfullmäktiges sammanträden är offentliga.

Kommunstyrelsen är kommunförvaltningens exekutiva organ, med uppgift att tillse att fullmäktiges beslut verkställs. Styrelsen och dess ordförande väljs av och lyder under fullmäktige samt har även till uppgift att övervaka andra organ som har tillsatts av fullmäktige.

Kommunfullmäktige ska även utse en kommundirektör. Direktören är underställd kommunstyrelsen och leder kommunens förvaltning, ekonomi och annan verksamhet. Kommundirektören väljs enligt kommunallagen för en bestämd tid eller tills vidare, men kan sägas upp om fullmäktige förlorat förtroendet för denne.

Enligt den reformerade kommunallagen kan ordföranden i kommunstyrelsen även fungera som kommundirektör. Detta gör att direktörens ställning i dessa fall kan jämföras med den sydeuropeiske borgmästarens, där ansvaret för den lokala politiken och administrationen förenas i en och samma person.

Enligt kommunallagen ska det också finnas en revisionsnämnd i en kommun. Revisionsnämnden är tillsatt av kommunfullmäktige för att granska förvaltningen och ekonomin under de år som motsvarar fullmäktiges mandatperiod. Kommunfullmäktige väljer även en eller flera oberoende yrkesrevisorer för att granska kommunens redovisning.

Även om det inte är tvingande brukar det också finnas en utbildnings- och kulturnämnd, en social- och hälsonämnd samt en teknisk nämnd i kommunerna. Ledamöterna i nämnderna utses av fullmäktige för en period av fyra år.

Utöver de lagstadgade uppgifterna kan kommunen frivilligt åta sig andra uppgifter. Uppgifter sköter kommunen med stöd av principen om självsty-

relse. Kommunen kan välja på vilket sätt uppgifterna utförs givet att målet uppnås.

Kommunernas uppgifter när det gäller att tillhandahålla offentliga tjänster har ökat både genom lagstiftning och genom frivilliga åtaganden. Merparten och de viktigaste uppgifterna grundar sig på speciallagstiftning. Bland dessa kan nämnas:

- skolväsende, bl.a. grundskolan, gymnasium, yrkeshögskolor
- hälso- och sjukvård, bl.a. specialistsjukvård, primärvård, tandvård
- socialtjänst, bl.a. omsorger om barn, äldre och handikappade, missbrukarvård samt utkomststöd (socialbidrag)
- vatten och avlopp, energi, gator och vägar
- fysisk planering, byggnadstillsyn
- miljöskydd
- räddningstjänst
- kultur och fritid, bibliotek.

De enskilda kommunerna ansvarar själva för primärvården i form av hälso-centraler. För specialistsjukvården samarbetar kommunerna i s.k. samkommuner. Kommunerna sköter dock sjuktransporterna, tandvården, skolhälsovården samt till viss del också företagshälsovården. Kommunerna ger även hälsorådgivning och ordnar hälsoinspektioner. Alla familjer får t.ex. avgiftsfri service vid mödra- och barnrådgivningarna. Till kommunernas uppgifter hör också miljöhälsovård och veterinärtjänst. Dessutom främjar kommunerna näringslivet och sysselsättningen i regionen. Kommunerna bildar landskapsförbund som i sin tur främjar utvecklingen i de olika regionerna och som sköter den regionala planeringen. Både samkommuner och landskapsförbund beskrivs längre fram i kapitlet.

Samkommuner och landskapsförbund

I stället för en regional självstyrelsenivå – som t.ex. landstingen i Sverige – har Finland samkommuner som ansvarar för vissa specifika verksamheter, såsom specialistsjukvård, yrkesutbildning eller andra verksamheter som kräver ett större befolkningsunderlag. Ledamöterna i samkommunerna väljs inte i direkta val utan utses av de enskilda kommunerna. Samkommunerna har inte någon egen beskattningsrätt, utan det är kommunerna som ansvarar för samkommunernas utgifter. Finland har cirka 270 stycken samkommuner.

Ungefär en femtedel av kommunernas totalutgifter går åt att betala för samkommunernas verksamhet, Hälsovården utgör den största delen (74 %) av samkommunernas verksamhet. I huvudstadsregionen har kommunerna utar-

betat ett eget lagstadgat samarbete, där de största uppgifterna är att sköta kollektivtrafiken och avfallshanteringen.

Finland är uppdelat i 20 stycken landskap och förvaltningen på denna nivå sköts av ett förbund. Juridiskt sett är dessa förbund samkommuner. De bildades genom att förena lagstadgade regionplaneförbund och föreningsbaserade landskapsförbund, som tjänade som kommunernas frivilliga intresseorganisationer. De nya förbunden på landskapsnivå har följande lagstadgade uppgifter: att leda den regionala utvecklingen i sina respektive landskap (inklusive EU:s struktur- och regionalpolitik) samt att planera markanvändning i fall de rör områden större än en kommun. De är också representanter för området i olika sammanhang, både gentemot den statliga centralförvaltningen och på internationell nivå. Dessutom kan kommunerna ge förbunden ytterligare uppgifter efter särskilda beslut. Kommunerna väljer det högsta beslutande organet för förbund på landskapsnivå, landskapsfullmäktige. Kommunerna finansierar förbundens verksamhet.

Kommunförbund

Finlands Kommunförbund är en intresseorganisation som har till syfte att understödja kommunerna (inklusive samkommunerna, landskapsförbunden och sjukvårdsdistrikten) och att tillvarata deras intressen i olika sammanhang. Förbundet handleder och ger råd till kommunerna, utför undersökningar och utredningar samt ger ut publikationer och informationsblad om aktuella kommunala frågor. Områden som Kommunförbundet verkar inom är kommunalekonomi, juridiska frågor, social- och hälsovård, utbildningsfrågor, teknik och miljö, strukturpolitik, arbetsmarknadspolitik och internationella relationer etc.

Finansiering

Kommunen har eget ekonomiskt ansvar för sin verksamhet. Budgeten, som ska godkännas av fullmäktige, innehåller beslut om vilka verksamheter som ska bedrivas och hur de ska finansieras. Kommunen har en lagstadgad beskattningsrätt och kan inom vissa ramar fastställa den egna skattesatsen.

Kommunalskatten som främst tas ut på löneinkomster utgör cirka 90 procent av kommunernas skatteintäkter. Den genomsnittliga kommunala skattesatsen år 2000 var 17,67 procent av den beskattningsbara inkomsten. De resterande 10 procenten av kommunens skatteintäkter erhålls från fastighetsskatt och samfundsskatt. Fastighetsskatten samlas in av staten som i sin tur fördelar en andel till kommunerna. För 2001 är denna andel 37,25 procent, men storleken på andelen varierar mellan åren. Samfundsskatten är en vinstskatt som betalas av olika företag och samfund.

Näst efter skatteintäkterna är statsbidragen – eller statsandelarna som de kallas i Finland – den viktigaste inkomstkällan för kommunerna. Staten

deltar på detta sätt i finansieringen av kommunernas omfattande lagstadgade uppgifter. Statsbidragssystemet syftar främst till att utjämna möjligheterna för kommuner med olika inkomst- och utgiftsnivå att erbjuda sina invånare offentliga tjänster, samtidigt som man håller skattesatsen på en rimlig nivå. Även samkommunerna erhåller vissa statsbidrag. Under 1990-talet har kommunernas statsbidrag stadigt minskat, vilket inneburit att kommunerna själva får bära en större del av kostnaderna för den kommunala servicen.

Statsbidragen fördelar sig på ett allmänt statsbidrag, ett uppgiftsbaserat statsbidrag (för sektorerna social- och hälsovård samt undervisnings- och kulturverksamhet) och ett finansieringsunderstöd, som ges efter särskild prövning.

Det finska statsbidragssystemet, som reformerades 1997, bygger dels på en bedömning av varje kommuns utgiftsbehov, dels på en utjämning med utgångspunkt från kommunernas skatteintäkter. Systemet består av fyra huvudkomponenter; utjämning av skatteunderlag, utjämning av utgiftsbehov, allmänt statsbidrag och införanderegler.

Kommunerna har också andra inkomstslag än de ovan angivna. Den viktigaste posten utgörs här av driftintäkterna, som inbegriper kommunala avgifter, försäljningar och hyror etc.

Kommunernas inkomstkällor 1996 (%)

Intäkt	Andel (%)
Skatter	45
Statsbidrag	23
varav:	
- generella	(5)
- för utbildning	(38)
- för social och hälsovård	(57)
Avgifter m.m.	17
Lån	2
Övrigt	13

I Finland sker utjämningen av inkomster och kostnader mellan kommunerna inom ramen för statsbidragssystemet. När det gäller inkomster får kommunerna med en skattekraft mindre än 90 procent av genomsnittet i landet ett tillskott som gör att de kommer upp till denna andel. Kommunerna med en högre skattekraft får i stället minskade statsbidrag. Minskningen uppgår till 40 procent av den överskjutande skattekraften, upp till ett tak på 144 procent av medelskattekraften. Utjämningen av utgiftsbehov finansieras helt inom ramen för de statliga sektorsbidragen.

Medborgarnas rätt till initiativ och deltagande

Kommunallagen betonar vid sidan av representativ demokrati även vikten av invånarnas direkta deltagande och påverkan i den lokala demokratin. Enligt kommunallagen kan deltagande och påverkan främjas genom följande åtgärder:

- företrädare för de som utnyttjar tjänsterna väljs in i kommunala organ
- delområdesförvaltning tillämpas i kommunen
- information ges om kommunens angelägenheter och diskussionsmöten ordnas
- invånarnas åsikter utreds innan beslut fattas
- samarbete vid skötseln av kommunens uppgifter
- invånarna får hjälp när de tar egna initiativ till att sköta, bereda och planera ärenden
- kommunala folkomröstningar ordnas.

Medborgarna har rätt till att komma med initiativ i frågor som gäller kommunens verksamhet och de ska få information om hur de kan ställa frågor och lägga fram åsikter till dem som bereder och beslutar i olika ärenden. Kommuninvånarna har här även rätt att väcka motioner i frågor som gäller kommunen. Det åligger fullmäktige att årligen redovisa hur den ställt sig till initiativen och vad som gjorts med anledning av dem.

Kommunallagen ger kommunerna rätt att genomföra rådgivande folkomröstningar i frågor som ligger inom ramen för den kommunala kompetensen. Initiativ till folkomröstning kan tas om minst fem procent av de röstberättigade i kommunen så önskar. Kommunfullmäktige bestämmer dock om man ska genomföra folkomröstningen eller ej. Fullmäktige har även rätt att genomföra en folkomröstning på eget initiativ.

4.3 Den regionala och lokala statliga förvaltningen

Det finska regeringskansliet består av 13 ministerier. Ministerierna bereder och verkställer beslut som fattas av presidenten och statsrådet (regeringen). Traditionellt brukar det finländska systemet liknas vid den svenska förvaltningsmodellen – med självständiga ämbetsverk och där man skiljer på politiska och administrativa frågor – men landet har rört sig mot ett system med allt större ministeransvar.

I Finland är det Inrikesministeriet som ansvarar för de regionala och lokala frågorna. Inrikesministeriet har bland annat till uppgift att stärka förutsättningarna för att självstyrelsen genomförs och att utveckla samarbetet mellan staten och kommunerna. Inrikesministeriet ansvarar även för den allmänna utvecklingen av regionalförvaltningen.

Utvecklingsskillnaderna mellan regionerna utjämnas i Finland både genom en nationell regionalpolitik och genom EU:s regional- och strukturpolitik som den tillämpas i Finland.

Länsstyrelsen, förvaltningsdomstolar m.m.

Finland är indelat i sex län (Åland medräknat) med därtill hörande statlig länsförvaltning. Länsstyrelsen är ett statligt ämbetsverk som fungerar som en gemensam regional myndighet för sju olika ministerier. När man på 1960-talet började bedriva systematisk regionalpolitik fick länsstyrelserna i uppgift att samordna denna politik i regionerna. Förutom att förverkliga statens målsättningar inom det regionalpolitiska området har länsstyrelserna även till uppgift att följa upp och bedöma hur kommunerna klarar av att fullgöra sina uppgifter. I kommunallagen står också att länsstyrelsen kan med anledning av klagomål undersöka om kommunen iakttar gällande lagar. Det ligger dessutom på länsstyrelserna att bevilja vissa tillstånd. Länsstyrelserna är verksam inom områden som polisväsendet, social- och hälsovård, undervisning och kultur.

Därutöver finns 15 regionala arbetskrafts- och näringscentraler samt ett antal regionala sektorsorgan, exempelvis domstolar, skatteverk, vägdistrikt och miljöcentraler.

Från och med 1996 är den statliga lokalförvaltningen organiserad i 90 stycken häraden. Vid häradsämbetena sköts polis-, åklagar-, utsöknings- och registerförvaltningsuppgifter samt vissa allmänna förvaltningsuppgifter. Administrativt lyder häradsämbetet under länsstyrelsen och Inrikesministeriet.

Den finska kommunallagen ger möjlighet för kommuninvånare och andra personer som direkt påverkas att besvära sig över kommunala beslut. Den som är missnöjd med ett beslut som fattats av kommunstyrelsen eller en nämnd, deras sektioner eller en myndighet som lyder under dem kan framföra en skriftlig rättelseyrkan till organet i fråga. Rättelseyrkandet ska framställas inom 14 dagar och ska behandlas utan dröjsmål.

Ändring i beslut som fattats av fullmäktige eller i beslut som kommunstyrelsen eller en nämnd meddelat med anledning av ett rättelseyrkande kan sökas hos någon av de 8 regionala förvaltningsdomstolarna genom kommunalbesvär. Kommunalbesvär ska sökas inom 30 dagar från att beslutet delgi-

vits. Grunderna för att söka kommunalbesvär är att beslutet tillkommit i felaktig ordning, att den myndighet som fattat beslutet överskridit sina befogenheter eller att beslutet strider mot gällande lagstiftning. Förvaltningsdomstolens beslut kan överklagas hos Högsta förvaltningsdomstolen.

Besvär kan även anföras över beslut i enskilda ärenden som kommunala organ fattat med stöd av någon av de olika speciallagarna. Detta gäller t.ex. kommunala beslut om miljötillstånd, byggnadslov eller om insatser inom social- eller hälso- och sjukvårdsområdet. Även i flertalet av dessa fall gäller att rätten till överklagande avser beslutet i rättelseförfarandet, dvs. den klagande måste först ha begärt rättelse av det beslutande organet.

I kommunallagen finns vidare inskrivet att kommunstyrelsen ska vägra att verkställa fullmäktigebeslut som strider mot lagen. Sådant beslut ska föreläggas fullmäktige på nytt. Om fullmäktige kvarstår vid sitt beslut ska kommunstyrelsen föra frågan till förvaltningsdomstolen för avgörande. Även revisorerna har en skyldighet att bevaka att kommunens förvaltning och ekonomi sköts i enlighet med lagens bestämmelser.

5 Frankrike

Styrelseskick	Republik
Areal	544 000 km ²
Befolkning	58,9
Inwånare per km ²	108
BNP per inv. 1999 (dollar)	24 743
Antal regioner (Regions)	26
Antal departement (Départements)	100
Antal kommuner (Communes)	Ca 37 000
Minsta kommun	0
Största kommun	i.u.

5.1 Översiktligt

Allmänt

Frankrike är Västeuropas största stat. Förutom det egentliga Frankrike består landet av ett tiotal områden belägna utanför Europa. Fyra av dessa områden – öarna Réunion, Guadeloupe och Martinique samt Franska Guyana – betraktas som delar av Frankrike. De utomeuropeiska områdena har varierande grad av självständighet.

Frankrike har en befolkning på cirka 59 miljoner invånare. Till detta kommer cirka 7 miljoner personer i landets utomeuropeiska områden. Frankrike har både en omfattande jordbrukssektor – med den högsta andelen mark som utnyttjas för jordbruksändamål inom hela EU – och en väl utvecklad industri. Landet har också goda tillgångar på mineraler av olika slag. Räknat efter storleken på bruttonationalprodukten är Frankrike världens fjärde största ekonomiska makt. Frankrike var också i slutet av 1990-talet världens näst största



exportör av tjänster och jordbruksvaror samt låg på fjärde plats med avseende på exporten av industriprodukter.

Under lång tid var den franska utrikeshandeln av relativt liten omfattning. En ökning har dock skett, särskilt sedan början av 1990-talet, och med en inriktning på övriga EU-länder. Stora importposter utgör olja och gas, men även importen av industrivaror och livsmedel är betydande. På exportsidan har jordbruksprodukterna av tradition en stor andel, men det största området räknat i värde är maskiner och transportutrustning. Frankrike har också betydande inkomster genom turism.

Frankrike växte fram som en nationalstat mellan 1000 och 1500. Ännu under 1500-talet var dock nationens enighet hotad, bl.a. genom inbördeskriget mellan de protestantiska hugenotterna och katolikerna. Under 1600-talet utvecklades Frankrike till att bli Europas mäktigaste och sannolikt också mest välorganiserade stat. 1700-talet kom att kännetecknas av ökade motsättningar som kulminerade i den franska revolutionen i slutet av århundradet. Efter revolutionens tioåriga skräckvälde tog Napoleon Bonaparte makten. Napoleons regeringstid präglades både av en omfattande inre reformaktivitet – som inte bara stärkte de redan tidigare centralistiska inslagen i nationen utan också gjorde systemet mer enhetligt – och ett europeiskt storkrig, som kom att bli hans fall. Efter Napoleons fall återinfördes monarkin och den s.k. restaurationen inleddes. När det gäller den modernare historien kan sägas att Frankrike genomgått flera djupa politiska kriser.

Efter andra världskrigets återupprättades Frankrike som en stormakt och blev en av de fem ständiga medlemmarna i FN:s säkerhetsråd. Landet ingick även i den västliga försvarsalliansen NATO. Det parlamentariska systemet återinfördes i och med 1946 års författning. Efterkrigstiden präglades av flera större kriser med krig i kolonierna Vietnam och Algeriet, upprepade finansiella kriser och sociala konflikter.

Den politiska utvecklingen i Frankrike kännetecknas av tvära kast. I samband med oroligheterna i Algeriet i slutet av 50-talet överlämnade parlamentet makten till general Charles de Gaulle. Hans första åtgärd blev att skapa en ny författning med en stark presidentmakt. Denna författning antogs i en folkomröstning och de Gaulle valdes senare till president. Han hade kommit till makten som den som skulle rädda kolonialväldet. Algeriet fick dock sin självständighet 1962. de Gaulle ville att Frankrike skulle ta en mer framträdande roll internationellt. Frankrike distanserade sig från USA och 1966 lämnade landet NATO. Stora resurser lades ner på egna kärnvapen. Frankrike och Tyskland hade tidigt efter kriget inlett en försoningsprocess och de Gaulle fortsatte att utveckla samarbetet med Västtyskland. Frankrike har därefter under olika politiska ledningar varit drivande i frågor vad gäller den europeiska integrationen.

Politiskt system

Enligt författningen från 1958 (reviderad 1962) har Frankrike en blandning av presidentstyre och parlamentarism. Presidenten är både stats- och regeringschef samt utser premiärministern och den övriga regeringen. Parlamentets viktigaste kammare, nationalförsamlingen, kan dock avsätta regeringen genom en misstroendeförklaring. Någon rätt att avsätta premiärministern eller andra ministrar har inte presidenten.

Presidenten är direkt ansvarig för flera viktiga politiska områden, i synnerhet utrikespolitiken och är ordförande i ministerkonsejen. Presidenten kan upplösa nationalförsamlingen och utlysa nyval, men det måste gå minst ett år mellan sådana nyval. Under exceptionella förhållanden kan presidenten också styra genom dekret. Men under denna tid får parlamentet inte upplösas. Presidenten får även utlysa folkomröstningar.

Presidenten väljs på sju år i allmänna val (från 2002 är presidentens mandatperiod fem år). Om ingen kandidat får över hälften av rösterna i en första valomgång krävs en andra valomgång mellan de två presidentkandidater som fått flest röster.

Det franska parlamentet består av två kammare: nationalförsamlingen med 577 medlemmar och senaten med 321 medlemmar. Ledamöterna i nationalförsamlingen väljs direkt i allmänna val på fem år genom majoritetsval i enmansvalkretsar. Senatorerna väljs indirekt av länsförsamlingar och andra lokala politiska instanser. Mandatperioden för senatorerna är nio år och en tredjedel av senaten omväljs vart tredje år. I senaten finns även företrädare för departement utanför det franska fastlandet och för franska medborgare utomlands.

Nationalförsamlingen är den viktigaste kammaren i parlamentet genom att den, som framgått tidigare, kan avsätta regeringen genom misstroendevotum. Båda kamrarna tar ställning till lagförslag. Om kamrarna inte kan enas kan nationalförsamlingen få i uppdrag av regeringen att avgöra frågan. Ändringar i författningen kan dock inte genomföras utan senatens godkännande. Presidenten kan dock i ett sådant läge överlämna avgörandet till en beslutande folkomröstning.

Den franska rättsväsendet består i första instans av ett antal olika domstolar beroende på målets art (brottmål, tvistemål av skiftande slag). Beslut i dessa instanser kan överklagas i appellationsdomstolar. Högsta instans är Cour de Cassation. Denna domstol avkunnar inga domar men hänvisar mål till en annan appellationsdomstol för förnyad prövning om den anser att fel begåtts. I Frankrike finns även administrativa domstolar, med Le Conseil d'Etat (ungefär motsvarande den svenska Regeringsrätten) som högsta instans.

Det finns i huvudsak fyra myndighetsnivåer i Frankrike: den nationella, den regionala, den departementala och den kommunala. Frankrike kännetecknas traditionellt av en stark centralisering. Det har varit vanligt i Frankrike att se staten som allsmäktig och lokalsamhället närmast som mottagare av statens förvaltning, och inte som självständiga och självstyrande enheter. En viktig förändring skedde dock under 1980-talet med en rad decentraliseringslagar som innebar att makt överflyttades till de lokala förvaltningarna och att regionerna stärktes. Fortfarande gäller dock att den lokala demokratin i landet i stor utsträckning kan beskrivas som sektorer av den offentliga förvaltningen, förvaltade av förtroendevalda och finansierade med statliga medel.

5.2 Kommunsystemet

Inledning

Den konstitutionella regleringen av det lokala självstyret är relativt knapphändig. I grundlagen anges att det skall finnas kommuner och att dessa skall styra sig själva genom valda församlingar. Det stadgas även att den närmare regleringen skall specificeras i lag. De viktigaste av dessa lagar utgörs av kommunallagen (Code des communes) och motsvarande lagar för regioner och departement. I kommunallagen anges att kommunen har rätt att sköta alla uppgifter av lokalt intresse. Man kan därför säga att kommunerna har en allmän kompetens.

Det franska kommunsystemet består – som tidigare framgått – i huvudsak av tre nivåer: region (région), departement (département) och kommun (commune). De största enheterna är regionerna, som tillkom i mitten av 1960-talet som en statlig förvaltningsnivå med ansvar för i huvudsak nationell ekonomisk planering. I mitten av 1980-talet gavs regionerna vidgade uppgifter och en lokal förankring genom att deras beslutsfattare sedan denna tid utses genom allmänna val. Antalet regioner i det egentliga Frankrike är 22. Därutöver finns fyra områden på andra kontinenter som samtidigt har ställning som både regioner och departement. Dessa är Guadeloupe, Martinique, Franska Guyana och Réunion.

