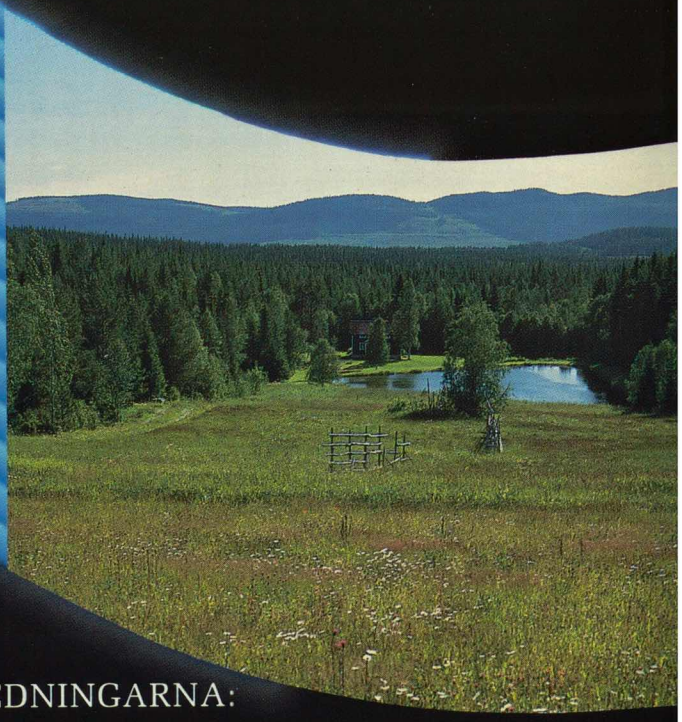
SOU 1994:2
BETÄNKANDE

Kommunerna, Landstingen och Europa

EG/EU-KONSEKVENSUTREDNINGARNA:
KOMMUNER OCH LANDSTING

SOU 1994:2
BETÄNKANDE

Kommunerna, Landstingen och Europa



EG/EU-KONSEKVENSUTREDNINGARNA:
KOMMUNER OCH LANDSTING

12

Statens offentliga utredningar
1994:2
Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa

Betänkande av EG/EU-konsekvensutredningarna:
Kommuner och landsting
Stockholm 1994

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

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

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13510-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Civildepartementet

Regeringen bemyndigade den 29 april 1993 chefen för Civildepartementet att tillkalla en särskild utredare (dir. 1993:49) med uppdrag att analysera konsekvenserna för kommuner och landsting vid olika former av medverkan i den västeuropeiska integrationen. Kommittén har antagit namnet EG/EU-konsekvensutredningarna: Kommuner och landsting (C 1993:02).

Särskild utredare har varit departementsrådet Sören Häggroth, Civildepartementet.

I arbetet med betänkandet har som sakkunniga deltagit enhetschefen Håkan Gustafsson, Svenska Kommunförbundet, docenten Magnus Jerneck, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, tf. professorn Lena Marcusson, Juridiska institutionen, Uppsala universitet, finanschefen Inger Nilsson, Malmö kommun, departementsrådet Anders Olander, Utrikesdepartementet, överdirektören Kerstin Wigzell, Socialstyrelsen och utredaren Lars Öhrman, Landstingsförbundet.

Som experter har deltagit departementssekreteraren Anna Carlsson, Arbetsmarknadsdepartementet, departementssekreteraren Berndt Lindholm, Civildepartementet, departementssekreteraren Eva Lindström, Finansdepartementet, ekonomen Christina Rydberg, Svenska Kommunförbundet och utredaren Johanna Törnwall, Landstingsförbundet.

Kommitténs sekreterare har varit avdelningsdirektören Meta Boêthius, Statskontoret och kommunjuristen Eila Atilius, Uppsala. I arbetet har också deltagit Tapani Hellstén, nordisk utbytestjänsteman från Finland.

Kommittén får härmed överlämna betänkandet Kommunerna, Landstingen och Europa (SOU 1994:2) inklusive en särskild bilagedel.

Stockholm den 12 januari 1994

Sören Häggroth

/Meta Boêthius
Eila Atilius

Innehållsförteckning

Tabellförteckning

Illustrationer

Sammanfattning

I februari 1993 inledde Sverige förhandlingar om medlemskap i den Europeiska gemenskapen (EG). Sedan den 1 november 1993 sker förhandlingarna utifrån Maastrichtfördraget och avser medlemskap i den Europeiska Unionen (EU).