Departementen (närmast motsvarande de svenska länen) tillkom efter den franska revolutionen med uppgift att svara för den statliga förvaltningen inom ett mindre geografiskt område. Departementet styrdes av en statlig tjänsteman, prefekten (le préfet; nu omdöpta till Commissaire de la République), som hade långtgående maktbefogenheter, inte minst när det gällde att kontrollera kommunernas verksamhet. En förändring skedde 1982, då ett i allmänna val utsett fullmäktige fick större befogenheter och prefektens makt kraftigt begränsades. Mer om detta senare. I Frankrike finns i dag 96 departement. Därutöver finns, som tidigare nämnts, 4 departement utanför Europa.

De franska kommunerna bygger på en månghundraårig socken- eller församlingsstruktur. Man räknar med att det 1992 fanns cirka 36 560 kommuner i det egentliga Frankrike. Några av kommunerna är stora, men flertalet är små, och det finns även några kommuner helt utan befolkning. I början av 1990-talet hade mer än tre fjärdedelar av kommunerna en befolkning på mindre än 1 000 individer och samtidigt hade endast cirka en promille av kommunerna (36 stycken) mer än 100 000 invånare. Det genomsnittliga antalet invånare i kommunerna var 1 600. Upprepade försök har gjorts att slå samman små kommuner, men utan framgång.

Paris är samtidigt både ett departement och en kommun.

Organisation och verksamhet

Regionerna

Regionernas uppgift består i första hand av regional planering, olika insatser för ekonomisk utveckling, yrkesbildning, byggande och underhåll av skolor för elever mellan 16 och 18 år (lycées; närmast svenska gymnasier) samt viss kultur- och fritidsverksamhet. I december 1989 hade regionerna cirka 7 000 anställda, räknat i heltidsanställningar.

Det beslutande organet på regional nivå är regionrådet (conseil régional). Antalet ledamöter i rådet varierar beroende på regionens storlek. År 1990 hade den minsta regionen ett regionråd med 31 ledamöter och det största 197. Ledamöterna utses i allmänna val med proportionell representation och deras mandatperiod är sex år.

Regionrådet väljer en ordförande, en vice ordförande och ett antal övriga ledamöter som tillsammans bildar en ständig kommitté. Rådet har möjlighet att i flertalet frågor delegera sin beslutanderätt till denna kommitté. Någon verkställande makt ligger inte på den ständiga kommittén, utan denna makt ligger helt och odelat på den valde ordföranden.

I regionerna finns också en ekonomisk och social kommitté, som är ett rådgivande organ bestående av representanter för näringslivet, fackföreningar och andra yrkesorganisationer, det regionala föreningslivet m.m. Denna kommitté måste rådfrågas i samband med beredande och genomförande av nationella planer som berör regionen, vid fastställande av regionala utvecklingsplaner samt före beslut om riktlinjer för den regionala budgeten. Kommittén har också rätt att på eget initiativ lämna synpunkter i alla regionala frågor. Kommittén får även, efter uppmaning av regionordföranden, yttra sig över alla typer av ekonomiska, sociala och kulturella förslag som kan vara aktuella inom regionen.

Regionordförande har ensam ansvaret att bereda ärenden som ska behandlas i regionens beslutande organ (dvs. rådet eller den ständiga kommittén). Ordföranden är den politiske ledaren för regionen och har ensam ansvaret för regionens administration.

Departementen

Departementen ansvarar för hälso- och sjukvård, social service, vissa sociala förmåner, byggande och underhåll av skolor för elever mellan 11 och 15 år (collèges, närmast mellanstadie- och högstadieskolor), skolskjutsar på landsbygden samt planering och viss infrastruktur (bl.a. underhåll av flertalet vägar och vissa broar och hamnar). Departementen utser även ledamöterna i senaten (den ena av de två kamrarna i nationalförsamlingen). Antalet anställda vid departementen (uttryckt i heltidsanställningar) var i december 1989 cirka 150 000.

Departementens organisation överensstämmer i stort med vad som gäller för regionerna. Den beslutande församlingen är departementsrådet (le conseil général). Antalet ledamöter i departementsråden varierar mellan 15 och 76. Ledamöterna utses i allmänna val. De har en mandatperiod på sex år, men till skillnad mot regionen omväljs hälften vart tredje år. En annan skillnad mot regionerna är att valet till departementsrådet sker i form av majoritetsval i enpersonsvalkretsar och i två omgångar (om någon kandidat inte fått absolut majoritet redan i första omgången).

I likhet med regionrådet kan departementsrådet delegera huvuddelen av sin beslutanderätt till en ständig kommitté. Den beredande och verkställande makten i departementet ligger helt på ordföranden.

Kommuner

På kommunerna ligger både obligatoriska och frivilliga uppgifter. De obligatoriska uppgifterna innefattar ansvar för byggande och underhåll av förskola och grundskolans fem första klasser, skolskjutsar inom urbana områden, mindre vägar, lokal polis, brandförsvaret, fysisk planering samt beviljande av byggnadstillstånd. Bland de frivilliga uppgifterna kan nämnas kultur, turism och kollektivtrafik. Antalet heltidsanställningar i kommunerna i december 1989 var drygt 970 000.

Det beslutande organet i kommunen är kommunfullmäktige (conseil municipal). Antalet fullmäktigeledamöter varierar beroende på kommunens invånarantal; från nio i kommuner med färre än 100 invånare till 163 ledamöter i Paris. Ledamöterna i fullmäktige utses i allmänna val och de har en mandatperiod på sex år. Alla väljs vid ett och samma tillfälle.

Den verkställande makten i kommunen har borgmästaren (le maire). Förutom uppgiften att vara politisk ledare i kommunen och att ansvara för att fullmäktiges beslut verkställs svarar borgmästaren även för ett antal statliga

förvaltningsuppgifter. Bland dessa kan nämnas att borgmästaren ansvarar för den lokala polisen, befolkningsregistret samt organiserandet av allmänna val. När borgmästaren utför statliga uppgifter är han underordnad prefekten.

Gemensamt för nivåerna

Den franska förvaltningsmodellen bygger i stor utsträckning på att all makt och befogenheter samlas till en person. Detta gäller helt klart inom det franska kommunsystemet. Detta innebär dock inte något förbud mot delegering av beslutanderätt. Det är således tillåtet för ordföranden i regioner och departement eller för borgmästaren i en kommun att delegera delar av sin beslutanderätt till vice ordföranden eller – i bådass frånvaro – till någon annan medlem i respektive beslutande församling. De får också delegera beslutanderätt till de tjänstemän som är ansvariga för olika delar av administrationen. Delegeringen sker dock med ett bibehållet (personligt) ansvar för den som delegerar.

Det bör vidare understrykas att i många fall är uppgiftsfördelningen mellan de olika nivåerna i det franska kommunsystemet inte entydig. Ansvaret för en verksamhet är ofta delat mellan flera nivåer och dessutom avgör kommunens storlek vilken verksamhet som faller på denna nivå. Ofta tas också viktigare beslut efter förhandlingar mellan de olika nivåerna. Det är därför inte inom särskilt många områden som kommunerna kan sägas ha ett eget och självständigt ansvar.

Som tidigare nämnts är det vanligt med olika former av interkommunal samverkan, vilket komplicerar bilden ytterligare. Denna form av samverkan återfinns på alla nivåer och kan omfatta en eller flera frågor. I början av 1990-talet uppgick antalet kommunalförbund (och liknande) till drygt 18 000 och antalet anställda vid sådana organ var drygt 90 000 personer (omräknat i heltidstjänster).

Finansieringen

Självstyrelseorganens verksamhet finansieras genom skatter, statsbidrag och vissa andra inkomster (främst lån och avgifter). Det är också vanligt med ekonomiska överföringar mellan olika organ och nivåer, beroende på olika former av interkommunal samverkan. Det är även så att en del av dessa samarbetsorgan har en egen beskattningsrätt och dessutom direkt kan ta emot statsbidrag.

Skatteinkomsterna baseras i första hand på fyra direkta skatter som är förbehållna självstyrelseorganen och som dessa gemensamt har att utnyttja. Det rör sig i tre fall om olika typer av skatt på boende och fastigheter:

- en boendeskatt (taxe d'habitation) som betalas av boende i lägenhet eller hus

- en skatt på mark (taxe sur le foncier non bâti) som betalas av markägaren
- en skatt på byggnader (taxe sur le foncier bâti) som betalas av ägaren till byggnaden.

Den fjärde skatten är en skatt på affärsrörelser (taxe professionnelle) som betalas av butiksägare och andra företagare

Därutöver finns en stor mängd andra skatter och avgifter som de olika självstyrelseorganen har möjlighet att inkräva. Som exempel kan nämnas skatt för landregistrering och utfärdande av körkort, skatt på renhållning samt olika skatter för fysisk planering.

Staten överlåter också inkomsterna från en del av de nationella skatterna till dessa organ. Det gäller bl.a. inkomster från bilskatt samt stämpelskatter vid fastighetsöverlåtelse.

Statsbidrag utgår i ett antal olika former. De kan indelas i fyra olika grupper. Den beloppsmässigt största gruppen avser bidrag till drift av olika verksamheter. Dessutom utgår bidrag för utrustning, ersättning för överföring av uppgifter från staten till självstyrelseorganen samt ersättning för olika inskränkningar i den kommunala beskattningsrätten (och liknande).

När det gäller driftbidragen utgår huvuddelen som ett allmänt statsbidrag (dotation globale de fonctionnement – DGF). Driftbidrag utgår även för att kompensera för skillnader kommunerna emellan när det gäller skatten på affärsrörelser (fonds national de péréquation de la tax professionnelle – FNPTP) samt en del andra strukturella faktorer (dotation de développement rural – DDR). Även det stora allmänna statsbidraget (DGF) fördelas på ett sätt som tar viss hänsyn till de mottagande kommunernas kostnads- och inkomstsituation, dvs. bidraget har vissa utjämnande inslag. Driftbidrag utgår också för att täcka kostnaderna för lärarlöner och ersättningar till lokala förtroendemän. Slutligen utgår driftbidrag till särskilda verksamheter inom olika departementsområden. I vissa fall finns även utjämnande inslag i dessa bidrag.

Bidraget till utrustning avser i huvudsak ersättning för utbetald mervärdesskatt (VAT). I gruppen ingår också ett allmänt bidrag samt ett antal andra bidrag med varierande syften.

De två sista grupperna av statsbidragen omfattar tillsammans drygt hälften (om man exkluderar de överförda skatterna) av de medel som staten bidrar med till självstyrelseorganens verksamhet. Totalt innefattar grupperna ett tiotal olika ersättningar med varierande syfte och inriktning.

Medborgarnas rätt till initiativ och deltagande

I Frankrike finns inte något utvecklat system för att möjliggöra för medborgarna att direkt påverka beslutsfattandet i de olika självstyrelseorganen. Sedan 1992 har dock kommunerna rätt att anordna rådgivande folkomröstningar i frågor som faller inom kommunens kompetensområde.

5.3 Den regionala och lokala statliga förvaltningen

Den decentraliserade statliga förvaltningen är organiserad på tre nivåer: regioner, departement och arrondissement. Arrondissementen utgör en underindelning av departementen och antalet arrondissement uppgick i början av 1990-talet till 336.

Regionerna och departementen är på en och samma gång en decentraliserad nivå i den statliga förvaltningen och beteckningen på ett regionalt självstyrelseorgan. När det gäller den statliga förvaltningen är statens företrädare på dessa nivåer en prefekt (motsvarar närmast den svenska landshövdingen). Prefekten, som utses direkt av regeringen, är den enda personen på respektive nivå som har rätt att agera å statens vägnar. Prefekten är chef för de decentraliserade statliga verksamheterna inom området och svarar för den administrativa tillsynen av respektive regionala och lokala självstyrelseorgan. Någon särskild regionprefekt finns inte utan denna uppgift sköts av prefekten i det departement i vilket den administrativa huvudstaden i respektive region ligger.

Det finns ett antal regionala och lokala statliga verksamheter som inte lyder under prefekten. Det gäller bl.a. rättsväsendet, utbildningen och yrkesinspektionen. Inom dessa områden finns särskilda organ och kanaler för nationell och regional samordning och ledning.

Till sin hjälp att styra departementen har prefekterna underprefekter som har ansvaret för verksamheten inom ett delområde (arrondissement).

Statens regionala representant, prefekten, hade innan decentraliseringsreformen i början av 1980-talet rätt att både förhandsgranska, förbjuda och att upphäva beslut tagna av de olika självstyrelseorganen. Av denna rätt återstår i dagens läge inte mycket. Självstyrelseorganen är skyldiga att informera prefekten om viktigare beslut. Om prefekten anser att ett beslut strider mot gällande lagar och bestämmelser har han möjlighet att inom en tvåmånadersperiod begära att beslutet prövas av en förvaltningsdomstol (tribunal administratif). Det är sedan denna domstol som avgör om beslutet ska upphävas eller inte. Prefekten har dock också möjlighet att innan en

sådan domstolsprövning begärs ta upp en diskussion med det beslutande organet för att förmå organet att upphäva eller ändra sitt beslut.

När det gäller beslut som självstyrelseorganen fattat i enskilda ärenden kan dessa beslut överklagas till en vanlig domstol.

6 Nederländerna

Styrelseskick	Konstitutionell monarki
Areal	41 526 km ²
Befolkning	15,8 milj
Invånare per km ²	378
BNP per inv. 1999 (dollar)	24 350
Antal regioner (provins)	12
Antal kommuner	572
Minsta kommun	1 010
Största kommun	i.u. (Amsterdam)

6.1 Översiktligt

Allmänt

Nederländerna gränsar i nord och väst mot Nordsjön. I öster gränsar landet mot Tyskland och i söder mot Belgien.

Kungariket Nederländerna består förutom det egentliga Nederländerna av ön Aruba och öarna inom Nederländska Antillerna. Dessa öar utgör självstyrande områden inom kungariket. Ofta kallas Nederländerna för Holland, efter den historiskt dominerande regionen i landet.

Nederländerna är – med en befolkning på cirka 16 miljoner på en yta stor som Småland – ett av världens mest tätbefolkade länder. Dessutom gäller att nästan hälften av landets omkring 16 miljoner invånare bor på endast en femtedel av landets yta – omkring städerna Amsterdam, Utrecht, Haag och Rotterdam. Det är också denna del av landet som är mest industrialiserad och bördig.

Nederländerna har förutom naturgas och bördig jord få naturtillgångar. Det utmärkande för landets ekonomi är det stora beroendet av utrikeshandeln. Utrikeshandeln har betydelse inte bara genom de inkomster som den ger, utan också genom att både jordbruket och industrin kräver tillgång till importerade råvaror. Dessa råvaror förädlas i landet och en stor del exporteras sedan vidare. Mer än hälften av landets bruttonationalprodukt byggs på varuhandel.



Historiskt är Nederländerna nära sammanlänkat med Belgien och Luxemburg; de tre kallades för Lågländerna ända tills 1500-talet då de ungefärliga gränserna för dagens Nederländerna drogs. Det nederländska kungadömet bildades år 1815 i samband med självständigheten från det franska imperiet. Genom att det en gång varit en del av det franska imperiet präglas sålunda Nederländerna av det s.k. napoleonska systemet. År 1830 bröt sig Belgien ut och bildade ett eget kungadöme. År 1848 ändrades landets konstitution och monarkens maktbefogenheter begränsades. Under första världskriget var Nederländerna neutralt, men under andra världskriget ockuperades landet av tyskarna. Efter andra världskriget följde ett intensivt arbete med att bygga upp den holländska industrin och näringslivet. Redan under kriget hade det nederländska kolonialväldet börjat upplösas. Nederländerna förlorade kriget mot indonesiska nationalister, vilket ledde till att Indonesien vann sin självständighet år 1949. Den holländska kolonin Nya Guinea blev självständiga år 1962 och Surinam år 1975.

Internationellt har landet varit mycket aktivt. Nederländerna är en av de grundande medlemmarna av både FN, NATO och EU. Inrikespolitiken har under lång tid karaktäriserats av en samförståndspolitik och ända sedan 1960-talet har Nederländerna styrts av olika koalitionsregeringar.

Politiskt system

Nederländerna är en konstitutionell monarki där den exekutiva makten förestås av statschefen (drottning Beatrix) och premiärministern. Efter allmänna och proportionella val till andra kammaren utser monarken ledaren av majoritetspartiet eller av en majoritetskoalition till premiärminister för en mandatperiod om fyra år. Resterande regeringsmedlemmar utses formellt av monarken, men i realiteten av premiärministern. Den holländska regeringen skiljer sig från andra västeuropeiska länder genom att monarken formellt är medlem av regeringen. Monarken har dock inget politiskt ansvar och är därför inte heller ansvarig inför parlamentet, vilket de övriga regeringsmedlemmarna är.

Den lagstiftande makten utgörs av ett tvåkammarsparlament, kallat *Staten-Generaal*. Den första (övre) kammaren består av 75 ledamöter, som väljs av de regionala församlingarna. Denna kammare har endast vetorätt i den lagstiftande processen. Den andra (undre) kammaren består av 150 direktvalda ledamöter, som har till uppgift att kontrollera regeringen och lämna förslag till lagstiftning. Ledamöterna av de båda husen sitter samtliga på en mandatperiod om fyra år.

Den högsta juridiska makten, inom både civilrätt och straffrätt, innehas av Högsta domstolen, eller *Hoge Raad* som den kallas i Nederländerna. Högsta domstolen är inte någon konstitutionsdomstol och har inte rätt att upphäva ett beslut taget av parlamentet på grundval av att det är oförenligt med kon-

stitutionen. Huvuduppgiften för domstolen är att tillse att lagen tillämpas enhetligt i de lägre domstolarna. I Nederländerna finns 61 domstolar på lokalnivå, 19 domstolar på distriktsnivå samt fem appellationsdomstolar. Till detta kommer många andra typer av juridiska instanser, såsom administrativa och militära domstolar.

Det finns i huvudsak tre myndighetsnivåer i Nederländerna: den centrala, den regionala (*provincie*) och den lokala (*gemeente*). De centrala myndigheterna ägnar sig åt uppgifter av nationellt intresse, medan de regionala och lokala myndigheterna ansvarar för det lokala styret i provinserna och kommunerna.

Utöver dessa nivåer finns det är en vattenmyndighet som ansvarar för vattenreglering och -försörjning. Detta är ett mycket viktigt område eftersom halva landet ligger under havsnivån.

6.2 Kommunsystemet

Inledning

Nederländerna är uppdelat i tolv provinser. Myndigheterna i varje provins ansvarar för områden som miljö- och samhällsplanering, energiförsörjning, viss socialtjänst samt idrott och fritid. Under den regionala nivån finns för närvarande 572 stycken kommuner. Det planeras dock ett flertal kommun-sammanslagningar under de närmaste åren, vilket kommer göra att antalet minskar. De kommunala myndigheterna är ansvariga för vattenförsörjning, trafikplanering, bostadsplanering, kommunala skolor, viss socialtjänst, hälsovård och kultur och fritid.

Nederländerna genomgår just nu en strukturell förändring genom att mer och mer makt och ansvarsområden decentraliseras från central nivå till de regionala och lokala nivåerna. Målet med förändringarna är att minska byråkratin och avståndet mellan myndighet och enskilda medborgare.

Kommuner med över 100 000 invånare har numera rätt att delegera en del av de kommunala befogenheterna och ansvaret till mindre enheter inom kommunen. Det är dock endast Amsterdam och Rotterdam som hittills utnyttjat denna rättighet.

Det nederländska kommunsystemet har en enhetlig struktur över hela landet, vilket är ett spår av det napoleonska centralistiska styrelseskicket som en gång rådde i landet. Till skillnad från de flesta andra kommunsystem med napoleonskt ursprung har de nederländska kommunerna dock varit föremål för sammanslagningar. Successivt har således antalet kommuner reducerats från cirka 1 200 i mitten på 1800-talet till dagens 572 stycken.

Ytterligare kommunsammanslagningar är att vänta. Provinsernas antal har i stort sett varit det samma sedan långt tillbaka.

Organisation och verksamhet

Den nederländska konstitutionen innehåller grundläggande regler angående provinsernas respektive kommunernas struktur och kompetens. I provinslagen föreskrivs hur den interna förvaltningen ska struktureras och vilka befogenheter de olika organen ska tilldelas. De 12 provinserna har mer begränsade egna uppgifter, men fyller en viktig koordinerande funktion inom bl.a. miljöskyddet samt samhälls- och bostadsplaneringen. Provinsen svarar även för turist- och kulturfrämjande åtgärder.

Varje provinsförvaltning består av ett fullmäktige, en guvernör (*Commissaris van de Koningin*) och en styrelse (bestående av guvernören och ett antal politiker). Provinsfullmäktige är det högst beslutande organet och har rätt att besluta om regionala föreskrifter. Fullmäktige representerar hela provinsens befolkning och antalet ledamöter varierar med storleken på provinsen. Ledamöterna är direktvalda och har en mandatperiod på fyra år.

Provinsguvernören utses av regeringen i samråd med berörd fullmäktige och sitter under en mandatperiod på sex år. Huvuduppgiften för provinsguvernören är att ansvara för beredning, verkställande och koordinering av provinsens verksamhet. Provinsguvernören sitter som ordförande i provinsfullmäktige, men har där endast en rådgivande roll. Provinsguvernören är ansvarig inför provinsfullmäktige för sitt agerande som rör förvaltningens angelägenheter. Fullmäktige har dock inte befogenhet att avsätta provinsguvernören från dennes ämbete. Provinsguvernören kan också bli ålagd av regeringen att ombesörja vissa statliga åtaganden, såsom att främja samarbetet mellan statliga myndigheter på regional eller lokal nivå och andra provinsiella eller kommunala förvaltningar.

Styrelsen har det övergripande ansvaret för den dagliga administrationen i provinsen. Ordförandeposten innehas även här av provinsguvernören. Till skillnad från i församlingen har provinsguvernören rösträtt i styrelsen och i vissa fall även utslagsgivande röst.

Den representativa församlingen utser bland sig de ledamöter som ska ingå i styrelsen. De förblir även ledamöter av församlingen och avgår i styrelsen samtidigt som deras mandatperiod i församlingen löper ut. Enligt en ny lagstiftning kan nu även ledamöter utanför församlingen väljas in i styrelsen.

Provinsens administration leds av provinssekreteraren. Sekreterarens uppgifter specificeras inte närmare i provinslagen utan det är upp till varje provinsfullmäktige att ta de föreskrifter som ska gälla för ämbetet. Det som säga i provinslagen är att sekreteraren ska assistera övriga provinsorgan

och närvara vid församlingens och styrelsens möten. Den regionala församlingen är det organ som har rätt att tillsätta och avskeda sekreteraren. Tillättning sker efter det att styrelsen nominerat två kandidater.

Enligt den nederländska konstitutionen har kommunerna en allmän kompetens, vilket ger dem rätt att bedriva de verksamheter inom sitt territorium som inte direkt är reserverade för staten eller provinserna. Den viktigaste lagtexten utgörs av kommunallagen som, liksom provinslagen, bl.a. reglerar den interna organisationen.

De nederländska kommunerna har ett brett spektrum av uppgifter som bl.a. omfattar ansvar för social välfärd, bostäder, kultur och fritid. Varje kommun har en egen hälso- och hygienmyndighet samt ansvarar för vaccineringen av kommunens barn. Bland kommunens åtaganden ingår också att administrera grundskolan. Kommunen finansierar även de privata grundskolorna i kommunen.

Enligt kommunallagen ska varje kommunal förvaltning bestå av ett fullmäktige, en borgmästare och ett exekutivt organ som är en styrelse bestående av borgmästaren och s.k. aldermen (åldermän). Kommunala fullmäktigen är direktvalda av kommunens invånare och har en mandatperiod på fyra år. Varje fullmäktige utser sedan ett flertal åldermän bland sina ledamöter. Precis som i fallet på provinsnivå kan enligt den nya lagstiftningen åldermän även väljas utanför fullmäktige. Antalet åldermän och ledamöter i fullmäktige varierar med kommunens invånarantal. Fullmäktige är det organ som tar de avgörande kommunala besluten och som fastställer budgeten.

Borgmästaren utses av regeringen för en mandatperiod om sex år. Borgmästaren är dock inte underordnad vare sig provinsguvernören eller något annat organ på regional eller central nivå, utan svarar endast inför det lokala fullmäktige. Borgmästaren fungerar som ordförande i både fullmäktige, där han dock inte har någon rösträtt, och i styrelsen där han har utslagsgivande röst vid lika röstetal. Borgmästarens huvuduppgifter motsvarar till stora delar provinsguvernörens. De har båda nyckelroller inom sina respektive förvaltningsnivåer. Borgmästaren har utöver detta vissa oberoende maktbefogenheter, främst när det gäller ordningsfrågor. Ledningen av polisverksamheten, som är organiserad på regional nivå, är utlagd på borgmästaren i den kommun som fungerar som centralkommun i den berörda polisregionen. Vidare har borgmästaren det övergripande ansvaret för brandmyndigheterna och deras verksamhet.

Kommunens styrelse fungerar i stort sett som provinsstyrelsen och ansvarar för den dagliga administrationen i kommunen. Den bereder alla ärenden som ska tas upp i fullmäktige. Den är också ansvarig för att kontinuerligt bevaka de angelägenheter som rör kommunen. Borgmästaren och åldermän-

nen är kollektivt och individuellt ansvariga för sina handlingar inför fullmäktige.

Kommunens administration leds av kommunsekreteraren, vars jobb är att assistera den parlamentariska församlingen, styrelsen, borgmästaren och tillsatta kommittéer. Dokument som produceras av fullmäktige eller styrelsen ska gå via kommunsekreteraren för signering. På grund av att den lokala byråkratin har blivit mer komplicerad kanaliseras inte längre all information genom kommunsekreteraren, särskilt inte i de kommuner där åldermännen själva är ansvariga för sina respektive sektorer. Kommunsekreteraren utses av fullmäktige bland två kandidater nominerade av kommunstyrelsen.

Samarbete

De nederländska provinserna respektive kommunerna representeras på förbunds nivå av följande två organisationer: *Interprovinciaal Overleg* (IPO) och *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* (VNG). Dessa förbund bevakar de regionala och lokala intressena och fungerar bl.a. som remissinstanser i lagstiftningsprocesser som rör provinsernas och kommunernas angelägenheter.

Mellan provinser och kommuner är det vanligt med samarbete när det gäller frågor som brandförsvaret, ambulanstransporter, avfallshantering och vuxenutbildning. Interkommunala samarbeten är frivilliga och kommunerna väljer själva vilka verksamheter de ska omfatta. Staten reglerar dock formerna för samarbetet och sätter gränser för vilka som får samarbeta med varandra. Samarbetet måste ske inom de 62 territoriella samarbetsområdena som landet är uppdelat i. I mitten av 1980-talen fanns det nära 2 000 olika interkommunala samarbetsorgan. Det finns även samarbetsavtal med andra länder som möjliggör regionalt och kommunalt samarbete över nationsgränserna.

Finansiering

Provinserna och kommunerna har två inkomstkällor: statsbidrag och intäkter som de själva genererar. De flesta av statsbidragen är specialdestinerade, dvs. de är avsedda för speciella ändamål som den centrala myndigheten anvisar. De viktigaste av dessa utgör bidrag till kommunens kostnader för socialhjälp, stadsförnyelse, utbildning och skyddad sysselsättning. Utöver dessa bidrag får provinserna och kommunerna generella statsbidrag som kommer från de s.k. provins- och kommunfonderna. Dessa resurser kan provinserna och kommunerna använda som de själva önskar. De generella statsbidragen är utformade för att kompensera skillnader i behovsstruktur mellan provinserna respektive kommunerna.

Provinserna och kommunerna har inte rätt att själva introducera några nya skatter. De typer av skatter som de har rätt att ta ut finns listade i lagar, spe-

ciellt i provinslagen och kommunallagen. Däremot kan provinserna och kommunerna bland dessa listor själva välja vilka skatter de önskar att använda sig av samt hur höga skattesatserna ska vara. I kommunernas fall regleras skattesatsen genom gemensamma föreskrifter.

Kommunernas egna intäkter är mindre än de bidrag de får från de statliga myndigheterna. Den dominerande kommunala inkomstkällan utgörs av fastighetsskatten (95 procent). Därutöver tillkommer övriga lokala avgifter, såsom parkeringsavgifter, hundskatt och turistskatt. Provinserna får sina skatteinkomster från i huvudsak två källor: vattenreningsskatten och ett tillägg på fordonsskatten. Dessutom finns en grundvattenavgift som utgör ett par procent av provinsernas totala skatteintäkter.

Vattenmyndigheterna, som inrättas av provinsförsamlingarna, är offentliga myndigheter som också har en viss beskattningsrätt. Till skillnad från provinserna och kommunerna är skatter deras enda inkomstkälla. Till största delen består denna av en vattenreningsskatt.

Medborgarnas rätt till initiativ och deltagande

Ett sätt för medborgarna att direkt påverka politiken är att initiera och delta i lokala folkomröstningar. Allt fler kommuner i Nederländerna har introducerat konsultativa folkomröstningar och har i sina interna stadgar reglerat procedurerna för dessa. På provinsnivå har det ännu inte anordnats några folkomröstningar.

6.3 Den regionala och lokala statliga förvaltningen

Den nederländska regeringen har 13 stycken departement, som var och en ansvarar för olika politikområden. Inrikesministeriet är det departement som är ansvarig för den offentliga administrationen i provinserna och kommunerna. Inom departementet är det generaldirektoratet för offentlig administration som ansvarar för de finansiella förhållandena mellan nivåerna stat, provins och kommun.

Nederländerna har ett stort antal statliga myndigheter som verkar på lokal och regional nivå. De är till största delen självständiga administrativa enheter som har vissa statliga befogenheter och som därför har en koppling till den statliga förvaltningen. Ett av huvudskälen till decentralisering av statliga myndigheter är förväntade effektivitetsvinster. Exempel på sådana decentraliserade myndigheter är skatteverket, samhällsplaneringskontoret och vattenmyndigheterna.

Det är vanligt med samtal och överläggningar mellan de statliga myndigheterna på regional respektive lokal nivå och provinserna respektive kommunerna. Speciellt när det gäller viktigare policyfrågor. De statliga myndigheterna har rätt att på förhand syna och godkänna, eller icke godkänna policybeslut som tas i provinserna eller kommunerna. De har också rätt att i efterhand överklaga eller upphäva ett beslut fattade av myndigheterna inom provinserna och kommunerna. Dock måste provinserna eller kommunerna i båda fallen först konsulteras.

Den statliga kontrollmakten används relativt sparsamt i Nederländerna. Man är noga med att inte inkräkta på det regionala och lokala självstyret. Huvudsyftet med den statliga kontrollen är att granska regleringarnas och administrationens enhetlighet. Staten följer provinsernas och kommunernas verksamhet. Kommunala myndigheter kan även granskas av provinsstyrelsen trots att provinserna som sådana inte har någon formell auktoritet över kommunala myndigheter. Provinguvernören har här en viktig roll i att granska lagligheten av de kommunala besluten.

Om ett beslut från en provinsmyndighet eller en kommunal myndighet är olagligt eller strider mot allmänintresset har regeringen rätt att ogiltigförklara beslutet. En annan mindre ingripande åtgärd som regeringen kan ta till är att skjuta upp verkställandet av ett beslut på provins- eller kommun-nivå.

Statens främsta styrinstrumentet är makten över budgeten, där man sätter ramarna för provinsernas och kommunernas verksamhet. Speciellt de öronmärkta statsbidragen, som utgör en väsentlig del av kommunernas och provinsernas inkomster, gör att centralmakten får ett stort inflytande över den politiska agendan på regional och lokal nivå.

Borgmästaren, som är kommunens främste företrädare, har rätt att skjuta upp verkställandet av kommunala beslut som enligt hans mening strider mot gällande lag eller allmänintresset. Upphäver inte regeringen beslutet inom 30 dagar måste han dock verkställa beslutet.

Medborgare har rätt att överklaga kommuners och provinsers beslut och kan då antingen vända sig till ett statligt besvärsorgan eller till myndigheten som fattat beslutet eller till någon överordnad myndighet. Även administrativa domstolar finns.

7 Norge

Styrelseskick	Konstitutionell monarki
Areal	324 220 km ²
Befolkning	4,5 milj.
Invånare per km ²	13
BNP per inv. 1999 (dollar)	33 822
Antal regioner (fylken)	19
Antal kommuner	År 1950: 744 st År 2000: 435 st
Minsta kommun	212 inv.
Största kommun	503 000 inv. (Oslo)

7.1 Översiktligt

Allmänt

Huvuddelen av Norge består av fjäll och ödemark. Cirka en fjärdedel av landets yta är skogbevuxen och endast tre procent är uppodlad. Med undantag av Island är Norge det glesast befolkade landet i Norden. I allmänhet bor befolkningen längs den långa kusten och i synnerhet kring Oslofjorden och Sörlandets respektive Vestlandets kuster. I Osloregionen bor 898 000 personer, varav drygt hälften i själva Oslo. Andra stora kommuner är Bergen, Trondheim och Stavanger. Men även långt norröver finns relativt stora kommuner, som t.ex. Tromsø med 60 000 invånare. Tromsø ligger på nordligare breddgrader än Trekröset.



Befolkningen i Norge är relativt enhetlig med små minoriteter av samer och finnar. Den vanligaste gruppen utlänningar är svenskar följt av pakistaner. De sistnämnda invandrade huvudsakligen under 1980-talet. På senare tid har Norge lättat på sin tidigare restriktiva flyktingpolitik och tagit emot relativt många flyktingar.

Norge är rikt på naturtillgångar. Oljeutvinning har gjort Norge till världens näst största oljeexportör, efter Saudiarabien. Även gasutvinningen är betydande och under stark expansion. Utbyggd vattenkraft har medfört billig och riklig tillgång till el, vilket i sin tur genererat en betydande elektrometal-

lurgisk och elektrokemisk industri. Inom denna näringsgren framställer Norsk Hydro konstgödsel, vilket huvudsakligen går på export. Billig el har även möjliggjort en betydande aluminiumtillverkning.

Fiskförädlingsindustrin har inte någon större omfattning i landet, eftersom huvuddelen av fiskfångsterna exporteras direkt. En stor del av den fiskförädlingsindustrin som tidigare fanns i Norge har också flyttat till Sverige i och med att Norge valt att stå utanför EU.

Norge är relativt ung som självständig nation. Fram till 1814 var Norge en del av Danmark och därefter fram till 1905 var landet i union med Sverige. Detta har påverkat den förvaltningspolitiska kulturen. Likaså kan nämnas att i Norge finns en tydlig motsättning mellan centrum och periferin, dvs. mellan stad och land. Det är på landsbygden med dess bygdekultur som både nynorskan och religionen har sitt starka fäste. Norge har dessutom ett valsystem som medvetet gynnar glesbygden. För att Oslo ska erhålla ett mandat i stortingsval (riksdagen) krävs nästan dubbelt så många röster mot vad som krävs i nordligaste Norge. Den geografiska mandattilldelningen är reglerad i grundlagen.

Politiskt system

Norge är en monarki. Även om monarken formellt har den verkställande makten är det i praktiken regeringen som styr. Stortinget har den lagstiftande makten och består av 165 ledamöter. Stortinget väljs i de allmänna valen som en kammare men delas därefter in i två delar, med 41 ledamöter i lagtinget och 124 i odelstinget. Lagförslag behandlas först i odelstinget därefter i lagtinget. Mycket av riksdagsarbetet pågår, som i Sverige, i olika utskott. I motsats till vad som är fallet i Sverige kan stortinget inte upplösas mellan valen.

Det norska förvaltningssystemet är uppdelat i tre nivåer: den centrala, den regionala och den lokala. Den regionala nivån består av 19 fylkeskommuner och den lokala av 435 kommuner. Oslo kommun är samtidigt både kommun och fylkeskommun.

Val till stortinget hålls var fjärde år, det senaste genomfördes i september 2001. Fylkeskommun- respektive kommunval hålls också var fjärde år men mellan stortingsvalen, de senaste i september 1999.

För vissa uppgifter har kommuner och fylkeskommuner ansvaret fullt ut. Andra uppgifter handhas av staten men utförs av myndigheter på regional och lokal nivå, exempelvis arbetsförmedlingen, skattekontoret och fylkesmannen/-ämbetet. Den senare är motsvarigheten till svenska landshövdingen och länsstyrelsen.

7.2 Kommunsystemet

Inledning

Som redan tidigare sagts är Norge indelat i 435 kommuner och 19 fylkeskommuner. De 19 fylkeskommunerna kan jämföras med svenska lands-ting. De sammanfaller med fylkena, dvs. motsvarigheten till de svenska länen. Oslo har status som både kommun och fylkeskommun. Kommunerna och fylkeskommunerna står för två tredjedelar av den offentliga tjänsteproduktionen.

Före 1976 var fylkeskommunen inte en självständig enhet, utan en ekonomisk och förvaltningsmässig sammanslutning av primärkommunerna. Det var i och med fylkeskommunreformen 1976 som direktval infördes till det som kallas fylkestinget, fylkesskatt infördes och fylkeskommunen blev fristående gentemot primärkommunerna.

Indelningen i kommuner och fylkeskommuner är fastställd av stortinget. Det är också stortinget som ansvarar för uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsnivåerna; staten, fylkeskommunerna och kommunerna. Genom lagstiftning och beslut om finansiering lägger stortinget fast ramarna för kommunernas och fylkeskommunernas verksamhet, men båda nivåerna har genom principen om kommunalt självstyre relativt stor frihet att själva bestämma hur uppgifterna ska lösas. Den kommunala självstyrelsen saknar skydd i grundlagen, men har ändå djupa rötter i den norska historien och baserar sig på byarnas traditionella självbestämmande. Principen är att kommuner och fylkeskommuner har rätt att bedriva all verksamhet som inte enligt lag åligger någon annan institution. De har således vad som brukar benämnas en allmän kompetens.

Organisation och verksamhet

Kommuneloven (kommunallagen) från 1992 säger att vissa funktioner måste finnas i fylkeskommunen respektive kommunen. Det är kommunfullmäktige, ordförande, kommunstyrelse, administrationschef, en ekonomiskt ansvarig, kommunrevision och vissa funktioner som reglerar förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess personal.

Fylkeskommuner och kommuner har i stora drag en liknande organisationsstruktur. Det högsta beslutande organet är en direkt folkvald församling: *fylkesting* eller *kommunstyre/bystyre* (kommunfullmäktige). Antalet ledamöter i dessa församlingar är reglerat i kommunlagen och beror på fylkeskommunens respektive kommunens befolkningsstorlek. I båda organen ska det dock alltid vara ett udda antal ledamöter.

Antal ledamöter i fullmäktige

Fylkesting		Kommunfullmäktige	
Invånare	Minsta antal ledamöter	Invånare	Minsta antal ledamöter
Upp till 150 000	19	Upp till 5 000	11
150 001 – 200 000	27	5 001 – 10 000	19
200 001 – 300 000	35	10 001 – 50 000	27
300 001 -	43	50 001 – 100 000	35
-	-	100 001 -	43

Ledamöter i fylkesting och kommunfullmäktige väljs för en period av fyra år. Beslutanderätten i fullmäktige kan delegeras till olika utskott där valda representanter från fylkestinget respektive kommunfullmäktige sitter. Fylkeskommunernas *fylkesutskott* och kommunernas *förmanskap* (kommunstyrelse) är organ som behandlar centrala ekonomiska frågor som exempelvis budget och skatter. Antalet ledamöter i dessa organ ska vara minst 5 och de väljs av och från fylkestingets/kommunfullmäktiges medlemmar. Fylkestinget/kommunfullmäktige väljer även ordförande. I övrigt är det upp till det enskilda fylkestinget eller kommunfullmäktige att besluta om områden för deras verksamhet. Fylkesutskottet och kommunstyrelsen kan tilldelas beslutanderätt i alla typer av ärenden, om inte annat följer av lag. Förutom dessa organ finns det ett varierande antal fasta utskott och kommittéer som ansvarar för olika verksamhetsområden. Det är upp till det enskilda fylkestinget eller kommunstyrelsen att även besluta om dessa organs kompetens och mandat.

Fylkesordföranden leder mötena i både fylkestinget och fylkesutskottet. I kommunen leds mötena i både kommunfullmäktige och kommunstyrelsen av samma person, *ordföranden*. Dessa personer representerar också juridiskt fylkeskommunen respektive kommunen.

Enligt kommunlagen ska en administrationschef tillsättas, som benämns *fylkesrådsman* respektive *rådsman*. Administrationschefen är högste tjänsteman och ansvarar för driften av fylkeskommunens respektive kommunens verksamhet. Han/hon förbereder ärenden för politisk behandling, verkställer politiskt fattade beslut och har närvaro- och yttranderätt i alla folkvalda organ, med undantag av kommunrevisionen. Ärenden av icke principiell natur kan delegeras till administrationschefen. Lagen säger också att en kompetent ekonom ska tillsättas med ansvar för ekonomin.

Alla fylkeskommuner och kommuner har möjlighet att införa ett *parlamentariskt system*. För att införa ett sådant system krävs att majoriteten av fylkestingets respektive kommunfullmäktiges ledamöter röstar för detta. Fylkestinget och kommunfullmäktige väljer då ett fylkesråd eller kommunråd för att leda fylkeskommunens eller kommunens administration. Fylkesrådet och kommunrådet ska tillse att de ärenden som läggs fram inför de folk-

valda församlingarna är ordentligt beredda och att de beslut som tas blir verkställda. Fylkestinget och kommunfullmäktige kan ge rådet mandat att upprätta och utse nämnder för styrning av särskilda delar av den fylkeskommunala eller kommunala verksamheten. Rådet i sin tur kan ge nämnderna mandat att fatta beslut i ärenden som inte är av principiell karaktär. I kommuner med parlamentariskt system finns ingen administrationschef.

Kommunlagen reglerar grunddragen när det gäller organisation, beslutsfattande, finansiering och statlig styrning. Därutöver ges främst kommunerna genom en rad speciallagar ansvar att utföra vissa offentliga tjänster och uppdrag gentemot befolkningen. Kommunerna kan också på eget initiativ utföra andra uppgifter, såvida uppgiften inte enligt lag ska utföras av annan myndighet, t.ex. fylkeskommunen.

Fylkeskommunerna är i regel organiserade med nämnder eller liknande för undervisning, kultur, kollektivtrafik, hälso- och socialvård, näring och selsättning samt administration.

Norska primärkommuner är i många fall små. Den minsta har omkring 200 invånare. I mindre kommuner förekommer ofta att den politiska organisationen utgår från två huvudområden: Uppväxt/omsorg samt Utveckling. Vanligt är annars nämndorganisationer med områden som Skola, Socialtjänst, Hälsa, Kultur, Fysisk planering, Tekniska frågor och Vuxenskola. Vidare kan det finnas organ för handha frågor om exempelvis utskänkning eller skatter. En del större kommuner har ett system med kommundelsnämnder.

Fylkeskommunens verksamhet består i huvudsak av sjukhusvård, kollektivtrafik, byggande av regionala vägar, vidareutbildning, regional kulturverksamhet och, i vissa fall, energi/kraftförsörjning. Kommunens uppgiftsområden är bl.a. socialtjänst, skola (inklusive komvux), VA- hantering och renhållning, natur- och miljövård, kulturverksamhet, kyrka och kyrkogårdar (teknisk drift) samt underhåll av lokala vägar. En skillnad mot Sverige är att kommunen ansvarar för stora delar av primärvården, vilken inkluderar läkarvård och sjukgymnastik.

Traditionellt har tyngdpunkten i den fylkeskommunala verksamheten legat inom sektorn för sjukvård, socialtjänst och omsorg. Enbart denna sektor stod tidigare för cirka två tredjedelar av de totala utgifterna i fylkeskommunerna och med kostnader knutna till sjukhusdriften som merparten av posten. Staten har dock tagit över ägarskapet av sjukhusen fr.o.m. den 1 januari 2002. I och med att staten tagit över ansvaret för vissa verksamheter inom sjukvårds- och hälsosektorn minskar naturligtvis fylkeskommunernas budgetansvar drastiskt. De viktigaste verksamheterna som staten tagit över är sjukhusvården, verksamheterna inom psykiatrin, rehabilitering, sjukhusapotek, ambulanstjänsten och larmtjänsten. I stället kommer fylkeskommu-

nernas roll som regional utvecklingsaktör att stärkas genom att de bl.a. övertagit huvudansvaret för miljö- och jordbruksfrågorna från de regionala statliga organen.

Den decentraliseringspolitik som förts i Norge de senaste 20 åren har inneburit att kommunens uppgifter har utökats. Den senaste reformen har ytterligare stärkt kommunernas roll som producent av de vardagsnära välfärdstjänsterna. Samtidigt som detaljstyrningen av kommunsektorn minskat har myndigheter och uppgifter inom miljö och jordbruk förts över till kommunal nivå.

Samarbete mellan kommunerna

Interkommunalt samarbete regleras i kommunlagen. Lagen medger att kommuner och/eller fylkeskommuner kan tillsätta ett gemensamt organ för att lösa gemensamma uppgifter. När det gäller samarbete mellan olika kommuner gäller det oftast områden som mark- och byggnadsplanering, näringsutveckling och utbildning. Samarbete mellan fylkeskommuner är mindre vanligt. Orsaken är att de är färre samt att de är verksamma inom ett smalare område.

Kommunförbund

Kommunernas Centralförbund (KS) är en arbetsgivar-, intresse- och medlemsorganisation för alla kommuner och fylkeskommuner. I KS ingår även organisationer som antingen är kommunalägda eller som utför typiska kommunala uppgifter. KS är landets största offentliga arbetsgivarorganisation och representerar organisationer med över 370 000 anställda. KS är också kommunsektorns intresseorganisation gentemot de centrala statliga myndigheterna och andra organ.

Finansiering

Kommunerna och fylkeskommunerna har i huvudsak tre inkomstkällor: skatter, statsbidrag och avgifter. Av dessa tre är skatteinkomsten den mest betydande. Den kommunala skatten administreras av de lokala skattemyndigheterna och utgörs främst av inkomstskatt och kapitalskatt från både individer och företag. Den fylkeskommunala skatteinkomsten består endast av inkomstskatt. Utöver inkomstskatt och kapitalskatt har kommunerna rätt att ta ut fastighetsskatt på affärsfastigheter i urbana områden. Den enskilda kommunen får själv avgöra om den önskar utnyttja denna rätt, vilket långt ifrån alla kommuner gör. Kommunerna och fylkeskommunerna har begränsade möjligheter att själva påverka storleken på sina skatteinkomster då Stortinget varje år fastställer maxi- respektive miniminivåer på skattesatserna. I praktiken använder sig alla kommuner och fylkeskommuner av den maximala skattesatsen.

Kommunsektorn tar emot både generella och specialdestinerade statsbidrag. De generella bidragen utgör den största delen. Bidragen ger ett allmänt resurstillskott, men fungerar också som ett utjämnande instrument mellan de olika kommunerna i landet.