Den kommunala självstyrelsen i Sverige har en stark ställning. Det har i den allmänna debatten ställts en rad frågor om konsekvenserna för kommuner och landsting vid olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen. Frågorna handlar bl.a. om hur förutsättningarna för att bedriva de kommunala verksamheterna förändras. Men det ställs också mer grundläggande frågor om möjligheterna att slå vakt om den starka kommunala självstyrelsen i en allt mer internationaliserad beslutsmiljö.

Våra konsekvensbedömningar utgår främst från svensk lagstiftning på området, bl.a. regeringsformen, kommunallagen, speciallagstiftning som reglerar den kommunala verksamheten samt sekretesslagstiftningen.

Som underlag för våra bedömningar har vi låtit utarbeta sex särskilda expertrapporter, som publiceras i en separat bilaga till detta betänkande. Bilagedelen innehåller:

* Kommunsystem i Europa av Anders Lidström och Christin Johansson (bilaga 2).
* Subsidiaritetsprincipen och den kommunala självstyrelsen av Magnus Jerneck (bilaga 3).
* EG:s rättsordning och den kommunala självstyrelsen av Lena Marcusson och Olle Lundin (bilaga 4).
* Regionalt utvecklingsarbete i EG av Lena Ramfelt och Karin Eckerdal (bilaga 5).
* Hur påverkar EG kommunernas och landstingens ekonomi? Komrev AB genom Göran Andersson och Per Dahlgren (bilaga 6).
* EG-konsekvenser för danska kommuner av Kurt Klaudi Klausen (bilaga 7).

I det följande sammanfattas huvudbetänkandet, kapitel 1-8.

Kapitel 1 - Inledning

Romfördraget från år 1958 är fortfarande grunddokumentet för det europeiska samarbetet inom ramen för EG. Enhetsakten (1986) och Maastrichtfördraget eller Unionsfördraget (1992) är båda - visserligen genomgripande och omfattande - revisioner av och komletteringar till Romfördraget.

Unionsfördraget syftar bl.a. till ett fördjupat ekonomiskt och monetärt samarbete mellan EG:s medlemsstater, till ökad utrikes- och säkerhetspolitisk samordning samt till ökad rörlighet för personer - upprättandet av en Europeisk Union, EU. I fördraget läggs fast utvecklingsfaser för den ekonomiska och monetära unionen (EMU) samt regler för att få ingå i denna. I fördraget stadfästs också subsidiaritetsprincipen (artikel 3b).

Genom avtalet om det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) får Sverige och övriga EFTA-länder (utom Schweiz) tillgång till den inre marknaden. För Sveriges del innebär avtalet ett omfattande lagstiftningsarbete, eftersom vi övertar en stor del av EG:s redan stiftade lagar. Det rör sig om närmare 1 500 rättsakter.

Riksdagen antog lagen om det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES, SFS 1992:1317) i december 1992. Lagen gäller fr.o.m. nyåret 1994.

Kommunerna och landstingen berörs av EES-avtalet i en rad olika avseenden. Det mest påtagliga på kort sikt är att kommunerna och landstingen skall följa EES-avtalets regler om offentlig upphandling. Kommunerna och landstingen berörs också av regler om statsstöd och av direktiv och förordningar inom olika verksamhetsområden, bl.a. miljöområdet.

I vår analys av konsekvenserna för kommuner och landsting vid olika former för deltagande i den västeuropeiska integrationen är utgångspunkten följande tre huvudalternativ:

1. Sverige ansluts till EES-avtalet men blir inte medlem i EG/EU.
2. Sverige blir medlem i EG/EU.
3. Sverige står utanför såväl EG/EU som EES-avtalet.

Vi redovisar analyser och bedömningar som avser både direkta och indirekta konsekvenser av de ovanstående alternativen. De direkta konsekvenserna är som regel lätta att urskilja genom jämförelse mellan EG:s regelverk och svensk lagstiftning. De indirekta konsekvenserna är däremot mer svårbedömda. Vissa indirekta konsekvenser av en medverkan i EG/EU-samarbetet kommer sannolikt att uppträda i ett längre tidsperspektiv. Dessutom måste man räkna med att den allmänna in-

ternationaliseringen har en påverkan på de svenska kommunerna och landstingen, som kan vara svår att särskilja från konsekvenserna av ett medlemskap i EG/EU.

Kapitel 2 - Den lokala och regionala självstyrelsen i västeuropa

I kapitlet görs dels en genomgång av EG/EU:s organisation och berednings- och beslutsprocessen inom EG/EU, dels en bred översikt över olika kommunala system i Europa och lokala samt regionala utvecklingstendenser. Ett betydande utrymme ägnas åt regionaliseringen i Europa.

I den pågående diskussionen om relationerna mellan EG/EU och medlemsstaterna har den regionala och lokala nivån fått en allt större betydelse. Kommuner och regioner förväntas i allt högre grad utgöra en väsentlig del i det europeiska samarbetet. Ett uttryck för detta är bl.a. inrättandet, via Maastrichtfördraget, av den Regionala kommittén. Det är en kommitté med rådgivande status bestående av 189 representanter för regioner och kommuner.

Vid en europeisk jämförelse framstår den kommunala självstyrelsen i Sverige, liksom i övriga Norden, som väl utvecklad. De svenska kommunerna och landstingen förverkligar i hög grad den nationella välfärdspolitiken. De har långtgående egna befogenheter och kan utöva ett stort mått av självstyrelse. Det hänger delvis samman med att verksamheten i stor utsträckning finansieras med kommunalskatt.

Lidström och Johansson (bilaga 2) har pekat på ett antal utvecklingstendenser för Europas kommuner och regioner:

* Mycket talar för att kommunerna kommer att få fortsätta att leva under hårda finansiella villkor inom den närmaste framtiden.
* Kontinentens olika delar har kommit närmare varandra de senaste decennierna såväl ekonomiskt som politiskt. Detta har manifesterats i form av långtgående institutionellt samarbete.
* Det finns en klar tendens att kommunerna i allt högre grad orienterar sig mot förhållanden utanför den egna nationens gränser. Exempelvis öppnar allt fler kommuner informationskontor i Bryssel, antingen ensamma eller tillsammans med andra. Nya samarbetsregioner etableras tvärs över nationsgränserna.
* I flera europeiska länder har under senaste decennierna skett en överföring av uppgifter från den centrala till den regionala nivån. Mycket talar för att regionaliseringen kommer att förstärkas ytterligare. Däremot är det inte lika säkert att den allmänna decentraliseringstendensen kommer att fortsätta.

Västeuropas institutionella struktur på lokal och regional nivå präglas av en stor mångfald. Detta gör det enligt vår mening mindre sannolikt att de västeuropeiska integrationssträvandena skulle inriktas på att göra den politiska och administrativa strukturen på lokal och regional nivå mer enhetlig. Några sådana ambitioner ryms inte heller i de nuvarande framtidsskisserna för den Europeiska Unionen.

Om Finland, Norge och Österrike tillsammans med Sverige blir medlemmar i EU innebär det att ytterligare fyra länder med en decentraliserad samhällsmodell träder in i Gemenskapen. Enligt vår mening skulle detta kunna påverka inställningen till den lokala och regionala självstyrelsen i det framtida samarbetet inom EU.

Den kanske mest intressanta utvecklingen idag är de nya samarbetsformer mellan kommuner och mellan regioner som växer fram på olika håll runt om i Europa. Moderniseringen av näringslivet och infrastrukturen bildar som regel utgångspunkt för nya samarbetsmönster.

Regioner som uppstår ur ekonomiska behov är sällan anpassade till administrativa gränser. Vi tror därför att regionindelningen i framtiden mer än i dag kommer att utgå ifrån hur man tolkar de förändringskrafter som verkar inom näringslivet och samhällsutvecklingen i vid mening och hur man väljer att formera sig för att möta nya krav.

Vi tror att regiongränserna blir allt mer flexibla i framtiden och därmed öppnar för större möjligheter att forma koalitioner, etablera samarbete och knyta regioner eller orter närmare varandra över och inom regiongränser utifrån olika intressen, främst ekonomiska.

Tendenserna mot allt starkare regionala samarbetssträvanden över nationsgränserna har, enligt vår uppfattning, påverkats av den europeiska integrationen. I och med att nationsgränserna förlorar sin betydelse stimuleras utbytet mellan näraliggande regioner.

Vi ser dock inte denna utveckling som enbart ett resultat av EG/EU-samarbetet. Kulturella och etniska strävanden liksom konkurrensen mellan olika stadsregioner spelar också en roll som förklaring till regionaliseringen i Europa. Även i Sverige kan vi urskilja växande regionala samarbetssträvanden.

Kapitel 3 - Ändrade förutsättningar för den kommunala självstyrelsen

Vi redovisar våra bedömningar av hur vissa grundläggande förutsättningar för den kommunala självstyrelsen kommer att påverkas av ett EES-avtal respektive medlemskap i EG/EU. Det gäller främst:

* Subsidiaritetsprincipen och den kommunala självstyrelsen (se vidare bilaga 3).
* EG:s rättsordning och den kommunala självstyrelsen (se vidare bilaga 4).
* EG:s regionalpolitik - behov och krav på samverkan på regional nivå (se vidare bilaga 5).