Kommunsektorns inkomster består, som framgått ovan, till viss del även av intäkter för tjänster till medborgarna, som t.ex. avgifter för vatten, avlopp, avfall, barnomsorg och fritidsverksamhet. Kommunerna har relativt stor frihet att själva bestämma storleken på dessa avgifter. När det gäller verksamheter där kommunen har monopol, eller aktiviteter där kommunen anses ha ett naturligt ansvar, ska dessa prissättas enligt självkostnadsprincipen.

Fylkeskommunernas och kommunernas inkomstkällor 1994 (%)

Inkomstkälla	Kommuner	Fylkeskommuner	Totalt
Skatter	45	42	45
Generella statsbidrag	18	41	25
Specialdestinerade statsbidrag	15	11	14
Avgifter	18	3	14
Räntor	2	1	1
Överföringar kommun/fylken	1	1	-
Övrigt	1	1	1

De statliga medlen till den kommunala verksamheten fördelas genom det s.k. *intäktssystemet*. Detta kan sägas vara ett kombinerat statsbidrags- och utjämningsystem. I intäktssystemet är det främst det s.k. invånarbidraget som har en utjämnande funktion.

Invånarbidraget utgår i princip som ett enhetligt belopp per invånare till både primär- och fylkeskommuner. Bidraget justeras dock beroende på de enskilda kommunernas inkomst- och kostnadsförhållanden. Principen för inkomstutjämnningen är att kommuner med låg skattekraft (under 108 procent av medelskattekraften år 2000) erhåller tillägg och att kommuner med hög skattekraft (över 140 procent av medelskattekraften samma år) får ett avdrag på invånarbidraget. Kommunerna med en skattekraft däremellan får varken tillägg eller något avdrag. För fylkeskommunerna gäller att de kommuner som har låg skattekraft (under 119 procent av medelskattekraften år 2000) får tillägg. Något avdrag för hög skattekraft görs inte för fylkeskommunerna. Tilläggen och avdragen i inkomstutjämnningen går inte jämt ut. Underskottet i inkomstutjämnningen betalas genom en generell sänkning av nivån på invånarbidraget.

I utgiftsutjämnningen ska i princip alla skillnader i beräknade utgiftsbehov mellan kommunerna och fylkeskommunerna utjämnas. Utgiftsbehovet beräknas med hjälp av en kostnadsnyckel som består av 16 viktade kriterier för primärkommunerna och 17 viktade kriterier för fylkeskommunerna. Kost-

nadsnyckeln ska beakta strukturella opåverkbara faktorer som påverkar kommunernas utgifter, som t.ex. ålderssammansättningen. För primärkommunerna omfattar utgiftsutjämnningen hälso- och socialtjänsten, grundskolan och den kommunala administrationen. När det gäller fylkeskommunerna omfattar utgiftsutjämnningen hälsosektorn, vidareutbildningen och kollektivtrafiken. Resultatet för den enskilda kommunen i utgiftsutjämnningen ger antingen ett tillägg eller ett avdrag på invånarbidraget. Sett till sin helhet jämnar alla tillägg och avdrag i utgiftsutjämnningen ut varandra.

Medborgarnas rätt till initiativ och deltagande

Det finns ingen reglerad rätt till kommunala folkomröstningar i Norge. Kommunerna anses ändå ha rätt att genomföra omröstningar, men omröstningarna kan endast vara rådgivande. Vanligen hålls folkomröstningar i samband med kommunsammanslagningar, men har även förekommit i andra frågor, såsom i beslut rörande vilket skriftspråk som ska användas i grundskolan.

7.3 Den regionala och lokala statliga förvaltningen

Inom norska regeringskansliet är det Kommunal- och regionaldepartementet som ansvarar för den regionala utvecklingen och frågor kring den lokala och regionala självstyrelsen. Tidigare ingick i detta ansvar endast arbetsmarknadsfrågor samt frågor om kommunal ekonomi och styrning. Under senare år har dock departementets uppgifter vidgats till att gälla allt fler arbetsområden. Idag ansvarar således Kommunal- och regionaldepartementet också för frågor som gäller invandring, samerna, bostadspolitik och genomförande av val. Samtidigt gäller att flera av de andra departementen ansvarar för frågor som direkt eller indirekt berör kommunerna och fylkena.

Den statliga administrationen som helhet har naturligtvis sin huvudsakliga verksamhet på central nivå. Men det finns även ett antal olika statliga organ på det regionala och lokala planet. Flertalet av dessa statliga organ kan betecknas som lokala eller regionala specialorgan. Som exempel kan nämnas: arbetsförmedlingskontor, skattekontor samt polismyndigheter och domstolar.

En alldeles särskild ställning bland dessa statliga organ har fylkesmänna-ämbetet, vilket närmast motsvarar de svenska länsstyrelserna.

Fylkesmannaämbetet

Fylkesmannen har ända sedan slutet av 1600-talet varit ett led i den norska offentliga förvaltningen. Fylkesmannen motsvaras av Sveriges landshövding och fylkesmannaämbetet av den svenska länsstyrelsen. Ämbetet är ett regionalt statligt förvaltningsorgan som administrativt är underställt Arbets- och administrationsdepartementet. Men för olika sakområden är ämbetet även underställt andra departement. Fylkesmannen har dessutom ett helhetsansvar för den samlade statliga verksamheten i fylket.

Det finns 18 fylkesmannaämbeten, ett i varje fylke med undantag av Oslo och Akershus, som har ett gemensamt. Fylkesmannen är först och främst en mellanhand mellan den centrala statsförvaltningen och kommunerna i fylket. Fylkesmannens uppgift är att aktivt föra ut den politik som Stortinget och regeringen beslutar inom de olika fackområdena. I efterhand ska fylkesmannen bedriva tillsyn över att politiken blir genomförd inom de ramar som är fastlagda och med respekt för principen om det kommunala självstyret. Fylkesmannen har också ett lagstadgat ansvar för att bedriva tillsyn över den samlade ekonomiska och administrativa förvaltningen i kommunen.

Fylkesmannen har inga styrningsåtaganden gentemot fylkeskommunen. Däremot samarbetar de båda instanserna när det gäller större uppgifter, planläggning och utveckling som är av intresse för hela eller större delar av fylket. Både fylkesmannen och fylkeskommunen har ett ansvar för att samordna den offentliga verksamheten på regionnivå. En viktig skillnad mellan dem är deras respektive utgångspunkt och huvudfokus.

På senare tid har fylkesmannen uppgifter reformerats och fått en tydligare roll som samordningsinstans ovanför kommunsektorn. En ny roll för fylkesmannen är att ansvara för den statliga tillsynen och vägledningen av kommunsektorn inom utbildnings- och hälsosektorerna. Genom att integrera den tidigare självständiga myndigheten Fylkesläkaren och Statens utbildningskontor i fylkesmannaämbetet har man i huvudsak samlat den statliga styrningen av kommunal verksamhet i ett regionalt organ.

Rollen som besvärsmyndighet är speciell i det att fylkesmannen här kan gå in i de kommunala ärendena – så långt som de olika lagföreskrifterna tillåter – med rätt och plikt att pröva alla sidor av saken och myndighet att upphäva beslutet samt att fatta ett nytt. I vissa fall kan fylkesmannen även på eget bevåg pröva kommunala beslut utan att någon har besvärat sig över ärendet. Det är i denna roll som fylkesmannen avviker från principen om kommunalt självstyre som annars är styrande för fylkesmannens relation till kommunen.

I den norska kommunallagen är föreskrivet att tre eller flera ledamöter i kommunfullmäktige eller fylkestinget tillsammans kan begära att fylkesmannen (formellt departementet) ska pröva lagligheten i ett beslut fattat av ett kommunala organ. Fylkesmannen har även rätt att på eget initiativ ta upp

ett beslut för laglighetsprövning. Finner fylkesmannen i sin prövning att beslutet inte är lagligt kan han upphäva detta.

Fylkesmannen prövar även klagomål över beslut i enskilda ärenden enligt en rad olika speciallagar. Detta gäller exempelvis ärenden inom planväsendet och socialtjänsten. I dessa fall har fylkesmannen i regel inte bara rätt att upphäva tidigare fattat beslut, utan också rätt att sätta ett annat beslut i dess ställe.

8 Polen

Styrelseskick	Republik
Areal	312 683 km ²
Befolkning	38,7 milj.
Invånare per km ²	124
BNP per inv. 1999 (dollar)	4 015
Antal regioner (voivod)	16
Antal kommuner	År 2000: 2 489 st År 1950: 4 000 st
Minsta kommun	1 279 inv. (Krynica)
Största kommun	927 696 inv. (Warszawa-Centrum)

8.1 Översiktligt

Allmänt

Polen ligger centralt i Europa, vid Östersjöns södra kust. Omkring 90 procent av landet ligger lägre än 300 meter över havet. Östersjökusten i norr är flack och sandig, med talrika grunda strandsjöar. I söder höjer sig landskapet gradvis mot bergskedjorna Sudeterna och Karpaterna längs den tjeckiska respektive slovakiska gränsen. Befolkningsstätheten i dagens Polen är störst i sydväst och då framför allt i det bördiga Slask (Schlesien på tyska). Huvudstaden Warszawa, som ligger centralt i landet, är dock den befolkningsmässigt största staden. Polska är ett västslaviskt språk som skrivs med det latinska alfabetet.



Historiskt enades polackerna och andra västslaviska folk som bodde i de centrala delarna av nuvarande Polen under en härskare redan på 900-talet. Genom århundraden har det polska riket varit både en stormakt och helt uppslukat av omgivande stater. På 1400-talet skapades ett sammanhållande polskt välde mellan Östersjön och Svarta Havet. Efter inre splittring och det s.k. tronföljdskriget under 1700-talet delades landet i omgångar, för att slutligen helt uppslukas av Ryssland, Österrike och Preussen. Efter första världskriget stod dessa tre länder på den förlorande sidan och Polen kunde 1918 återuppstå som självständig nation. Trots en i grunden feodal struktur fanns före landets upplösning på 1700-talet inslag av lokala parlament för hantering av gemensamma frågor. När Polen återfick sin självständighet

1918 upprättades kommuner i främst norra och västra delarna av landet. Vid det kommunistiska maktövertagandet efter andra världskriget avskaffades det lokala självstyret och ett starkt centralt styre inrättades med 17 regioner, cirka 300 distrikt och 4 000 kommuner. De olika nivåerna fungerade i praktiken som verkställare av statliga beslut fram till och med 1989.

Efter andra världskrigets förändrades landets gränser dramatiskt. I öster avträdde en tredjedel av ytan till Sovjetunionen (nuvarande södra Litauen, västra Vitryssland och västra Ukraina) och i stället erhöles i väster och nordost tyska områden. Detta medförde stora folkomflyttningar mellan de berörda länderna, vilket i sin tur inneburit att minoritetsgrupperna i dagsläget utgör drygt en procent av befolkningen, jämfört med nära 30 procent 1939. Över huvud taget drabbades den polska befolkningen hårt av andra världskriget med cirka sex miljoner dödade, varav tre miljoner judar i de tyska koncentrationslägren.

Under kommunisttiden byggdes den tunga industrin upp. Denna industri baserades på Polens rikliga naturtillgångar; stenkol, brunskol, naturgas samt, i mindre mängd, även råolja och järnmalm. Andra mineralfyndigheter i landet är koppar, svavel, zink, bly, nickel, kobolt och krom, bergssalt, kaliumsalter, fosfater samt lera, krita, kvarts, skiffer och marmor. Viktigaste energikällan är alltså kol, även om naturgas och olja ökat i betydelse. Vattenkraften är ringa utbyggd och kärnkraft finns inte alls. Resultatet av den tunga industrin och storskalig mineralutvinning är kraftiga miljöföroreningar. Luftföroreningar och försurade vattendragen har medfört en omfattande skogsdöd. En fjärdedel av Polen täcks av skog och stora nyplanteringar görs. Miljöläget förbättras sakta genom omställning till en mer kunskapsintensiv och modern industri och genom nedläggningen av olönsamma kol- och stålverk och annan tung industri samt satsningar på olika miljörenande åtgärder.

Ett gynnsamt klimat och vidsträckta arealer med bördig jord har gjort Polen till ett jordbruksland. Spannmål, potatis, skinka, gäss, bär och äpplen är karakteristiska exportprodukter. Gårdarna är många, ofta små, har låg produktivitet och över hälften drivs av deltidsbönder som producerar endast för det egna behovet. Även under kommunisttiden var de flesta bönderna självägande. Även jordbruket har bidragit till de kraftiga miljöproblemen i Polen genom användandet av konstgödsel.

Efter kommunismens fall i Östeuropa var Polen snabbt igång med både demokratiska och marknadsekonomiska reformer. Mätt i BNP har Polen lyckats bra i omställningen till marknadsekonomi. Under de senaste åtta åren har BNP ökat kraftigt och gjort Polen till en av de snabbast växande ekonomierna i hela Europa. Baksidan är en tuff besparingspolitik för att hålla budgetunderskottet nere, med nedskärningar inte minst inom välfärdsystemet. Samtidigt har arbetslöshet varit hög, omkring 15 procent. Jämfört

med västeuropeiska mått är inflation hög, kring 9 procent, men detta ska ses mot bakgrund av 1989 års inflation på 600 procent.

Reformarbetet fortgår med privatiseringar av statliga verksamheter och beräknas vara avslutad inom ett par år. Under 1999 genomfördes större reformer inom flera områden; sjukvård, utbildning, pension och förvaltnings-systemet. Sjukvården är som tidigare gratis eller har låga avgifter. Den offentliga sjukvården har dock ständiga resursproblem.

Finansieringen av sjukvården förändrades i och med 1999 års sjukvårdsreform. En premie tas ut av anställda och förvaltas av en nyinrättad sjukvårdsfond. Fonden kommer också att ha utvidgad kontrollfunktion gentemot sjukvårdens aktörer. Även pensionsreformen syftar till att förändra finansieringen. Istället för att pensionerna finansieras genom höga arbetsgivaravgifter på cirka 35 procent ska finansieringen ske via premier som förvaltas i individuella fonder. Pensionsåldern är 60 år för kvinnor och 65 för män. Skolreformen innebär ett nytt skolsystem med två obligatoriska delar; sex-årig grundskola och treårig gymnasieskola.

Politiskt system

Polen är en republik. Enligt den författning som antogs 1997 fastställs att landet är en parlamentarisk demokrati där makten delas mellan lagstiftande, verkställande och dömande instanser. Parlamentet består av två kammare, underhuset *sejmen* och den övre kammaren *senaten*. Sejmen har en dominerande ställning vad gäller den lagstiftande makten och är ensam om att kunna utkräva ansvar av regeringen. De 460 ledamöterna i sejmen och de 100 ledamöterna i senaten utses vid val vart fjärde år. Rösträttsåldern är 18 år. Ett parti måste erhålla minst fem procent av rösterna för att få ta plats i sejmen. Undantag görs dock för partier som representerar minoritetsgrupper. För partianser är kravet åtta procent. Resultatet från valet september 2001 innebar att vänsteralliansen, SLD, bildade regering.

Presidenten väljs direkt av folket för fem år och kan sitta i högst två mandatperioder. En av presidentens uppgifter är att föreslå premiärminister, som ska godkännas av och är ansvarig inför sejmen. Presidenten utnämner vidare ambassadörer, domare och generaler. Presidenten har överordnat ansvar för utrikes- och försvarspolitik, men i praktiken är presidentens inflytande begränsat. Presidenten har rätt att inlägga sitt veto mot lagförslag. Vetot kan dock upphävas av parlamentet om 60 procent av ledamöterna röstar emot vetot. I presidentvalet oktober 2000 omvaldes den sittande presidenten Aleksander Kwasniewski, som stöds av SLD.

Utöver statsmakten finns det tre folkvalda förvaltningsnivåer i Polen. Folkvalda regionala organ inrättades 1999 i de 16 polska regionerna (vojevodskap). På en mellanliggande nivå finns 308 distrikt (powiat) och på kommu-

nal nivå finns 2 489 kommuner (gmina). Kommuner med mer än 100 000 invånare, 65 stycken, har samma status som distrikten. Högsta domstolen har till uppgift att pröva att kommunernas oberoende respekteras.

8.2 Kommunsystemet

Inledning

Även vad gäller den demokratiska utvecklingen på lokal nivå var Polen tidigt ute efter kommunismens sammanbrott i Östeuropa. De första fria lokalvalen i Östeuropa hölls i Polen i maj 1990. Landet har dock historiska traditioner med lokalt självstyre som går tillbaks flera århundraden före det kommunistiska styret. Distrikten har haft en viktig roll i det sammanhanget. Efter andra världskriget, och då i likhet med övriga Östeuropa, anammades det sovjetiska centralt styrda systemet. När de första lokalvalen hölls 1990 gällde detta endast den kommunala nivån. Den första demokratiskt valda regeringen med Solidaritet i spetsen planerade att inrätta folkvalda församlingar även på distrikts- och regionnivå. Denna utveckling bromsades upp när vänsteralliansen med det omdanande kommunistpartiet i spetsen tog över makten 1993. Likväl var intresset på olika håll i landet stort i frågan och efter att högeralliansen med bl.a. Solidaritet som sammanhållande kraft segrat i valet 1997 kunde reformerna om lokalt och regionalt självstyre fortsätta och inkludera även distrikten och regionerna i 1999 års förvaltningsreform. Missnöjet med denna och de andra reformerna från 1999 var en viktig anledning till att vänsteralliansen kunde ta tillbaka makten efter valet 2001.

Efter den senaste stora förändringen har man nu i större delen av Polen tre folkvalda förvaltningsnivåer utöver den statliga: regioner, distrikt och kommuner. 65 kommuner har samma befogenheter som distrikten, vilket i regel gäller då kommunen har 100 000 invånare eller när kommunen anses ha en struktur som liknar distriktens.

Kommunsystemets uppbyggnad

Namn	Antal
Kommuner (gminy) ¹	2 489
Distrikt (powiaty) ²	308
Regioner (vojevodskap)	16

De flesta kommunerna är små. Över 1 600 kommuner har en befolkning på mindre än 10 000 invånare. Distriktens befolkning är mellan 22 000 och 245 000, medan regioner har 1–5 miljoner invånare.

¹ Inklusivt 65 stycken kommuner som har befogenheter som distrikten.

² Exklusivt 65 kommuner som har samma befogenheter som distrikten.

Organisation och verksamhet

Grundläggande regler om det polska kommunsystemet finns angivet i konstitutionen. Konstitutionen garanterar ett decentraliserat styrelseskick baserat på kommunernas territoriella indelning där hänsyn ska tas till sociala, ekonomiska och kulturella band. Vidare anges att kommunen har rätt att bedriva de verksamheter som uttryckligen i lag inte ska bedrivas av andra myndigheter.

Ledamöterna i kommunfullmäktige väljs i majoritetsval i valkretsar med en till fem mandat. Såväl politiska partier, föreningar som väljare kan nominera kandidater. I kommuner med upp till 20 000 invånare måste en kandidat ha minst 25 väljares underskrift och i större kommuner minst 150 underskrifter. Personer som kandiderar kan bara göra det i en valkrets och på en lista. En stor andel av de valda personerna i kommunalvalen representerar inte något av de nationella partierna. Istället är det företrädare för lokala grupper eller oberoende kandidater som väljs. Många av kandidaterna har ett förflutet i den tidigare kommunistiska maktstrukturen.

Person som fyllt 18 år senast på valdagen är röstberättigad i kommunal-, distrikts- och regionval. Valdagen ska utlysas senast 30 dagar före utgången av innevarande mandatperiod och genomföras senast 60 dagar efter mandatperioden. Valdagen måste vara en arbetsfri dag. Valkretsgränser bestäms av kommunfullmäktige. Vanligtvis består en valkrets av 500–3 000 invånare. Valkampanj får bedrivas från och med den dag då valet utlystes till och med 24 timmar innan röstdagen. Valprocedurerna är likartade i distrikts- och regionvalen.

Kommunens högsta beslutande organ är fullmäktige. Kommuner med upp till 100 000 invånare har mellan 15 och 40 direktvalda ledamöter. Ökning sker gradvis utifrån antalet kommuninvånare, se tabell nedan. För varje ytterligare 100 000 kommuninvånare tillkommer 5 ledamöter tills maxgränsen på 100 ledamöter uppnås.

Antal ledamöter i kommunfullmäktige

Invånare	Ledamöter
Upp till 4 000	15
4 001-7 000	18
7 001-10 000	20
10 001-15 000	22
15 001-20 000	24
20 001-40 000	28
40 001-60 000	32
60 001-80 000	36
80 001-100 000	40
100 001-200 000	45
+ 100 000	+ 5

Fullmäktige väljer ordförande och en till tre vice ordförande bland sina medlemmar. Ordföranden organiserar arbetet i fullmäktige och leder dess möten. Ett granskningsorgan med medlemmar från fullmäktige utses av fullmäktige. Likaså kan fullmäktige upprätta andra fasta nämnder för andra specifika områdena. Formerna i fullmäktige för distrikten respektive regionerna är densamma. Antalet ledamöter i distrikten är mellan 20–60 och i regionerna mellan 45–80 beroende på invånarantal.

Kommunens verkställande organ är kommunstyrelsen som väljs av fullmäktige och består av 5–7 personer. Kommunstyrelsen leds av borgmästaren.³ Fullmäktige utser även övriga ledamöter, inklusive en vice borgmästare på förslag av borgmästaren. Dessa behöver inte vara medlemmar av kommunfullmäktige. Verkställande organ i distrikt består av 4–6 personer inklusive borgmästare (kallas *staroste*), medan regionens verkställande organ består av 5 ledamöter inklusive borgmästare (kallas *marshal*). Borgmästaren kan avsättas av kommunfullmäktige genom två tredjedels majoritet i en hemlig röstning. Hela styrelsen skall i sådana fall avgå. Därutöver kan borgmästaren begära omröstning i fullmäktige angående avsättning av enskilda ledamöter i styrelsen.

Borgmästaren är kommunens officiella representant. Han/hon är kommundirektör och högste chef för all kommunal personal. Borgmästarens uppgifter är vidare att organisera styrelsearbete, ansvara för det dagliga kommunala arbetet och att fatta beslut i enskilda administrativa frågor. Sistnämnda typ av frågor kan delegeras till ersättare i styrelsen eller en tjänstemän. Dessutom kan borgmästaren fatta beslut i akuta frågor som normalt faller under styrelsen. Borgmästaren i distrikts- och regionstyrelser har motsvarande uppgifter och befogenheter.

Kommunfullmäktige beslutar om en kommunal författning som reglerar kommunens verksamhet. I kommuner med mer än 300 000 invånare skall författningen godkännas av staten. Även regionerna måste få sina författningar godkända av staten. Kommunfullmäktige fattar beslut om budget, avgifter, skatter och övrig ekonomisk förvaltning samt markanvändningsplaner och andra strategiska planer. Fullmäktige har även möjlighet att fatta beslut om geografisk indelning i kommundelar, -distrikt eller liknande och i sådana fall, vilket ansvarsområde dessa ska ha. Principerna för detta ska fastställas i den kommunala författningen.

På den kommunala nivån bedrivs en rad uppgifter. Uppgifterna kan delas in i tre olika ansvarsområden; egna, delegerade och anförtrodda. Delegerade

³ I landsbygdskommuner kallas borgmästaren *wojt*, i städer med högst 100 000 invånare *burmistrz* och i större städer president.

uppgifter är överförda enligt lag, medan anförtrodda uppgifter överförs genom särskilda avtal eller överenskommelser. För övrigt har kommunen rätt att bedriva den verksamhet den anser det finns behov för, såvida inte lagar har reglerat att annan ska utföra verksamheten. Kommunala verksamheter är primärvård, social service, grundskola, vårdutbildning, fysisk planering, bygglov och bygginspektion, vägutbyggnad och vägunderhåll, trafikkontroll, räddningstjänst, vattenförsörjning, renhållning, lokaltrafik, kultur, byggande och drift av bostäder för socialt behövande, av marknader, parker, kyrkogårdar, allmänna byggnader m.m. Kommunerna får bedriva affärsverksamhet om de kan visa att det är nödvändigt och att behovet inte kan tillgodoses av en tredje part. Därutöver är kommunerna ålagda av staten att utföra andra uppgifter, som t.ex. att svara för befolkningsregister samt att utfärda ID-kort och körkort. Uppgifter som är delegerade av staten ska utföras på ett av staten standardiserat sätt.

I motsats till kommunerna kan distrikten enbart bedriva verksamhet som den enligt lag får göra. Deras ansvarsområden är bl.a. att svara för skola, specialskolor inom konst m.m., regional sjukvård, handikappomsorg, miljö-, hälso- och smittskydd, upprätthålla allmän lag och ordning, stödja idrott och kulturverksamhet (den del som kommunen inte bedriver), turism, vägbyggen och underhåll, byggnadstillsyn, lantmäteri, åtgärder mot översvämning, brand och naturkatastrofer, stimulera ekonomin, motverka arbetslöshet och konsumentskydd.

Viktigare uppgifter på regional nivå är högre utbildning, yrkesskolor, specialistsjukvård, bibliotek, kurorter och andra hälsoinstitutioner, kulturinstitutioner och socialtjänst. Andra uppgifter är att ansvara för regionens utveckling, kultur och naturvård, vägar och transporter.

Warszawaområdets särställning

Huvudstaden Warszawa har en särställning i det polska kommunsystemet. Hela Warszawaområdet består av elva kommuner med drygt 1,6 miljoner invånare. Huvudstadens kärna består av Warszawa-Centrum, som är den största kommunen med närmare 1 miljon invånare. Utöver att vara självstyrande kommuner i gängse mening bildar de elva kommunerna sedan 1994 dessutom en gemensam enhet. Utöver kommunernas egna kommunfullmäktige finns således ett gemensamt fullmäktige för hela huvudstadsområdet. Detta väljs av de elva kommunernas invånare och består av 68 direktvalda ledamöter. Uppgifterna är bl.a. att anta utvecklingsprogram och planer för markanvändningen i huvudstaden. Verkställande organ är en administrativ nämnd med en president och tre ersättare. Presidenten är samma person som är ordförande i Warszawa-Centrums kommunfullmäktige.

De elva huvudstadskommunerna bildar även ett distrikt (powiat). Till skillnad mot andra större kommuner har de dock inte powiat-rättigheter.

Samarbete mellan kommuner

Kommunerna har enligt lag rätt att etablera samarbete med varandra. Även på distriktsnivå får samarbete ske, dels mellan distrikten, men också mellan kommuner och distrikt. Innan man nyligen inrättade en självständig och folkvald distriktsnivå skedde samarbetet på denna nivå mellan kommunerna oftast i områden som VA, avfallshantering, gasnät, kollektivtrafik och miljövård. Även vid naturkatastrofer, miljöhot och liknande kan kommuner samarbeta, vilket även inkluderar att ge varandra finansiell hjälp. Beslut om samarbete ska fattas i de ingående kommunernas och/eller distriktens fullmäktige. Dessa kommunalförbunds beslutande organ ska bestå av fullmäktigordföranden från de deltagande kommunerna och om distrikt ingår skall två representanter från respektive nivå ingå. Det verkställande organet utgörs i regel av medlemmar från det beslutande organ. En tredjedel av medlemmarna i det verkställande organet kan dock komma utifrån.

Kommunerna i en region utser ett regionalt fullmäktige med uppgift att driva en del gemensamma kommunala intressen. Detta organ ska exempelvis representera kommunerna gentemot staten, medla mellan kommuner, dokumentera försöksverksamheter inom ramen för det kommunala självstyret samt vara remissinstans vid tillsättandet av statens regionala representant.

Finansiering

Det finns i Polen inte någon kommunal inkomstskatt av den typ som finns i Sverige. Den kommunala skatten tas ut från andra källor; egendom, jordbruk, skog, transporter, enskild affärsverksamhet, arv och donationer.

Kommunerna har i princip inte rätt att introducera nya typer av skatter (eller avgifter). Undantag gäller för viss offentlig verksamhet som bedöms behöva finansieras i särskild form. Skatten ska då vara öronmärkt för den givna verksamheten. Beslut om sådan skatt ska också föregås av en kommunal folkomröstning i frågan.

Kommunerna tar även ut avgifter för olika ändamål, som t.ex. resursutnyttjande i enlighet med lagen om geologi och gruvdrift, marknadsplats, turistskatt. Kommunerna kan i princip bestämma om nivån på kommunalskatten och avgifterna. En övre gräns fastställs dock av regeringen. Det finns också en minimigräns genom att samtliga kommuners skatteuttag måste vara minst 50 procent av den övre gränsen.

Dessutom erhåller kommunerna en andel av den statliga inkomstskatten som tas ut av individer och företag. Andelen uppgår till 27,6 procent av inkomstskatten som tas ut av respektive kommuns invånare samt 5 procent av in-

komstskatten för företag verksamma i kommunen. Distrikten erhåller på motsvarande sätt av staten 1 procent av inkomstskatten från invånarna, medan regionerna erhåller 1,5 procent av inkomstskatten från sina invånarna och 0,5 procent av företagens inkomstskatt.

De statliga bidragen till kommunerna består av tre delar. En del utbetalas till alla kommuner och beräknas utifrån ett index baserat på invånarantalet. Ett utbildningsbidrag utbetalas för att finansiera den skola som överförs till kommunerna. Ett kompensationsbidrag utbetalas till kommuner som har finansiella problem på grund av uteblivna skatteintäkter av bl.a. transporter, jordbruk och naturresurser. Det sistnämnda bidraget har således en viss utjämnande karaktär. De statliga bidragen till distrikten och regionerna består av tre olika komponenter; utbildnings-, väg- och kompensationsbidrag. Alla tre nivåerna har rätt att ta lån.

Medborgarnas rätt till initiativ och deltagande

Enligt konstitutionen har kommunerna rätt att ordna folkomröstningar. Införande av nya skatter och upplösning av kommunfullmäktige före mandatidens utgång måste underkastas folkomröstningar. I andra frågor kan antingen kommunfullmäktige eller minst en tiondel av den röstberättigade befolkningen ta initiativ till en folkomröstning. Minst 30 procent måste delta i en folkomröstning för att denna ska bli giltig. Folkomröstningar kan även hållas i distrikten och regionerna.

Utöver folkomröstningar har framför allt kommunerna möjlighet att ha samråd i frågor som berör invånarna eller är av vikt för kommunen. Principer och processen för dessa samråd ska vara beslutade av fullmäktige.

8.3 Den regionala och lokala statliga förvaltningen

Förvaltningsreformen 1999 innebar att en rad uppgifter som statliga instanser varit ansvariga för överfördes till de nya folkvalda organen i distrikten och regionerna samt till den redan tidigare existerande kommunala nivån. Före 1999 fanns 49 regionala statliga enheter. Dessa blev 16 vid reformen och har samma geografiska indelning som de 16 folkvalda regionala organen. De regionala statliga organen leds av en vojvod, vilket närmast motsvarar en svensk landshövding. De statliga regionala organen ska enligt författningen utgöra statsmaktens representant i regionen. Vidare skall organet utöva kontroll och tillsyn över lokala och regionala myndigheter.

På distriktsnivå handhas vissa statliga uppdrag, framför allt verksamheter som berör service, inspektion och polisen. Genom överenskommelser kan ytterligare statliga uppgifter överföras till distrikten. Till kommunerna kan

uppgifter överförs enbart efter lagstiftning eller genom en frivillig överenskommelse med respektive kommun.

Kontrollen av de regionala och kommunala självstyrelseorganen sker i efterhand och avser i första hand lagligheten i de fattade besluten. Kontrollen kan dock även avse lämpligheten i besluten i de fall de avser en verksamhet som delegerats till självstyrelseorganet från den statliga nivån.

De regionala och lokala självstyrelseorganen är skyldiga att inom sju dagar efter att ett beslut fattats översända detta till det ovan nämnda regionala statliga organet för information. Bedömer detta organ att beslutet strider mot lagen har tillsynsorganet rätt att upphäva beslutet helt eller delvis. Förutsättningen är dock att detta beslut om upphävande fattas inom trettio dagar efter att självstyrelseorganets beslut översänts. Ett sådant upphävandebeslut kan, inom trettio dagar, överklagas av självstyrelseorganet till en administrativ domstol för slutligt ställningstagande. Efter den ovan nämnda trettiodagarsperiod får tillsynsorganet inte längre själv besluta om ett upphävande utan ärendet måste då överlämnas till en administrativ domstol, som sin tur har att ta ställning till om beslutet ska upphävas eller ej.

När det gäller beslut av lämplighetskaraktär får det regionala tillsynsorganet bestämma att beslutet inte får verkställas innan självstyrelseorganet på nytt prövat ärendet. Om självstyrelseorganets beslut inte heller efter omprövningen bedöms vara riktigt har tillsynsorganet rätt att upphäva beslutet och ersätta detta med ett annat. Tillsynsorganet ska då samtidigt informera både självstyrelseorganet och regeringen (berörd minister) om vad som skett. Om berörd minister inte fattar ett nytt beslut i ärendet träder det alternativa beslutet i kraft trettio dagar efter det utfärdades.

Enligt lagstiftningen har staten också rätt att i vissa fall avsätta regionala eller lokala församlingar, kommunstyrelser eller andra verkställande organ. Detta avses dock bara kunna ske i fall av uppenbar och upprepad misskötsel.

Även berörda enskilda personer eller grupper har rätt att överklaga den här aktuella typen av beslut. Överklagan kan även göras i fall då de lokala och regionala självstyrelseorganen inte uppfyller uppgifter som de har enligt lag eller domstolsbeslut. Dessa överklaganden görs till en administrativ domstol.

9 Storbritannien

Styrelseskick	Konstitutionell monarki
Areal	244 110 km ²
Befolkning	59,3 milj.
Invånare per km ²	243
BNP per inv. 1999 (dollar)	26 684
Antal regioner ⁴	9
Antal county (län) ⁵	34
Antal kommuner ⁶	År 1950: 1385 st ⁷ År 2000: 353 st ⁸
Minsta kommun	15 000 inv. (Moyle, Nordirland) 19 700 inv. (Northampton, England)
Största kommun	619 000 inv. (Glasgow) 333 800 inv. (Croydon, del av London)

9.1 Översiktligt

Allmänt

Storbritannien är till ytan ungefär hälften så stort som Sverige och består av England, Skottland, Wales samt Nordirland. I Storbritannien ingår även ögruppen Hebriderna, väster om Skottland, och Orkney- och Shetlandsöarna, norr om Skottland. Runt om i världen finns dessutom ögrupper och besittningar med olika varianter på självstyrelse, t.ex. Isle of Man, Kanalöarna, Gibraltar och Falklandsöarna.

Stora delar av England består av kuperat slättlandskap. Där bor större delen av den brittiska befolkningen och då främst i städer. Skottland, Wales nordvästra del och sydvästra England domineras av högländsområden. Knappt 50 miljoner



⁴ Endast regioner i England.

⁵ Endast county i England.

⁶ Endast kommuner i England.

⁷ Inkluderar: Corporation of the city of London, 28 Metropolitan boroughs in London, 309 Non-county boroughs, 572 Urban districts samt 475 Rural districts.

⁸ Inkluderar: 1 Corporation of the city of London, 32 London boroughs, 36 Metropolitan districts, 238 Districts samt 46 Unitary.

personer bor i England, 5 miljoner i Skottland, 3 miljoner i Wales och 1,7 miljoner i Nordirland.

Genom århundradena har olika folkslag som kelter, romare, angler, saxare och normander sökt sig till de brittiska öarna. Kelter trängdes undan till delar av Wales och Skottland när romarna erövrade landet och än idag talas det keltiska språk i form av kymriska och gaeliska i dessa områden. En knapp femtedel av walesarna har walesiska (kymriska) som modersmål och omkring 65 000 skottar i högländerna och på ögruppen Hebriderna talar gaeliska.

Efter romarrikets fall invaderades landet först av germanska folk, främst angler och saxare från tyska kustområden, och befolkningen kristnades efterhand. Därefter erövrade danska vikingar större delen av England. Senare intog normanderna England och tidvis även stora delar av Skottland. Under 1200-talet införlivades Wales definitivt och kolonisering av Irland tog fart. Även om Irland under århundraden har haft visst form av självstyre har ön hela tiden dominerats av den protestantiska minoriteten. Det dröjde ända till 1921 innan irländarna efter mycket kamp uppnådde reellt självstyre. År 1937 utropade Irland sig som republik. Sex nordliga grevskap med protestantisk majoritet ville inte bryta med Storbritannien och detta område utgör idag det brittiska Nordirland.

Under 1950- och 60-talen skedde en betydande invandring till Storbritannien från Irland, Västindien och södra Asien. Senare har tillkommit en betydande invandring även från Afrika och från Nordamerika, Australien, Nya Zeeland och olika EU-länder. Samtidigt har det särskilt för människor från tredje världen blivit svårare att få uppehållstillstånd i landet. I slutet av 1990-talet ökade antalet asylsökande kraftigt, från drygt 29 000 år 1998 till över 100 000 år 2000. Omkring sex procent av befolkningen utgörs av minoriteter, varav cirka hälften är födda i landet.

Ekonomi i Storbritannien har de senaste 30 åren genomgått en strukturförändring där industrins andel, framför allt den tunga industrin med exempelvis kolbrytning och varvsindustri, har minskat väsentligt. År 2000 fanns endast 17 kolgruvor kvar i landet, vilket kan jämföras med 170 stycken år 1984. Ytterligare nedläggningar kan bli aktuella. Samtidigt har servicevärdens andel av bruttonationalprodukten ökat kraftigt.

Finanssektorn har fått ökad betydelse för den brittiska ekonomin och svarade 1998 för nästan en femtedel av produktionen. Av de amerikanska och japanska investeringarna i EU hamnar cirka 40 procent i Storbritannien. Tillverkningen av alkoholhaltiga drycker är en viktig gren inom den brittiska livsmedelsindustrin. Av störst betydelse är den skotska whiskytillverkningen. Landet är självförsörjande på energi genom rikliga kol-, olja- och gasfyndigheter. Värmekraftverk eldade med dessa råvaror framställer hu-

vuddelen av elektriciteten. Omkring en femtedel av elproduktionen kommer från landets 35 kärnkraftsreaktorer.

Frihetsbrevet, **Magna Charta**, respektive rättighetsförklaringen, **Bill of Rights**, utgör två väsentliga milstolpar i den brittiska politikens historia. Magna Charta från år 1215 var kungamaktens eftergift till de tre starkaste klasserna i det dåtida engelska samhället: högadeln, köpmännen och prästerskapet. Magna Charta inskränkte kungamaktens godtyckliga maktutövning och påbjöd att kungen kunde skriva ut skatter enbart med tillstånd av Rikets stora råd, vilket sedermera kom att kallas Parlamentet.

Långt senare, år 1689, fastslogs i Bill of Rights parlamentets överhöghet över kungahuset. I kröningseden måste regenten svära att "styra i enlighet med de lagar som stiftas i parlamentet". De politiska partierna Whigs (kungamotståndare) och Tories (kungatrogna) växte fram mot slutet av 1600-talet. Därmed hade grunden lagts för det politiska system med två stora partiblock, som gäller ännu idag.

1832 års parlamentsreform, **Reform Act**, utvidgade rösträtten och reformerade valkretsindelningen för att den bättre skulle motsvara befolkningsfördelningen i landet.

Politiskt system

Storbritannien är en konstitutionell monarki. Regenten, för närvarande drottning Elizabeth II, saknar dock politisk makt och dennes funktioner är ceremoniella. Grundlagen utgörs av lagar som stiftats av parlamentet, sedvanerätt och konventioner. Till skillnad från de flesta andra länder har Storbritannien således ingen skriven författning.

Parlamentet är högsta lagstiftande organ, men alla beslut om lagar fattas i regentens namn. Parlamentet består av överhuset (House of Lords) och underhuset (House of Commons).

Överhuset har en starkt begränsad politisk makt. Det kan i praktiken inte påverka finansbesluten och kan endast skjuta upp vissa lagfrågor. Regeringen är ansvarig endast inför underhuset. Överhuset fungerar dock som Högsta domstol. De 676 ledamöterna i överhuset har antingen ärvt sin titel, är högre kyrkomän eller domare samt ledamöter som tillsätts på livstid av drottningen på regeringens förslag.

Underhuset är den egentliga lagstiftande församlingen och har ensam beslutanderätt i skatte- och anslagsfrågor. De 659 ledamöterna i underhuset väljs i enmansvalkretsar med enkel majoritet. Det parti vars kandidat får flest röster i en valkrets får mandatet medan övriga partier inte får någon

representation. Av ledamöterna i underhuset kommer 529 från England, 40 från Wales, 72 från Skottland och 18 från Nordirland.

Premiärministern bestämmer när allmänna val skall hållas, med begränsningen att högst fem år får förflyta mellan valen. Senaste valet var i juni 2001, då även kommunalval hölls. Uppstår vakans i en valkrets hålls fyllnadsval. Brittiska medborgare har rösträtt vid 18 år. Valbar är röstberättigade personer som fyllt 21 år. Medlemmar av överhuset och en del kyrkliga och statliga tjänstemän är inte valbara.

Regeringen består av en yttre och en inre krets. Den inre kretsen benämns kabinetten och består av ett tjugotal ministrar, utvalda av premiärministern. Flertalet av dessa är departementschefer. Till den yttre kretsen hör bl.a. chefer för mindre departement, ett tjugotal biträdande ministrar och fyra juridiska rådgivare.

Under 1999 har val hållits till nya parlamentariska församlingar i Skottland respektive Wales. Det skotska parlamentet med 129 platser har beslutanderätt över bland annat utbildning, sjukvård och polisen, samt rätten att i viss mån ändra skattesatser som beslutats i London. Wales parlamentariska församling med 60 platser har inflytande över olika regionala frågor, men saknar rätt att stifta lagar. Efter fredsavtalet 1998 på Nordirland hölls val för att utse 108 ledamöter till en ny parlamentarisk församling. Nordirland återfick rätten att fatta beslut rörande ekonomisk utveckling, jordbruk, hälsovård, socialtjänst, utbildning och miljöfrågor. Självstyret har sedan dess hävts och återinförts i omgångar på grund av politiska oroligheter. De nya parlamentariska församlingarna i Wales, Skottland och Nordirland tillsätts genom en kombination av majoritets- och proportionella val.

9.2 Kommunsystemet

Inledning

Kommunindelningen i Storbritannien har förändrats i flera omgångar under 1900-talets senare hälft. Kommuner har slagits samman och varianter på kommuner har avskaffats och tillkommit. Den senaste reformen genomfördes 1999. I dagsläget går det att urskilja 6 parallella kommunsystem i olika delar av landet:

- Londonområdet
- Sex storstadsområden i England
- Övriga England
- Wales
- Skottland
- Nordirland.

Även om det finns en del likheter mellan flera av varianterna är det lättare att beskriva dessa separat.

I London har de kommunala gränserna varit relativt intakta under större delen av efterkrigstiden. London är inte en kommun utan är uppdelad i 32 boroughs samt ett område benämnt Corporation of the city of London. Den senare täcker i huvudsak finanskvarteren. London hade tidigare ett regionalt organ som avskaffades 1986. Londonområdet var sedan helt utan en sammanhållen instans fram till 1999 då Greater London Authority inrättades.

I sex engelska storstadsområden (Greater Manchester, Merseyside, Tyne and Wear, West Yorkshire, South Yorkshire och West Midlands) finns ett liknande system som i London. Dessa storstadsområden påverkades inte av reformen 1999 och är uppdelade i totalt 36 Metropolitan districts. Områdena har endast en lokal nivå och således ingen regional instans.

I delar av England är de kommunala uppgifterna fördelade mellan 34 counties och – på den lägre nivån – totalt 238 districts. Det rör sig här således om ett tvånivåsystem, som kan jämföras med de svenska organisationen med landsting och kommuner.

På andra håll i England tillämpas sedan 1999 ett system med unitary councils (46 stycken). Dessa unitary councils har det samlade ansvaret för den verksamhet som tidigare var fördelad mellan respektive county council och district council. Samtidigt avskaffades de båda senare organen. I områden med unitary councils finns således endast en nivå av lokalt självstyre.

Även i Wales och Skottland har kommunsystemet reformerats. Från att tidigare haft ett tvånivåsystem med county/region och districts har man nu infört endast en nivå (närmast motsvarande de engelska unitary councils). Wales är uppdelad i 22 sådana lokalområden och Skottland i 32, inklusive 3 ögrupper. Nordirland har en nivå med 26 districts, vilka har ett mer begränsat ansvarsområde än motsvarande organ i övriga Storbritannien.

Regionala och lokala självstyrelsenivåer i Storbritannien 1999

	London-området	6 storstadsområden i England	Övriga England	Wales	Skottland	Nordirland
Regional nivå	Greater London Authority (GLA)	-	34 county councils	-	-	-
Mellanliggande nivå	-	-	46 unitary councils*	11 unitary county councils + 11 unitary county borough councils	32 unitary councils	-
Lokal nivå	32 borough councils + City of London	36 metropolitan districts	238 districts councils	-	-	26 districts councils

* I områden med unitary councils finns bara denna nivå.

Val till de olika systemen sker vid skilda tidpunkter. Mandatperioden är dock fyra år för alla. År 2002 genomförs nästa val till Londons boroughs. Metropolitan districts har val till en tredjedel av fullmäktiges platser åt gången. Under ett av fyra år är det alltså inget val till Metropolitan districts. Det året genomförs istället valet till county councils. Unitary councils och district councils kan välja mellan de två varianterna: att utse hela fullmäktigeförsamlingen samtidigt eller med en tredjedel i taget. County councils väljs vart fjärde år, senast under 2001.

Den brittiska regeringen överväger även att ge de åtta traditionella engelska regionerna egna valda församlingar. Detta har redan skett i London – som varit utan ett samlat politiskt organ sedan 1986 – där en vald församling (Greater London Authority, GLA) bildades i maj 2000 sedan Londonborna för en fyraårig mandatperiod valt borgmästare och 25 ledamöter. Målet med GLA är att hela London ska ha ett demokratiskt språkrör som ska stimulera ekonomisk och social utveckling samt utveckla miljön i London. GLA:s geografiska ansvarsområde täcker alla 32 Londonboroughs. Verksamhetsområdena för GLA är transport, fysisk planering, miljö, hälsa, kultur och boende. Finansieringen sker via statsbidrag, serviceavgifter samt parkerings- och vägavgifter. Sistnämnda inkomsten får dock användas enbart på trafikområdet. GLA är Labourregeringens första steg till att etablera regionala politiska beslutsinstanser även i England.

Den fortsatta beskrivningen fokuseras på England och då i synnerhet på vad som här benämns övriga England.

Organisation och verksamhet

De engelska kommunerna, liksom Storbritanniens samtliga, är ur befolkningsperspektiv stora. Northampton med 19 700 invånare har lägst antal kommuninvånare i England. Å andra sidan saknas de riktigt stora kommunerna eftersom London och andra storstadsområden består av flera kommuner. Den största kommunen i England är Croydon med 333 800 invånare, en av 32 boroughs i London.

Den senaste reformeringen av kommunindelningen i England har inneburit en relativ renodling med – i princip – en kommunnivå i storstäder och två kommunnivåer på landsbygden. Organisationen ser dock likartad ut i de olika valda församlingarna oavsett om de omfattar en eller två kommunala nivåer. Områden med bara en folkvald församling ansvarar i regel för uppgifter som på andra håll är fördelade på de två kommunala nivåerna.

I och med att Storbritannien saknar en skriven författning har den kommunala självstyrelsen ingen konstitutionell grund. Detta anses ge kommunerna en svagare rättslig ställning än i många andra länder, som exempelvis Sverige. I stället är det parlamentet som genom lagar reglerar kommunerna.

Viktigt är att kommunerna endast får företa sig sådant som uttryckligen är tillåtet i lag. Den allmänna kompetens som svenska kommuner har finns således inte i Storbritannien.

I The Local Government Act från år 2000 regleras de nya lokala politiska strukturerna i England (och Wales). Council motsvarar fullmäktige och är det högsta beslutande organet på lokal nivå. Fullmäktige fattar de övergripande och principiella besluten i kommunen samt inrättar ett antal nämnder som var och en ansvarar för ett politikområde.

Kommunens verkställande organ, the executive, kan utformas på olika sätt med hänsyn till lokala behov, som:

- En direktvald borgmästare med en styrelse (cabinet) som borgmästaren själv utser bland fullmäktigeledamöterna.
- En av fullmäktige utsedd ledare med en styrelse (cabinet) som antingen utses av den politiske ledaren eller av fullmäktige. Valbara till styrelsen är ledamöter i fullmäktige.
- En direktvald borgmästare med en av fullmäktige tillsatt verkställande tjänsteman (council manager).
- Ett fjärde system, med en av fullmäktige utsedd, proportionellt sammansatt styrelse (executive committee), kan väljas av districts councils (lägsta kommunnivån) i England med högst 85 000 invånare. Även för Wales samtliga kommuner finns ett fjärde alternativ med en proportionellt vald styrelse. Även i dessa fall ska ledamöterna i styrelsen vara fullmäktigeledamöter.

Vissa ledamöter av det verkställande organet kan ges ansvar för ett sakområde, vilket kan inkludera individuell beslutsrätt. Ledamot med sådan rätt kallas executive councillors och kan då fatta vissa beslut utan att behöva inhämta fullmäktiges godkännande. Utöver executive committees kan andra varianter av nämnder inrättas. Regulatory committee ansvarar för olika regleringsområden, t.ex. licens- och planeringsfrågor. I denna typ av nämnd ska sammansättningen av ledamöter avspegla de politiska förhållandena i fullmäktige.

The scrutiny committee, dvs. en granskningskommitté är en helt nyinrättad form av nämnd som ska vara sammansatt av fullmäktigeledamöter som inte är medlemmar av the executive committee (eller the cabinet). Sammansättningen i detta organ ska avspegla den politiska sammansättningen i fullmäktige. Uppgifterna för detta organ är framför allt att granska det politiska arbetet i kommunen, policyfrågor i fullmäktige, förslag i verkställande nämnder och utförd service vad gäller hälso- och sjukvård och andra offentliga tjänster. Granskningskommittén kan även lägga fram budgetförslag och återkalla beslut innan dessa verkställs. Kommunen kan välja att ha en granskningskommitté för olika sakområden, t.ex. för utbildning eller miljö.

Det måste dock finnas en kommitté som ansvarar för den översiktliga granskningen av fullmäktige. Dessutom ska det finnas en kommitté som granskar den lokala hälsovården och eventuell annan offentlig service som inte utförs av kommunen själv. Allmänheten ska ha tillgång till skriftlig dokumentation som beskriver arrangemangen kring dessa organs arbete. Dessa ska även rapportera till verkställande organ och/eller till fullmäktige.

Alla fullmäktige i England (och Wales) ska inrätta en etiknämnd (Standards Board) med minst en oberoende ledamot. Denna nämnd ska granska att den av fullmäktige upprättade Code of Conduct följs av ledamöterna. Allvarliga överträdelser av dessa regler kan vid behov hänvisas till National Standards Boards for England (eller Wales).

Kommunerna ansvarar för en rad olika verksamheter:

- utbildning
- social omsorg, inkl social- och bostadsbidrag
- bostäder
- bibliotek, museum och konstgallerier
- gator och kollektivtrafik
- avfallshantering
- planering
- miljö- och hälsoskydd
- badanläggningar och andra fritidsanläggningar
- parker och naturområden
- begravningsplatser och krematorium
- marknader
- registrering av födda och döda, vigda och valregister
- indrivning av kommunal skatt samt taxeringsvärdering.

Där det bara finns en kommunnivå (i Metropolitan district, London boroughs och i unitary councils) har dessa ansvaret för alla verksamheter. I områden med två kommunnivåer har the county council oftast ansvaret för utbildning, bibliotek, social omsorg, avfallshantering, vägar och kollektivtrafik och översiktsplaneringen. Districts councils har i dessa fall ansvaret för bostäder, parker, kultur och fritid, detaljplanering och bygglov, retur- och avfallsinsamling, miljö- och hälsoskydd, gatustädning, indrivning av kommunalskatten, social- och bostadsbidrag och valkretsregistrering.

Ur ett ekonomiskt perspektiv är ansvaret för skolan och utbildning det väsentligaste. Vidare är arbetet med den lokala miljön av stor betydelse.

En hel del uppgifter – t.ex. hälso- och sjukvården, högre utbildning och stadsförnyelse – har förts över till s.k. quangos, Quasi Autonomous Non-Governmental Organizations. Styrelserna i dessa organ utses av staten och

består av statliga tjänstemän, företagare och enstaka lokalpolitiker. Det finns en kritik mot att denna typ av organ inte ger medborgarna möjlighet till ansvarsutkrävande.

I många områden finns dessutom lokala fullmäktige av typen sockenför-samling eller liknande (parish, town och community councils). Även om de är vanligast på den engelska landsbygden finns de även sådana organ i en del tätbebyggda områden. Dessa organ tillhandahåller exempelvis vissa kultur- och fritidsaktiviteter, driver lekparker och allmänna bekvämlighets-inrättningar samt har rätten att bli informerade i planeringsfrågor och fungerar ofta som lokala påtryckningsgrupper.

Det som i Storbritannien kallas enabling innebär att kommunerna ska till-handahålla ramar och resurser, men att verksamheter utförs av privata eller andra uppdragstagare. Redan 1988 tvingades kommunerna att ta in anbud för verksamheter som t.ex. sophämtning, gaturenhållning och skolmåltider. Senare har detta krav utvidgats till att gälla flera verksamheter. Oftast har kommunala verksamheter klarat sig bra i dessa upphandlingar. Systemet med enabling kan liknas vid det som i Sverige ofta benämns som beställar-utförarmodellen.

Finansiering

Den enda lokala skatten är council tax, vilken baserar sig på bostadens värde. Bor fastighetsägare ensam i bostaden ges 25 procents nedsättning.

Kommunalskatten har diskuterats livligt de senaste årtionden. Under Thatchers regering ersattes fastighetsskatten med en personskatt, kallad community charge eller poll tax. Alla över 18 år betalade ett bestämt belopp och skatten var således inte inkomstrelaterad. Missnöjet med skatten var stort, vilket bidrog till Thatchers fall, och redan tre år efter införandet avskaffades skatten 1991. Samtidigt återinfördes fastighetsskatten.

Utöver fastighetsskatten finns en lokal företagsskatt. Ägare till fastigheter som inte är bostäder (affärer, fabriker, kontor etc.) betalar en skatt som beräknas på försäljningsvärdet av fastigheten. Sedan 1989 hanteras denna skatt av regeringen som sedan överför resurserna till kommunerna. Kommunerna har därmed kontroll över endast hälften av skatteintäkterna. Sedan 1984 har regeringen även rätt att sätta ett tak för den kommunala skatten. De kommuner som tar ut skatt över en angiven gräns bestraffas med minskade statsbidrag samt genom att ledamöterna som deltagit i kommunfullmäktiges beslut avkrävs ett skadestånd.

Lokala myndigheter har även rätt att avgiftsbelägga vissa tjänster, som till exempel skolmåltider, hemhjälp, badhus och andra fritidsaktiviteter. Obli-

gatoriska avgifter tas även ut för vissa personliga sociala tjänster. Andra lokala inkomster är byggsubventioner och ränteintäkter.

Det finns två former av statsbidrag till kommuner: generella statsbidrag (Revenue Support Grant, RSG) och olika specialdestinerade statsbidrag. Det generella bidraget beräknas utifrån ett stort antal demografiska och ekonomiska faktorer i kommunerna. Syftet är att ge kompensation till kommuner med större sociala problem och sämre inkomstmöjligheter. Specialdestinerade bidrag erhålls för avgränsade verksamheter, bl.a. polis, studiebidrag till högskolestuderande och stadsförnyelse. För England beräknar den centrala myndigheten varje år de lokala myndigheternas utgiftsbehov med hjälp av ett särskilt mått – Standard Spending Assessment, SSA. Alla lokala myndigheters SSA samt statsbidragen utgör Total Standard Spending, TSS.

De olika inkomsternas andel 1988 var 41 procent statsbidrag, skatter 32 procent, avgifter m.m. 31 procent och lån 13 procent. Vad gäller kommunernas utgifter är dessa 28 procent av de totala offentliga utgifterna i Storbritannien (1990).

Välgörenhet förekommer i stor utsträckning och är accepterat av alla samhällsgrupper och politiska partier. Finansiering av vissa specifika verksamheter sker bl.a. genom olika former av lotterier, s.k. National Lottery. Verksamhetsområden som berörs är konst, kulturarv, idrott, social omsorg, viss utbildning, hälsa och miljö. Även lokalt kan denna finansieringskälla vara betydande.

Medborgarnas rätt till initiativ och deltagande

Rådgivande lokala folkomröstningar förekommer sällan i Storbritannien. De som har genomförts har vanligen berört kommungränser eller pubarnas öppettider.

9.3 Den regionala och lokala statliga förvaltningen

Miljö-, transport- och regiondepartementet ansvarar för övergripande angelägenheter vad gäller lokala myndigheter. Andra departement ansvarar för mer specifika områden, som t.ex. utbildning som faller under Utbildnings- och arbetsmarknadsdepartementet. Det finns även nio statliga kanslier som bildar ett regionalt nätverk över England som genomför olika statliga insatser. Tre departement ansvarar för detta, de två ovan nämnda samt Handels- och industridepartementet.

Som ett led i regional utveckling har regeringen 1999 inrättat åtta regionala organ, Regional Development Agencies (RDA). Ett nionde RDA planeras

för London. Dessa organ leds av en styrelse utsedd av Secretary of State for the Environment och består av representanter för näringsliv, lokala myndigheter, skola, fackförbund samt miljö- och intresseorganisationer. RDA ses som ett första steg mot regionalt självstyre. RDA ska verka för att stimulera ekonomi, investeringar, arbetsmarknaden, konkurrenskraften, hållbar utveckling m.m. Samtidigt har regeringen inrättat s.k. regionala kammare, som till största delen består av ledamöter utsedda av lokala myndigheterna. Dessa kammare övervakar RDA:s verksamhet.

Det finns lokala ombudsmän som kan granska lokala myndigheters förehavanden och ge rekommendationer till förändringar av beslut.

Medborgarnas viktigaste kontrollinstrument är dock i praktiken den parlamentsledamot som representerar den valkrets i vilken de bor. Ledamöterna kan ta upp väljarnas synpunkter och frågor under frågestunder i parlamentet och rikta frågorna direkt till berörda ministrar. Dessa kan där svara muntligen eller senare i skriftlig form.

En justitieombudsman av nordiskt mönster har inrättats, the Parliament Commissioner. Denne är ansvarig inför parlamentet. Till skillnad från den svenska motsvarigheten har den brittiske justitieombudsmannen ingen egen initiativrätt. Ärenden kan inte heller initieras av enskilda medborgare utan endast av parlamentsledamöterna.

Om en person eller organisation anser att självstyrelseorganet kränkt dennes rätt, brutit ett avtal eller begått en kriminell handling finns möjligheten för denne att stämma självstyrelseorganet inför en allmän domstol. Inom vissa områden finns dock en särskild rätt till överklagande fastställd (gäller t.ex. viss beslut inom området fysisk planering).

10 Tyskland

Styrelseskick	Republik
Areal	357 000 km ²
Befolkning	82,2 milj.
Invånare per km ²	231
BNP per inv. 1999 (dollar)	26 055
Antal regioner (Länder)	16
Antal kommuner	År 1950: 25 930 st ⁹ År 2000: 14 561 st
Minsta kommun	5 inv.
Största kommun	i.u.

10.1 Översiktligt

Allmänt

Tyskland sträcker sig från Nordsjön och Östersjön i norr till Alperna i söder och består i stort sett av tre olika landskaps-typer: det nordtyska låglandet, det mellantyska berglandet samt alpområdet. I norr utbreder sig bördiga markområden, vilka skyddas från översvämningar av dammar utefter kusten. Större delen av det tidigare Östtyskland, DDR, ligger inom det nordtyska låglandet. I söder övergår landskapet i det mellantyska berglandet med flera lägre bergskedjor, dalgångar och floden Donau. Tysklands alpområde inskränker sig till mindre områden med bergstoppar på 2 000–3 000 meter. Tyskland genomkorsas av ett antal floder, varav Donau, Rhen och Elbe är de största. Floderna Oder och Neisse utgör i öster gräns mot Polen.

Bodensjön som är landets största insjö, ligger längst i söder och utgör landets gräns mot Schweiz och Österrike. Största ön är Rügen längst i nordost. På denna bad- och turistö i Östersjön ligger hamnstaden Sassnitz, med färjetrafik till bland annat Sverige.

I Europa är Tyskland det folkrikaste landet efter Ryssland, och bara Belgien och Nederländerna är mer tätbefolkade. De områden i Tyskland som har hög befolkningstäthet är Ruhrområdet, Rhen–Mainområdet kring Frankfurt, Rhen–Neckarområdet vid Mannheim och Ludwigshafen samt storstadsom-



⁹ Minsta antalet, uppgifter från några delstater saknas.

råderna Berlin, Hamburg, München, Stuttgart, Hannover, Nürnberg, Leipzig och Dresden.

I olika etapper under efterkrigstiden har Tyskland tagit emot miljontals invandrare: etniska tyskar från Östeuropa, arbetskraftsinvandring från främst Turkiet och Jugoslavien samt flyktingar från bl.a. Kosovo och Bosnien. Dessutom har ett stort antal östtyskar flyttat till västra Tyskland. Antalet icke-tyskar (annat ursprung än tyskt oavsett födelseland) beräknades 1999 uppgå till 7,3 miljoner eller till drygt 9 procent av befolkningen. Det är en fördubbling sedan 1987. Därtill kan läggas flera miljoner invandrade etniska tyskar från Östeuropa.

Medan invandrade tyskättlingar har rätt till tyskt medborgarskap är det svårt för andra invandrare att bli tyska medborgare. Sedan 1999 kan dock barn födda av invandrare – under vissa villkor – få tyskt medborgarskap. Förutom invandrare från olika länder finns det få etniska minoriteter i Tyskland. I Schleswig–Holstein nära Danmark bor 50 000 danskar, på öarna i Nordsjön finns 15 000 friser samt i de sydöstra delarna lever 60 000 sorber, ett västslaviskt folk.

Tysklands naturtillgångar är begränsade. Stenkol, brunkol och salt är dock värda att bryta i stor skala. Landets energibehovet täcks till två tredjedelar genom import. En ökad användning av naturgas sker på bekostnad av kol, och då främst brunkol. Kärnkraftverk står för en tredjedel av landets elproduktion. Sovjetiskbyggda kärnreaktorerna i det tidigare DDR har stängts och övriga reaktorer står under en avvecklingsplan. Tyskland har länge varit Europas starkaste ekonomi och en av världens främsta industrinationer med verkstadsindustri, elektronik, fordon, kemiska produkter och livsmedelsindustri som de viktigaste sektorerna. Den elektrotekniska och elektroniska industrin är en snabbt expanderande bransch. I de båda södra delstaterna Baden–Württemberg och Bayern har det sedan 1980-talet växt upp en lång rad högteknologiska företag. Här finns även många framstående forskningsinstitut. Sedan 1990 har västra Tyskland satsat enorma belopp på återuppbyggnaden i öst. Bruttoöverföringarna till östra Tyskland motsvarar mer än fem procent av Tysklands bruttonationalprodukt. Återföreningskostnaderna ledde till en kraftigt ökning av såväl statsskulden som budgetunderskottet. Trots satsningarna är östra delen av landet fortfarande ekonomiskt relativt outvecklat och levnadsstandarden uppgick 1998 bara till 57 procent av den västtyska.

Tyskland har genom historien varit indelat i en mängd mer eller mindre självständiga stater och det tyska folket har uppstått ur ett antal olika germanska stammar: franker, saxare, bayrare, schwaber, rhenländare, pfalzare med flera. De äldsta städerna – Trier, Köln och Augsburg – anlades redan på romartiden. Grunden till Tyskland lades när frankerna expanderade österut vid romarrikets upplösning. När frankerriket senare delades år 843 bildades

det östfrankiska riket, som då bestod av en rad olika stamhertigdömen. Sen-dermera utvecklades tyskromerska riket som omfattade självständigt styrda kungariket, furstendömen, biskopsstift och fria städer i stora delar av Centraleuropa, bland annat Österrike och Norditalien. Under långa perioder var dock riksenheten endast en formalitet. Efter Westfaliska freden 1648 var Tyskland splittrat i närmare 400 feodalstater med egna lagar, mynt, mått och viktenheter. Tyskland utvecklades inte till en nationalstat likt Frankrike och Storbritannien. I stället styrde enskilda stater som Bayern, Brandenburg, Sachsen och Österrike den politiska utvecklingen. Brandenburg utgjorde kärnområde i kungariket Preussen som bildades 1701. Preussen utvecklades till en stormakt och 1867 bildades nordtyska förbundet som ett första led till en tysk enhetsstat. Preussen förblev ända fram till Hitlers maktövertagande den dominerande tyska staten. Efter andra världskriget utarbetades en provisorisk författning för Västtyskland i väntan på ett tyskt enande. De allierade segrarmakterna såg till att författningen byggde på tysk tradition med en stat byggd på federala principer. Förhoppningen var samtidigt att låsa fast den tyska statsbildningen i en viss tröghet och förutsägbarhet genom att balansera den centrala, federala makten mot de självstyrande delstaterna. Detta skulle försvåra uppkomsten av en ny diktatur. Författningens provisoriska status upphörde när DDR den 3 oktober 1990 anslöt sig.

Politiskt system

Tyskland är en federativ republik. Statschef är förbunds-presidenten som väljs indirekt på fem år av ett valkollegium. Förbunds-presidenten har i huvudsak representativa uppgifter. Parlamentet består av två kamrar, förbunds-dagen och förbunds-rådet. Förbunds-dagens ledamöter utses vart fjärde år i direkta val genom en kombination av majoritetsval och proportionella val. Antalet ledamöter kan skifta eftersom s.k. direktmandat i vissa fall kan erhållas även av partier som har uppnått förbunds-dagens femprocentsspärr. Regeringschefen kallas förbunds-kansler. Efter förslag av förbunds-presidenten väljs förbunds-kansler av – och är ansvarig inför – förbunds-dagen. Förbunds-kansler kan emellertid endast avsättas när det finns majoritet för en ny förbunds-kansler, s.k. konstruktivt misstroendevotum.

Förbunds-rådet, parlamentets övre kammare, skall ta till vara delstaternas intressen gentemot centralregeringen och har medbestämmanderätt i det federala lagstiftningsarbetet. Rådet består av totalt 69 ledamöter som utses av delstatsregeringarna, från tre upp till sex beroende på delstatens storlek. Ledamöterna är vid omröstningar bundna av sin delstatsregerings ställningstaganden. Mandatperioden för ledamöterna i förbunds-rådet sammanfaller med delstatsvalen som hålls vid olika tidpunkter. Detta innebär att förbunds-rådets sammansättning ändras när ett maktskifte sker i en delstat.

Tyskland består av 16 delstater (Länder) med en hög grad av inre självstyre. Fem av dessa delstater ingick tidigare i Östtyskland och elva i forna Väst-

tyskland. Tre av delstaterna utgörs av städer: Berlin, Bremen och Hamburg. Delstaterna har egna författningar, parlament och regeringar. De lagstiftar själva om den kommunala förvaltningen, men även om kulturpolitik, skolväsen och polisväsen. Centralmakten ansvarar i sin tur för all lagstiftning beträffande utrikesärenden, försvar, utrikeshandel, tullar, medborgarskaps-, pass- och invandringsfrågor, post, telekommunikationer, myntväsen och annat av övergripande intresse.

Inom de flesta andra områden råder konkurrerande lagstiftning, som innebär att delstaterna kan stifta lagar såvida centralmakten inte använder sin lagstiftningsrätt, vilken i sin tur är kringskuren av vissa villkor. Till det tyska federala systemet hör också att delstaterna i många fall ansvarar för administration och tillämpning av lagar inom områden där centralmakten har lagstiftningsrätt.

10.2 Kommunsystemet

Inledning

Tyskland har lång tradition av kommunalt självstyre. Längre styrdes den politiska utvecklingen av många små feodalstater, hertigdömen, kungariket osv. Den form det lokala självstyret har idag kan härledas till i början av 1800-talets Preussen. I de preussiska städerna, och senare i andra delstater, reglerades borgerskapets rätt till politisk opinionsbildning och självstyre inom ramen för stadens uppgifter. Kommunalt självbestämmande skulle skydda delstaternas feodalt aristokratiska struktur från revolutionära strävanden och samtidigt stärka basen för det statliga skatteuttaget.

Tyskland av idag består av 16 delstater med långtgående självstyre med kommunsystemen som i flera avseenden skiljer sig åt. Det finns dock en grundläggande struktur som gäller alla. Grundlagen anger uttryckligen att kommunerna har en självstyrelsegaranti, att de ska styras demokratiskt och att de har en allmän kompetens. Därutöver finns principen om subsidiaritet, dock ej en grundlagsfäst sådan, vilken syftar till att problem ska lösas på lägsta möjliga nivå. Att avgöra en fråga på högre nivå blir bara aktuellt om den inte går att lösa lokalt.

På den lägsta nivån finns omkring 14 500 kommuner, på tyska kallade Gemeinden. En övre kommunal nivå är Kreise, som det finns 323 av. Kreise ansvarar för uppgifter som de mindre enheterna (dvs. Gemeinden) är för små för att klara av och utövar samtidigt tillsyn över dessa. Kreise har en begränsning i sitt självstyre genom att de endast har rätt att bedriva verksamhet som de givits befogenhet för enligt lag. En blandning av Kreise och Gemeinden finns i 115 städer i form av kreisfreie Städte. De ansvarar för uppgifter som finns i de båda kommunala nivåerna men saknar naturligtvis Kreises tillsynsfunktion. Vidare finns i några större städer ytterligare en nivå

som kallas Stadtbezirke. Dessutom kan nämnas att Berlin och Hamburg samtidigt är både delstater och kommuner samt att delstaten Bremen är uppdelad i två kommuner.

Många kommuner är små, den minsta har endast 5 invånare, vilket inneburit att ett omfattande kommunalt samarbete har utvecklats. Under åren 1965–77 genomfördes flera kommunsammanslagningar i Västtyskland. Omfattningen av reformen varierade dock mellan delstaterna. I Rheinland–Pfalz genomfördes få förändringar, medan antalet kommuner i det angränsande Nordrhein–Westfalen reducerades till en sjättedel. Efter återföreningen med Östtyskland har försök gjorts med kommunsammanslagningar även inom dessa områden. Det folkliga motståndet har dock varit starkt och i stället har ett system med kommunalförbund utvecklats. Däremot har antalet östtyska Kreise nästan halverats genom sammanslagningar.

Proceduren för att ändra kommunindelningen är fastställd på federal nivå och är samma för alla delstater. Respektive delstat fattar beslut om eventuella indelningar. Om berörda kommuner är överens om en förändring är delstatens beslut i praktiken endast en formalitet.

Organisation och verksamhet

I både kommuner och Kreise är direktvalda fullmäktige den högsta beslutande instansen. I kommunerna kallas dessa ofta Gemeinderat. Antalet ledamöter i kommunfullmäktige är mellan 5 och 80. Den politiska ledningen består i regel av en Bürgermeister eller en Oberbürgermeister. Vad gäller verkställigheten finns flera varianter och viss skillnad mellan norr och söder.

I norr väljs som regel borgmästaren av kommunfullmäktige och denne har inte ansvaret för den löpande administrativa verksamheten, utan detta åvilar istället en förvaltningschef. Några andra delstater har kommunstyrelser där borgmästaren ingår och som beslutar kollektivt. I de södra delstaterna Bayern och Baden–Württemberg är borgmästaren direktvald och har ledningen för både den politiska och administrativa verksamheten. Delstaterna i det forna Östtyskland har huvudsakligen övertagit den senare modellen.

Kreisfullmäktige har mellan 40 och 90 ledamöter och kallas Kreistag. En styrelse, Kreisausschuss, och en styrelseordförande, Landsrat, utses av fullmäktige. I Bayern utses dock Landsrat i direktval av befolkningen och i Rheinland–Pfalz av delstaten.

Uppdelningen av verksamheter mellan de olika nivåerna skiljer sig mellan delstaterna. I regel ansvarar kommunerna för omsorg, utbildning, hälso- och sjukvård och fritidsverksamheter. Ofta förekommer att verksamheter delas mellan olika nivåer. Skolan är ett exempel där delstaten kan ansvara för personalen medan kommunerna tillhandahåller lokaler och utrustning. Som

tidigare nämnts har kommunerna en grundlagsskyddad allmän kompetens och kan således bedriva de verksamheter som de anser det finns behov av och resurser för, givet att lagstiftningen inte säger att annan nivå ska ha ansvaret.

Små kommuner bedriver verksamheter tillsammans med andra i kommunalförbund. Verksamheter som anses kräva ytterligare befolkningsunderlag har delstaterna flyttat över till Kreise.

Finansiering

Kommunerna har enligt grundlagen rätt att uppbära skatt. Beskattning sker främst av företagens tillgångar och vinster samt av egendom och lokal konsumtion. Skattesatsens storlek bestäms av kommunen, men delstaten kan i vissa fall lägga sitt veto mot den kommunala budgeten. Viss skatteutjämning sker genom att delar av kommunalskatten överförs till förbunds- och delstatsnivåerna, medan kommunen erhåller delar av den inkomstskatt som delstaten tar ut av medborgarna. På så vis kompenseras kommuner med svagt skatteunderlag. Större kommunala satsningar kan stoppas av både förbunds- och av delstatsregeringen. Likaså ska låneramen i kommunens budget godkännas av delstaten. Vad gäller statsbidragen är dessa reglerade med strikta villkor i grundlagen och förmedlas formellt av delstaten. De fyller en utjämnande funktion och består av både en generell del och av specialdestinerade bidrag. År 1995 var de tyska kommunernas inkomster fördelade på statsbidrag med 45 procent, kommunalskatt 19, avgifter 16, lån 9 samt övrigt inkomster 11 procent. Statsbidraget kan delas i tre nästan lika stora delar: delade skatter, generella bidrag och specialdestinerade bidrag.

Medborgarnas rätt till initiativ och deltagande

Valsystemet skiljer sig åt mellan delstaterna, även om de alla har inslag av proportionalitet. Vid val till borgmästare i Bayern och de östra delstaterna har väljarna tre röster var som kan fördelas på olika kandidater eller alla röster på en och samma. Mandatperioderna varierar mellan fyra och sex år, vilket innebär att det inte finns någon samlad kommunal valdag.

I åtta delstater har kommunerna rätt att hålla beslutande folkomröstningar. Initiativ kan tas av antingen kommunfullmäktige eller av en andel av befolkningen med namnunderskrifter från mellan 3–10 procent beroende på kommunens storlek. För att ett beslut i en folkomröstning skall gälla krävs majoritetsbeslut samt att minst 25 procent av den röstberättigade befolkningen har röstat på det vinnande alternativet. Delstaten Baden–Württemberg har längst tradition av folkomröstningar och oftast har dessa omröstningar gällt byggförslag om kommunala inrättningar. I flera delstater är det möjligt för en viss andel av befolkningen att genom ett medborgarinitiativ, Antrag, föra upp en fråga på kommunfullmäktiges dagordning. Vidare kan

medborgare påverka vid medborgarstämmor eller andra typer av möten som sammankallas av fullmäktige. På mötena diskuteras viktigare kommunala frågor, dock utan att bindande beslut fattas. Här kan även nämnas att kommuninvånare som besitter sakkunskap ibland kan deltaga som röstberättigade i olika kommunala utskott.

10.3 Den regionala och lokala statliga förvaltningen

Tysklands politiska och administrativa system utmärks av en hög grad av arbetsfördelning och sammanflätning av politiken på de olika nivåerna. Förbunds-nivån har huvudansvaret för lagstiftningen och det samlade skatteuttaget, medan delstaterna och kommunerna ansvarar för större delen av den statliga förvaltningen och de offentliga utgifter. Detta är utmärkande alltsedan ockupationsmakterna efter kriget organiserade förvaltningsorganen på lokal och regional nivå.

Den federala nivån ansvarar för utrikes- och militär förvaltning, järnvägen, tele- och postväsendet, viss sjöfartsförvaltning samt finansförvaltning. Den federala förvaltningen är samlad under 16 departement, vilka främst har förslags- och samordningsuppgifter vad gäller propositioner till ny lagstiftning och vid verkställandet av federala beslut.

På lokal nivå finns i regel Landratsämter som utgör den delstatliga förvaltningen på denna nivå. I en del stater är den delstatliga förvaltningen uppdelad på både generella och specialiserade förvaltningar. I t.ex. Baden-Württemberg utförs en del delstatliga uppgifter av kommuner. Landratsämter är i regel de som utövar kontrollen över kommunerna. Det är dock Regierungspräsidien, som är ett delstatligt regionalt organ, som utgör kontrollorganet över Kreisekommunerna. I de fall Regierungspräsidien inte förekommer är det Inrikesministeriet i delstaten som utgör kontrollorgan. Inrikesministeriet är den högsta tillsynsinstansen för självstyrelseorganen i samtliga delstater.

Kommunerna och Kreise kan besvära sig hos den delstatliga eller federala författningsdomstolen om de anser att lagstiftningen på federal eller delstatlig nivå begränsar deras självstyrelse. Den federala författningsdomstolen är yttersta instans i konflikter mellan olika författningsorgan eller mellan centralmakten och delstaterna, och den kan pröva huruvida lagar som stiftas strider mot grundlagen. Domstolen är även besvärsinstans för var och en som anser att den offentliga makten har kränkt rättigheter som är garanterade i författningen. Författningsdomstolen har flera gånger fått pröva huruvida kontroversiella beslut är författningsenliga. Ett exempel är 1996 års reform av det tyska skriftspråket, i vilket även Österrike och Schweiz deltog.

Tyskland har en rad andra domstolar vid sidan av de allmänna domstolarna, till exempel arbetsdomstolar, skattedomstolar, socialförsäkringsdomstolar och förvaltningsdomstolar. Den högsta allmänna domstolen är den federala Bundesgerichtshof, och under den finns appellationsdomstolar. De lägre instanserna är domstolar på delstatsnivå.

11 Jämförelser mellan länderna

I detta kapitel görs en jämförelse mellan de länder som tidigare redovisats. Jämförelsen görs utifrån ett antal olika aspekter av det som kan sägas ingå i stat/kommunrelationen. Som en referens vid jämförelserna ingår även Sverige.

Av de tidigare beskrivningarna i rapporten har framgått att det inte är ovanligt med avvikande organisatoriska strukturer eller system i delar av enskilda länder. Exempelvis har man i flertalet länder en särskild kommunstruktur i huvudstadsområdet. Vid de jämförelser som här görs har vi valt att fokusera på det som gäller mer allmänt – på regeln och inte på undantagen. Anledningen är att det uttalade syftet med kapitlet är att ge en översiktlig bild av likheter och skillnader mellan de berörda länderna. Den som är intresserad av de närmare detaljerna hänvisas till de landsvisa beskrivningarna.

Det bör också sägas att jämförelsen delvis baseras på uppgifter från skilda år. Beskrivningarna av de nordiska länderna och Frankrike avser, om annat inte särskilt angivits, situationen 1997 och för övriga länder (Estland, Nederländerna, Polen, Storbritannien och Tyskland) avses situationen 1998 eller 1999.

11.1 Kommunstruktur

Reglering av självstyrelsen

Det är vanligt att man i samband med beskrivningar av det kommunala systemet i olika länder ser på om det kommunala självstyret har stöd i landets konstitution. Den bakomliggande tanken är grundlagsstöd är ett sätt både att framhålla betydelsen av och att säkra rätten till ett sådant självstyre.

En annan sak av betydelse i sammanhanget är hur staten valt att reglera de kommunala organens kompetens. Man brukar här skilja mellan befogenheter som de kommunala organen givits genom olika speciallagar och en s.k. allmän kompetens, ibland kallad för en fri sektor. Stadganden om en sådan allmän kompetens återfinns ofta i en särskild kommunlag och då uttryckt i stil med att självstyrelseorganen har rätt att under statligt överinseende och inom lagens gränser sköta sina egna angelägenheter. Ofta kompletteras dessa formuleringar med att självstyrelseorganet inte har rätt att bedriva verksamheter som uttryckligen förbehållits andra nivåer eller organ.

I tabellen nedan redovisas hur det är i de länder som behandlas i den här aktuella rapporten.

Tabell 1: Regleringen av självstyret

Land	Grundlags-skydd	Allmän kompetens
Sverige	Ja	Ja
Danmark	Ja	Ja
Finland	Ja	Ja
Norge	Nej	Ja
Estland	Ja	Ja
Frankrike	Ja	Ja
Nederländerna	Ja	Ja
Polen	Ja	Ja
Storbritannien	Nej	Nej
Tyskland	Ja	Ja

Av tabellen framgår att i nästan alla de aktuella länderna är den kommunala självstyrelsen grundlagsskyddad. Undantagen utgörs av Norge och Storbritannien. Tilläggas bör dock att det i regel rör sig om korta och allmänt hållna formuleringar.

Ännu vanligare är att kommunerna givits en allmän kompetens eller en s.k. fri sektor. Här är enda undantaget Storbritannien.

Översikt

I tabellen nedan ges en översiktlig bild av kommunsystemen i de aktuella länderna.

Tabell 2: Översikt över kommunsystemen

Land	Lokal nivå		Regional nivå	
	Beteckning	Antal	Beteckning	Antal
Sverige (8,9 milj. inv.)	Kommuner	289	Landsting	23
Danmark (5,3 milj. inv.)	Kommuner	275	Amt	14
Finland (5,2 milj. inv.)	Kunta	432 (+ 16)	-	-
Norge (4,5 milj. inv.)	Kommuner	435	Fylke	19
Estland (1,4 milj. inv.)	Kommuner	253	-	-
Frankrike (58,9 milj. inv.)	Communes	ca 37 000	Régions Départements	26 100
Nederländerna (15,8 milj. inv.)	Gemeente	548	Provincie	12
Polen (38,7 milj. inv.)			Voivods	16
- del av landet	Gmina	2 489	Powiats	308
- del av landet (större städer)	Gmina	65	-	-
Storbritannien (59,3 milj. inv.)			Counties	34
- del av England	Districts	238	-	-
- övriga delar av landet	Unitary council areas	195	-	-
Tyskland (82,2 milj. inv.)			Kreise	323
- del av landet	Gemeinde	14 561	-	-
- del av landet (större städer)	Kreisfrei Städte	115	-	-

I den fortsatta redovisningen kommer vi att koncentrera oss på de olika komponenterna i kommunsystemen.

Enhetlighet och antal nivåer

I följande tabell visas vilka länder som bedöms ha ett enhetligt kommunsystem och hur många nivåer som ingår i kommunsystemet.

Tabell 3: Kommunsystemens struktur

Land	Enhetligt kommunsystem	Antal nivåer
Sverige	Ja	2
Danmark	Ja	2
Finland	Ja	1
Norge	Ja	2
Estland	Ja	1
Frankrike	Ja	3
Nederländerna	Ja	2
Polen	Nej	1–2
Storbritannien	Nej	1–2
Tyskland	Nej	1–2

Samtliga länder utom Storbritannien, Tyskland och Polen bedöms ha ett enhetligt kommunsystem. Redan tidigare har dock sagts att det regelmässigt både i dessa och i övriga länder förekommer att man har en särskild organisation i någon enstaka del av landet och då ofta i huvudstadsområdet. När det gäller Storbritannien, Tyskland och Polen kan man dock tala om flera skilda system.

I Storbritannien har man en särskild självstyrelsenivå i Skottland, Wales och Nordirland. Det rör sig här om ett regionalt parlament (Skottland) eller en församling (Wales och Nordirland) som är direktvald av invånarna i regionen och som har fått viss beslutanderätt delegerad till sig från det nationella parlamentet eller från regeringen. Man brukar dock inte räkna denna typ av organ som en del av ett kommunsystem. Ser man på nivåerna där under finner man ett kommunsystem med två nivåer (district respektive county) på den engelska landsbygden och ett ennivåsystem (unitary council och motsvarande) i övriga delar av landet.

Tyskland är en federation bestående av 16 delstater (Länder) med statsmakten delad mellan förbunds-nivån och delstaterna. När det gäller kommunsystemet är den grundläggande strukturen och kommunernas allmänna kompetens densamma i hela förbundsrepubliken, men i övriga avseenden är skillnaderna betydande mellan delstaterna.

I hela förbundsrepubliken gäller att den lägsta nivån utgörs av kommuner (Gemeinden). Nästa kommunala nivå kallas Kreise. Det finns dock 115 större städer som inte ingår i dessa Kreise. Dessa betecknas som Kreisfreie Städte och de utövar själva motsvarande uppgifter. Man kan därför säga att det finns två skilda kommunsystem i landet. Ett som omfattar två nivåer och ett som omfattar en nivå.

I Polen har man i huvuddelen av landet ett system med två regionala självstyrelsenivåer (Voivod respektive Powiats). 65 större städer står dock utanför systemet med Powiats och kommunerna har där själva motsvarande uppgifter och befogenheter. Tilläggas kan att huvudstadsområdet också har en särskild organisationsstruktur.

När det gäller antalet nivåer i länderna med ett enhetligt system finns också skillnader. Den ena ytterligheten representeras här av Finland och Estland, som endast har en kommunal självstyrelsenivå. Den andra ytterligheten är Frankrike med tre nivåer. De övriga länderna har – i princip – två nivåer, en lokal och en regional.

Storlek

I detta avsnitt jämförs storleken – räknat i antalet invånare – på de lokala och, i förekommande fall, regionala självstyrelseorganen. I följande tabell visas andelen kommuner med visst invånarantal i de olika undersökta länderna.

Tabell 4: Kommunernas storlek i de olika länderna

Land	Andel (%) kommuner med visst invånarantal:				
	< 1000	1 000 – 4 999	5 000 – 9 999	10 000 – 49 999	50 000 –
Sverige	0	3	19	63	15
Danmark	0	7	43	45	5
Finland	5	44	26	22	3
Norge	4	52	21	20	2
Estland	..	37	9	4	1
Frankrike	77	18	3	2	0
Nederländerna	0	5	23	62	10
Polen	0	23	43	30	4
Storbritannien	0	0	0	..	..
Tyskland	49	33	8	9	1

De i särklass minsta kommunerna återfinns i Frankrike, där mer än tre fjärdedelar av kommunerna har mindre än 1 000 invånare. Därefter kommer Tyskland med nästan hälften av kommunerna i denna storlek.

Några närmare uppgifter om storleken på kommunerna i Storbritannien har vi inte haft tillgång till. Vi känner dock till att den minsta kommunen i landet har drygt 19 000 invånare. På basis av denna uppgift kan man hävda att Storbritannien är det land som har de största kommunerna. Andra länder med relativt stora kommuner är Sverige och Nederländerna.

I tabellen nedan redovisas storleken på de regionala självstyrelseorganen i olika länder. De uppgifter vi här har tillgång till är storleken på det minsta respektive det största självstyrelseorganet samt genomsnittstorleken (aritmetiskt medelvärde) på dessa organ.

Tabell 5: De regionala självstyrelseorganens storlek i de olika länderna

Land	Antal inv. (i tusental) i regionala självstyrelseorgan		
	Minsta	Största	Genomsnitt
Sverige	58	1 726	370
Danmark	45	625	335
Finland	..	..	..
Norge	77	484	229
Estland	..	..	..
Frankrike			
- Region	250	10 661	2 573
- Departement	73	2 532	590
Nederländerna	273	3 331	1 291
Polen			
- Voivods	1 020	5 068	2 417
- Powiats	22	245	83
Storbritannien	277	1 318	..
Tyskland	..	..	186

Det är här mer komplicerat att rangordna länderna. Går man på uppgifterna om genomsnittstorleken kan man dock säga att de minsta regionala organ har man i Tyskland och de största i Nederländerna. Även Storbritannien och Frankrike (särskilt om man ser på regionerna) har stora regionala organ. Om Polen kan man säga att Powiats är relativt små och Voivods relativt stora.

11.2 Organisation

I själva definitionen på självstyrelseorgan ligger att ledamöterna i dessa är direktvalda. Det är därför naturligt det beslutande organet i självstyrelseorganen utgörs av ett fullmäktige bestående av de förtroendevalda. I tabellen nedan redovisas antalet ledamöter i kommunfullmäktige (och motsvarande) samt vilket verkställande organ som finns och hur detta utses.

Tabell 6: De beslutande och verkställande organen i kommunerna i de olika länderna

Land	Antal ledamöter	Verkställande organ	Utses av
Sverige	31-101	Styrelser/Nämnder	Fullmäktige
Danmark	9-55	Borgmästaren/Utskott	Fullmäktige
Finland	17-85	Styrelser/Nämnder	Fullmäktige
Norge	11-43	Ordföranden/Utskott	Fullmäktige
Estland	7-31	Borgmästaren och kommunledningen	Fullmäktige
Frankrike	9-163	Borgmästaren	Fullmäktige
Nederländerna	9-45	Borgmästaren och åldermännen	Regeringen resp. Fullmäktige
Polen	15-100	Ordförande och Kommunstyrelsen	Fullmäktige
Storbritannien	40-115	Varierar	Varierar
Tyskland	..	Varierar	Varierar

Av tabellen framgår att det är stora variationer mellan antalet ledamöter i det beslutande organet både inom och mellan de olika länderna. Variationerna inom länderna är i stor utsträckning en konsekvens av de stora skillnaderna i invånarantal mellan enheterna. Vid jämförelsen mellan länderna kan man konstatera att Danmark, Norge, Estland och Nederländerna har relativt få ledamöter i det beslutande organet. Detta aktualiserar frågan om förhållandet mellan den beslutande och den verkställande makten i de lokala självstyrelseorganen.

I statsvetenskapliga sammanhang brukar man skilja på kommunsystem där ansvaret för beredning och verkställighet ligger på kollektiva organ – vanligtvis en kommunstyrelse och ett antal facknämnder – och system med ett individuellt ledarskapet, då ofta i form av en borgmästare. Den första modellen anses känneteckna de flesta nordeuropeiska kommunsystemen, Storbritannien samt några tyska delstater. Borgmästarmodellen bedöms ha starkast förankring i Tyskland, i de s.k. napoleonska systemen och i Östeuropa.

Av de länder som här beskrivs representerar Sverige och Finland mest klart en modell med kollektivt ledarskap. Det tydligaste exempel på borgmästarmodellen utgör – inte helt oväntat – Frankrike. Även i Nederländerna, Estland, Polen och Danmark har man en borgmästare (eller motsvarande) med en central ställning i kommunen.

Av betydelse i sammanhanget är också bl.a. vilka som är valbara till de verkställande organ som fullmäktige tillsätter. I Sverige och Finland behöver personer som väljs till olika styrelser och nämnder inte sitta i fullmäktige. Samma sak gäller i Nederländerna, Polen och Estland. I Danmark och

Norge däremot väljs personerna i de verkställande organen bland ledamöterna i fullmäktige. Det är av detta skäl beteckningen utskott används i dessa fall i tabellen ovan. I flera av länderna är det också reglerat att samma person både är ordförande i fullmäktige och i kommunstyrelsen (och motsvarande). Ett sådant arrangemang leder rimligen till en större koncentration av makten till en person.

Tabell 7: De beslutande och verkställande organen i de regionala självstyrelseorganen i de olika länderna

Land	Antal ledamöter	Verkställande organ	Utöses av
Sverige	31-101	Styrelser/Nämnder	Fullmäktige
Danmark	9-55	Amtsborgmästare/Utskott	Fullmäktige
Finland	-	-	-
Norge	19-43	Ordförande/Utskott	Fullmäktige
Estland	-	-	-
Frankrike			
- Region	31-197	Ordförande	Fullmäktige
- Departement	15-76	Ordförande	Fullmäktige
Nederländerna	39-83	Provinsstyrelsen	Regeringen och Fullmäktige
Polen			
- Voivods	45-80	Ordförande/adm. styrelse	Fullmäktige
- Powiats	20-60	Ordförande/adm. styrelse	Fullmäktige
Storbritannien	..	Varierar	Varierar
Tyskland	..	Varierar	Varierar

Minsta antalet ledamöter i de regionala självstyrelseorganen har man i Danmark och Norge. När det gäller relationen mellan beslutande och verkställande organ tillämpas i regel samma principer som gäller för de lokala självstyrelseorganen i respektive land.

11.3 Uppgifter och verksamhet

Det har varit en ambitionen i denna studie att försöka ge en bild av vilka verksamheter som sköts på respektive nivå. När man ska göra jämförelser i dessa avseenden mellan de olika länderna finner man dock att detta är långt ifrån okomplicerat med tanke på de stora skillnaderna i verksamheternas innehåll, omfattning och organisation.

Underlaget för de jämförelser som görs i denna studie är hämtade från de tidigare omnämnda beskrivningarna som utarbetats inom Europarådet. I

varje sådan landsbeskrivning finns en tabell som visar på de lokala och regionala organens kompetens inom olika verksamhetsområden. I landsbeskrivningarna används ordet kompetens i första hand för att beteckna behörighet, dvs. rätten eller skyldigheten för en huvudman att utföra en viss verksamhet. Det ligger dock i sakens natur att man även måste förutse att det behöriga organet också både har förmågan att utöva verksamheten och i verkligheten är aktiv inom området.

Det förtjänar att understrykas att en markering att en viss nivå har kompetens inom ett verksamhetsområde kan innebära olika saker. Det kan betyda att staten ålagt en huvudman att bedriva en verksamhet men också att kommunen får, men inte är tvungen att bedriva verksamheten. Det är inte heller ovanligt att kompetensen är delad mellan nivåerna på så sätt att flera av huvudmännen får eller ålagts att svara för delar av verksamheten.

Bedömningen för de enskilda länderna har gjorts av organ inom respektive land. Det finns anledning att tro att det finns skillnader i hur man i de olika länderna tolkat de olika begrepp som används i beskrivningarna. Med tanke på bl.a. detta nöjer vi oss med att här i texten endast lämna en kort beskrivning av vilka verksamheter som vanligtvis ligger på de regionala eller lokala självstyrelseorganen. I bilaga 2 redovisas dock en tabell över flertalet av de områden som ingår i länderbeskrivningarna.

Brandskydd är en verksamhet som i nästa alla av de undersökta länderna helt eller delvis ligger på den kommunala nivån. När det gäller utbildning är förskola en typisk kommunal verksamhet. Kommunerna och de regionala organen har också i regel ett ansvar för grundskolan och gymnasieskolan. Det statliga ansvaret inom dessa verksamheter avser ofta att lärarna är statligt anställda. Inom hälso- och sjukvårdsområdet är skillnaderna stora mellan länderna. Verksamheter som avser social omsorg liksom miljö- och hälso- och sjukvård ingår i flertalet länder i den kommunala kompetensen. Kultur, fritid och idrott är verksamheter där kompetensen i regel är delad mellan de olika nivåerna. Trafik och transport är också områden med en hög grad av delad kompetens. Det är dock mycket vanligt att kommunerna har ansvaret för lokala vägar och transporter. I flertalet länder har de lokala organen kompetens att bedriva olika verksamheter inom infrastrukturområdet. Det bör dock framhållas att ofta rör det sig här om en rättighet att bedriva en verksamhet, inte en skyldighet.

11.4 Finansiering

Det är svårt att göra jämförelser mellan länder när det gäller finansieringen av de lokala och regionala självstyrelseorganens verksamhet. Skillnaderna i organisationsstruktur, verksamhets- och finansieringsformer, det stora antalet enheter samt de många organisatoriska särlösningar i de enskilda län-

derna gör att det i stort sett omöjligt att få fram rimligt jämförbara uppgifter. Av detta skäl kan detta avsnitt bara behandla mer övergripande aspekter på självstyrelseorganens finansiering.

Det underlag som detta avsnitt bygger på är i huvudsak en rapport från Europarådet, *Local finance in Europe* (utgiven i serien *Local and regional authorities in Europe*, No 61). I denna rapport redovisas endast uppgifter avseende de lokala självstyrelseorganen. De regionala självstyrelsenivån, dvs. det som i Sverige motsvarar landstingen, finns således inte med. När det gäller bl.a. formerna för finansiering av verksamheterna är likheterna dock ofta stora mellan de lokala och regionala organen.

I följande tabell redovisas de lokala självstyrelseorganens utgifter som andel (%) av bruttonationalprodukten (BNP). Uppgifterna avser i flertalet fall år 1994. För Finland och Tyskland avser uppgifterna år 1993 och för Frankrike år 1992. I siffran för Danmark ingår inte sådana utgifter (främst pensioner) som staten helt återbetalar till kommunerna och när det gäller Norge avser siffran utgifterna både för kommunerna och för fylkeskommunerna.

Tabell 8: Kommunernas utgifter uttryckts som andel av respektive lands BNP

Land	% av BNP
Sverige	28
Danmark	20
Finland	18
Norge	19
Estland	7
Frankrike	6
Nederländerna	13
Polen	7
Storbritannien	11
Tyskland	8

Tabellen visar att de svenska kommunerna har den högsta andelen utgifter i förhållande till BNP. Därefter kommer de övriga nordiska länderna. Lägst andel har man i Estland, Frankrike, Polen och Tyskland.

Tabell 9: Kommunernas finansiering från olika inkomstkällor

Land	Andel (%) av finansieringen från resp. inkomstkälla				
	Kommunal skatt	Avgifter	Statsbidrag	Lån	Övrigt
Sverige	61	8	19	1	11
Danmark	51	22	24	2	1
Finland	34	11	31	3	21
Norge	42	16	33	7	2
Estland	0	1	91	2	6
Frankrike	36	2	26	10	26
Nederländerna	5	13	60	19	3
Polen	21	7	60	0	12
Storbritannien	11	6	77	0	6
Tyskland	19	16	45	9	11

I tabellen ovan ser man hur finansieringen fördelar sig på olika inkomstkällor. I kategorin Övrigt ingår främst inkomster från uthyrning och försäljning av kommunal egendom.

Den högsta andelen av utgifterna finansierad genom kommunala skatter har man i Sverige. Även i Danmark, Finland, Norge, och Frankrike är detta den dominerande inkomstkällan. Länder där statsbidragen är den dominerande inkomstkällan är Estland, Nederländerna, Polen, Storbritannien och Tyskland. Det bör påpekas att även Estland under senare år infört kommunal-skatt, vilket framgår i landsbeskrivningen.

I följande tabell visas hur statsbidragen fördelar sig på olika typer. Med delade skatter avses nationella skatter som tas ut efter en centralt fastställd skala, men där de lokala organen har rätt till en viss i förväg fastställd andel av skatteintäkterna. Ett land kan ha flera delade skatter, där andelen av intäkterna som går till de lokala organet kan variera. I tabellen visas hur stor andel av de totala utgifterna i kommunerna som täcks genom en viss typ av statsbidrag.

Tabell 10: Andelen av kommunernas utgifter som täcks med viss typ av statsbidrag

Land	Statsbidragens fördelning (%) på olika typer			
	Delade skatter	Allmänna bidrag	Öronmärkta bidrag	Övrigt
Sverige	0	11	8	0
Danmark	2	12	0	11
Finland	1	28	1	0
Norge	0	17	14	2
Estland	60	27	4	0
Frankrike	0	24	0	2
Nederländerna	0	20	38	3
Polen	23	15	22	0
Storbritannien	17	32	27	0
Tyskland	17	15	13	0

I flertalet länder utgår huvuddelen av statsbidragen i form av allmänna bidrag. Tydligast är detta i Finland och Frankrike. Högst andel öronmärkta bidrag har man i Nederländerna. Estland utmärkte sig vid denna tidpunkt genom den höga andelen som utgick i form av delade skatter.

Ser man på vilka skattebaser som man har för den lokala beskattningen i de olika länderna finner man betydande variationer. Tabellen nedan visar att den vanligaste skattebasen är fastigheter. De enda länderna som inte har detta som lokal skattebas är Sverige och Estland. Den därefter vanligaste skattebasen utgörs av personliga inkomster. Man kan dock se att av de undersökta länderna är de endast de nordiska länderna samt Estland som har detta som en lokal skattebas.

Tabell 11: Kommunernas underlag för den lokala beskattningen (lokala skattebaser)

Land	Lokala skattebaser:				
	Fastigheter	Personlig inkomst	Handel	Hushåll	Företag
Sverige	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej
Danmark	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej
Finland	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja
Norge	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej
Estland	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej
Frankrike	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja
Nederländerna	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej
Polen	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej
Storbritannien	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej
Tyskland	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja

I följande tabell redovisas de lokala skatternas andel (%) av de totala skatteinkomsterna respektive av bruttonationalprodukten i landet. Uppgifterna är hämtade från Europarådets rapport Limitations of local taxation, financial equalisation and methods for calculating general grants (serien Local and regional authorities in Europe, No 65). Uppgifter saknas för Estland och avser för övriga länder 1994.

Tabell 12: De lokala skatternas andel av de totala skatteinkomsterna respektive av BNP, 1994

Land	% av total skatt	% av BNP
Sverige	46,4	17,3
Danmark	32,0	16,0
Finland	32,8	11,6
Norge	27,7	8,7
Estland	..	..
Frankrike	18,2	4,5
Nederländerna	4,4	1,2
Polen	10,4	3,2
Storbritannien	5,0	1,4
Tyskland	12,6	3,0

Den högsta andelen lokala skatter av de totala skatterna har man i Sverige. Men även i detta fall ligger de nordiska länderna som kollektivt högt. Lägst

andel har man i Nederländerna och Storbritannien. Även när det gäller de lokala skatternas andel av BNP ligger de nordiska länderna – icke oväntat – i särklass högst.

Följande tabell visar hur stor andel av de lokala skatterna som kommer från olika typer av lokala skatter.

Tabell 13: De lokala skatternas fördelning i procent på olika typer, 1994

Land	Skatt på:				
	Inkomst /Vinst	Egendom	Varor o tjänster	Löner/ Arbetskraft	Övrigt
Sverige	99,6	-	0,4	-	-
Danmark	82,6	8,3	8,6	-	0,5
Finland	95,1	4,8	0,1	-	-
Norge	90,1	9,3	0,6	-	-
Estland	..	..	..	..	..
Frankrike	14,6	34,9	11,5	5,1	33,9
Nederländerna	-	66,9	33,0	-	0,1
Polen	54,7	31,2	8,1	-	-
Storbritannien	-	95,6	-	-	4,4
Tyskland	80,4	18,5	0,8	-	0,3

Den huvudsakliga inkomstkällan i flertalet länder är beskattningen av inkomster/vinst. Detta gäller förutom de nordiska länderna även Tyskland och Polen. I Storbritannien dominerar helt inkomsterna genom beskattning av egendom. En mer sammansatt bild gäller för Frankrike, Nederländerna och Polen.

11.5 Kontroll och direktdemokratiska inslag

Den statliga kontrollen

I alla länder utövar staten olika former av kontroll över hur självstyrelseorganen agerar. Denna kontroll kan avse både det finansiella och det juridiska området. Hur kontrollen sker varierar kraftigt inte bara mellan länderna utan också mellan olika områden och verksamheter. I detta avsnitt har vi valt att fokusera på hur staten försöker tillse att kommunerna håller sig inom den allmänna kompetens som de regelmässigt givits genom lagstiftning.

I Sverige kan kommuninvånarna överklaga denna typ av besvär till det administrativa domstolarna som har rätt att undanröja beslut som inte är lagliga. Samma system gäller i tillämpliga delar i Finland.

I Danmark görs motsvarande prövning i stället av det regionala tillsynsrådet, som består av landshövdingen och fyra företrädare för amtskommunen. I Norge har fylkesmannen – dvs. statens regionala representant – rätt att upphäva kommunala beslut som inte är lagliga. Ett liknande system tillämpas i Polen och Estland. I Nederländerna har borgmästaren (som formellt utses av regeringen) rätt att vägra verkställa ett beslut som han anser strider mot lag eller det allmänna intresset. Har regeringen inte inom 30 dagar därefter upphävt beslutet måste dock borgmästaren verkställa det.

I Frankrike kan prefekten inte själv upphäva kommunala beslut som bedöms vara olagliga utan detta kan endast ske efter en prövning i en administrativ domstol.

I Tyskland varierar systemet för kontroll mellan de olika delstaterna och i Storbritannien har inte kommunerna någon allmän kompetens.

Direktdemokratiska inslag

När det gäller förekomsten av direktdemokratiska inslag finns både likheter och skillnader mellan de enskilda länderna.

I Danmark har man en lång tradition av brukarinflytande på lokala nivå. Exempelvis styrs skolor och daghem av en styrelse i vilken föräldrarna, som representerar brukarna, har inflytande på beslutsfattandet. Brukarinflytande är också vanligt på t.ex. ålderdomshem. Det finns ingen reglerad rätt till kommunala folkomröstningar i Danmark. Kommunerna anses ändå ha rätt att genomföra omröstningar, men omröstningarna kan endast vara rådgivande.

I Finland har medborgarna rätt till att komma med initiativ i frågor som gäller kommunens verksamhet och de skall få information om hur de kan ställa frågor och lägga fram åsikter till dem som bereder och beslutar i olika ärenden. Kommuninvånarna har här även rätt att väcka motioner i frågor som gäller kommunen. Det åligger fullmäktige att årligen redovisa hur den ställt sig till initiativen och vad som gjorts med anledning av dem. Den finska kommunallagen ger också kommunerna rätt att genomföra rådgivande folkomröstningar i frågor som ligger inom ramen för den kommunala kompetensen. Initiativ till folkomröstning kan tas om minst fem procent av de röstberättigade i kommunen så önskar. Kommunfullmäktige bestämmer dock om man skall genomföra folkomröstningen eller ej. Fullmäktige har även rätt att genomföra en folkomröstning på eget initiativ.

I Norge finns ingen reglerad rätt till kommunala folkomröstningar. Kommunerna anses ändå ha rätt att genomföra omröstningar, men omröstningarna kan endast vara rådgivande. Vanligen hålls folkomröstningar i samband med kommunsammanslagningar.

I Frankrike finns inte något utvecklat system för att möjliggöra för medborgarna att direkt påverka beslutsfattandet i de olika självstyrelseorganen. Sedan 1992 har dock kommunerna rätt att anordna rådgivande folkomröstningar i frågor som faller inom kommunens kompetensområde.

Allt fler kommuner i Nederländerna har introducerat rådgivande folkomröstningar och har i sina interna stadgar reglerat procedurerna för dessa. På provinsial nivå har det dock ännu inte anordnats några folkomröstningar.

Enligt konstitutionen har de polska kommunerna rätt att ordna folkomröstningar. När det gäller införande av nya skatter och upplösning av kommunfullmäktige måste frågor underkastas folkomröstningar. I andra frågor kan antingen kommunfullmäktige eller minst en tiondel av den röstberättigade befolkningen ta initiativ till en folkomröstning. Minst 30 procent måste delta i en folkomröstning för att denna ska bli giltig. Folkomröstningar kan även hållas i distrikten och regionerna. Utöver folkomröstningar har framför allt kommunerna möjlighet att ha samråd i frågor som berör invånarna eller är av vikt för kommunen. Principer och processen för dessa ändamål ska vara beslutade av fullmäktige.

Rådgivande lokala folkomröstningar förekommer sällan i Storbritannien. De folkomröstningar som har genomförts har vanligen berört kommungränser eller pubarnas öppettider.

I åtta av de tyska delstater har kommunerna rätt att hålla beslutande folkomröstningar. Initiativ kan tas av antingen kommunfullmäktige eller av en andel av befolkningen med namnunderskrifter från mellan 3-10 procent beroende på kommunens storlek. För att ett beslut i en folkomröstning skall gälla krävs majoritetsbeslut samt att minst 25 procent av den röstberättigade befolkningen har röstat på det vinnande alternativet. I flera delstater är det möjligt för en viss andel av befolkningen att genom ett medborgarinitiativ föra upp en fråga på kommunfullmäktiges dagordning. Vidare kan medborgare påverka vid medborgarstämmor eller andra typer av möten som sammankallas av fullmäktige, dock utan att bindande beslut fattas. Kommuninvånare som besitter sakkunskap kan även i vissa fall delta som röstberättigad i olika kommunala utskott.

I Estland har man rätt att anordna rådgivande kommunala folkomröstningar. Genom kommittéer kan fullmäktige även involverar medborgare i beredningen av vissa ärenden. Medborgarna kan vidare ges möjlighet till att delta i budgetprocessen och avge synpunkter i utvecklingsplaner innan dessa antas i fullmäktige. Om minst 1 procent av de röstberättigade begär att en fråga ska debatteras i det lokala fullmäktige skall detta ske inom tre månader. De som väckt frågan har också rätt att delta i diskussionen när frågan behandlas.

Bilaga 1

Litteraturförteckning

Bailey, J, Stephen, *System för finansiell utjämning mellan kommuner*, Glasgow Caledonian University, 2000

Baldersheim, Harald och Ståhlberg, Krister, *Perspektiv på regioner i Norden*, Åbo akademi, Institutionen för offentlig förvaltning, 1998

Council of Europe, *Local finance in Europe*, Local and regional authorities in Europe, No. 56, 1997

Council of Europe, *The size of municipalities, efficiency and citizen participation*, Local and regional authorities in Europe, No. 61, 1995

Council of Europe, *Limitations of local taxation, financial, equalisation and methods for calculating general grants*, Local and regional authorities in Europe, No. 65, 1998

Council of Europe, *Supervision and auditing of local authorities action*, Local and regional authorities in Europe, No. 66, 1999

Council of Europe, *Electoral systems and voting procedures at local level*, Local and regional authorities in Europe, No. 68, 1999

Council of Europe, *Effects on the financial autonomy of local and regional authorities resulting from the limits set at European level on national public debt*, Local and regional authorities in Europe, No. 71, 2000

Council of Europe, *The role of local authorities in the field of local social services*, Local and regional authorities in Europe, No. 73, 2000

Council of Europe, *Structure and operation of local and regional democracy – Denmark*, Council of Europe, 1998

Council of Europe, *Structure and operation of local and regional democracy – Estonia*, Council of Europe, 2000

Council of Europe, *Structure and operation of local and regional democracy – Finland*, Council of Europe, 1998

Council of Europe, *Structure and operation of local and regional democracy – France*, Council of Europe, 1998

- Council of Europe, *Structure and operation of local and regional democracy – Germany*, Council of Europe, 1999
- Council of Europe, *Structure and operation of local and regional democracy – Netherlands*, Council of Europe, 2000
- Council of Europe, *Structure and operation of local and regional democracy – Norway*, Council of Europe, 1998
- Council of Europe, *Structure and operation of local and regional democracy – Poland*, Council of Europe, 2000
- Council of Europe, *Structure and operation of local and regional democracy – Sweden*, Council of Europe, 1999
- Council of Europe, *Structure and operation of local and regional democracy – United Kingdom*, Council of Europe, 2000
- Demker, Mari och Halvarson, Arne, *Statsskicket i elva länder, en faktasamling*, Almqvist & Wiksell, 1994
- EU, Committee of the Regions, *Regional and local democracy in the European Union*, European Communities, 1999
- Finlands kommunförbund m.fl, *Kommunalförvaltningen i Norden 2000. Den VIII nordiska kommunalkonferensen i Horsens Danmark*, Finlands kommunförbund, 2000
- Hagen, P. Terje och Sørensen, J. Rune, *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*, Tano Aschehoug 1997.
- Höök, Johan, *Intern kommunal kompetensfördelning*, Iustus förlag, 2000
- Larsson, Torbjörn, Nomden, Koen och Petiteville, Franck, *The Intermediate Level of Government in European States*, European Institute of Public Administration, 1999
- Lidström, Anders, *Kommunsystem i Europa*, Norstedts förlag, 1996
- Lindahl, Rutger m.fl, *Utländska politiska system*, SNS förlag, 1995
- Nordiska ministerrådet, *Nordisk statistisk årsbok 2000*, Nord 2000:1
- Nordiska ministerrådet, *Kommunala utjämningsystem i Norden*, Nord 2001:2

Oulasvirta, Lasse, *Kommunernas inkomst- och kostnadsutjämningsystem i Sverige, Finland, Norge och Danmark*, Tammerfors universitet, 2000

Petersson, Olof, *Hur styrs Europa? Den politiska maktutövningen i Europas stater*, Fritzes förlag, 1995

Petersson, Olof, *Nordisk politik*, Norstedts juridik, 2000

SOU 1994:2, *Kommunerna, landstingen och Europa*

SOU 1994:2, Bilagedel, *Kommunerna, landstingen och Europa*

Wennerström, Erik, *Några främmande staters politiska system*, Iustus förlag, 1993

Bilaga 2

Kompetensfördelningen mellan de olika offentliga huvudmännen

Det bör noteras att en markering att en viss nivå har kompens inom ett verksamhetsområde kan innebära olika saker. Det kan betyda att staten ålagt en huvudman att bedriva en verksamhet men också att huvudmannen får, men inte är tvungen att bedriva verksamheten. Det är inte heller ovanligt att kompetensen är delad mellan nivåerna, på så sätt att flera av huvudmännen får eller ålagts att svara för delar av verksamheten.

I tabellerna nedan används i första hand beteckningarna S, R och L. Med S avses att det finns en statlig kompetens inom området, med R en kompetens på regional nivå och med L en kompetens på lokal nivå. Av tabellen framgår – som tidigare nämnts – att det inte är ovanligt att kompetensen är delad mellan flera av dessa nivåer. När det gäller Storbritannien saknas uppgifter helt. Även för en del av de övriga länderna saknas uppgifter angående enskilda verksamheter. Detta har markerats med ett streck i tabellen nedan.

Bedömningen för de enskilda länderna har gjorts av organ inom respektive land. Det finns anledning att tro att det finns skillnader i hur man i de olika länderna tolkat de olika begrepp som används i beskrivningarna. Tabellerna bör därför tolkas med stor försiktighet och de redovisade uppgifterna mer ses som indikatorer på hur verksamhetsansvaret i stort fördelats i de olika länderna.

Verksamheterna har delats upp i de undergrupper som brukar användas vid redovisning av kommunala verksamheter. De landsförkortningar som utnyttjas i tabellerna är följande: S = Sverige, DK = Danmark, FIN = Finland, N = Norge, EE = Estland, F = Frankrike, NL = Nederländerna, PL = Polen, D = Tyskland.

Område/Verksamhet	S	DK	FIN	N	EE	F	NL	PL	D
Allmän administration									
Ordning, polis	S	S	S	S	S	L	SL	SRL	SRL
Brandskydd	L	L	SRL	SL	S	L	RL	SRL	L
Folkbokföring	S	SL	S	S	S	S	L	SL	L
Valregister	S	L	S	SL	S	L	S	SRL	L
Utbildning									
Förskola (motsv.)	L	L	L	L	L	SL	SL	L	L
Grundskola (motsv.)	L	L	L	L	SL	SL	SL	L	SL
Gymnasieskola (motsv.)	L	R	L	R	SL	SR	SL	R	SRL
Vuxenutbildning	L	RL	L	SRL	SL	R	L	SR	L
Hälsa- och sjukvård									
Sjukhus	R	R	L	SR	SL	S	SL	SRL	SRL
Öppen sjukvård m.m.	RL	RL	L	L	-	-	-	-	-
Hälsoskydd	SRL	SRL	L	SRL	SL	SRL	SL	SRL	SL
Social omsorg									
Omsorgstjänster	L	RL	SL	RL	L	R	SL	RL	RL
Soc. institutioner m.m.	L	RL	L	L	SL	SR	RL	SRL	RL
Socialförsäkring	S	RL	SL	S	SL	S	SL	S	RL
Boende och fysisk planering									
Boendestöd ("housing")	L	SRL	L	SL	L	S	SRL	L	L
Stadsplanering	L	L	L	RL	L	L	SRL	SRL	L
Regional planering	R	R	RL	R	S	RL	RL	SRL	S
Miljö- och hälsoskydd m.m.									
Vatten och avlopp	L	L	L	L	L	SL	SRL	L	L
Renhållning m.m.	L	L	L	L	SL	L	RL	L	L
Miljöskydd	SL	RL	SRL	SL	SL	SL	SRL	SRL	SL
Konsumentskydd	SL	L	SL	S	SL	S	S	SRL	L
Kultur, fritid och idrott									
Teatrar och konserter	SR	SRL	L	SRL	SL	SRL	SRL	SRL	SRL
Museum och bibliotek	SR	SRL	L	SRL	SL	SRL	SRL	SRL	SRL
Parker, öppna platser	L	L	L	L	SL	L	SRL	SRL	SRL
Idrott och fritid	L	L	L	SRL	SL	SL	SRL	RL	RL
Trafik, transport									
Gator och vägar	SL	SRL	SRL	SRL	SL	SL	SRL	SRL	SRL
Transport	SL	SRL	SL	S	-	SRL	SRL	SRL	SRL
Lokala vägtransporter	R	SRL	L	SL	L	L	RL	L	L
Lok. spårb. transporter	SL	S	SL	SL	L	R	L	L	L
Infrastruktur									
Gas	L	L	L	-	S	L	SRL	L	L
Fjärrvärme	L	L	L	RL	L	L	L	L	L
Vattenförsörjning	L	L	L	L	L	L	R	-	L
Electricitet	SL	L	L	L	S	SR	R	L	RL
Turism	SR	SL	SL	RL	SL	SL	SRL	SRL	L