Subsidiaritetsprincipen har som politisk term främst sina rötter i katolsk sociallära. Som politisk princip har den lanserats som ett instrument för att dela upp behörigheten inom EG/EU mellan Unionens institutioner och dess medlemsstater.

Subsidiaritetsprincipen kommer klarast till uttryck i den del av Maastrichtfördraget som rör ändringar i Romfördraget i syfte att etablera den Europeiska Unionen, nämligen artikel 3b i avsnitt II. Artikeln består av tre komponenter som från olika utgångspunkter sätter gränser för de gemensamma institutionernas maktutövning:

1. Gemenskapernas kompetens går inte utanför de ramar och befogenheter som förlänats dem genom Romfördraget, den s.k. legalitetsprincipen. Medlemsstaterna överför kompetens till de gemensamma organen samtidigt som Gemenskapernas kompetens inskränks till de områden där en överföring har skett.

2. Subsidiaritetsprincipen är endast tillämplig på de områden där både EG/EU och dess medlemsstater har kompetens att agera, områden för delad kompetens. Subsidiaritetsprincipen gäller inte på de politikområden där EG/EU har exklusiv kompetens, t.ex. jordbruk-, fiskeri-transport-, konkurrens- och handelspolitiken.

3. EG/EU skall inte reglera verksamheten mer än vad som krävs för att uppnå integrationsmålen, den s.k. proportionalitetsprincipen. Utgångspunkten är att Gemenskapens insatser i möjligaste mån skall lämna medlemsstaterna rätt att välja formen för de åtgärder som krävs i syfte att förverkliga Gemenskapens målsättningar. Gemenskapens åtgärder skall också ske i enklast möjliga form för att det åsyftade resultatet skall nås, dvs. att direktiv skall prioriteras framför förordningar, ramdirektiv framför mer detaljerade direktiv, osv.

Subsidiaritetsprincipen är basen i en samhällsteori som stipulerar att beslut skall fattas på lägsta möjliga nivå. Principen i ett EG/EU-sammanhang skall i det perspektivet, enligt Jerneck, tolkas som en närhetsprincip i betydelsen att den normgivande kompetensen primärt skall ligga hos medlemsstaterna och att Gemenskapen endast skall agera när det är nödvändigt och väsentligt för att kunna förverkliga de angivna målen.

Subsidiaritetsprincipen inkluderar även en fjärrdimension enligt Jerneck. Större enheter, dvs. Gemenskapen, bör tillåtas agera när handlingar på övernationell nivå bättre tillgodoser integrationens målsättningar än om de hade utförts på nationell nivå.

Om närhetsaspekten får prioritet betyder det att behovet av ytterligare gemenskapsinsatser tonas ned, om fjärraspekten överväger är det liktydig med att integrationsprocessens mål tolkas som överordnade de mer snävt nationellt definierade målen.

Det som talar för att närhetsaspekten kommer att vara ett riktmärke för det fortsatta arbetet inom EU är det förhållandet att flera medlemsstater, däribland Danmark och Storbritannien, men i viss mån också Tyskland önskar begränsa de överstatliga inslagen i integrationsprocessen.

Kommissionen har lagt fram en lista över EG:s rättsakter på förslagstadiet som skulle kunna förbättras genom mindre detaljstyrning eller helt dras tillbaka, men arbetar också med att gallra ut rättsakter som inte längre är aktuella inom Gemenskapen eller som inte är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen har även fått i uppdrag att inventera och precisera hur existerande och framtida lagstiftning skall kunna anpassas till subsidiaritetsprincipen.

Subsidiariteten som ett maktbalansinstrument i förhållandet mellan EG/EU och dess medlemsstater innebär i princip att subsidiariteten stannar vid nationsgränserna. Medlemsstaternas nationella maktdelning berörs inte. Så länge detta förhållande består är det, enligt Jerneck, sannolikt att subsidiariteten varken får kortsiktiga eller långsiktiga direkta konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Däremot kan det vara fråga om indirekta effekter som ett resultat av samspelet mellan den svenska staten och EG/EU.

Enligt vår mening är subsidiaritetsprincipen i strikt mening inte tillämplig på uppgiftsfördelningen mellan staten, landstingen och kommunerna i Sverige. Det kan emellertid inte uteslutas att subsidiaritetsprincipen som politisk princip kan komma att påverka den svenska debatten om den offentliga verksamhetens organisation.

Vår bedömning är att tillämpningen av subsidiaritetsprincipens närhetsaspekt kommer att bestå i EG/EU:s lagstiftningsarbete, vilket skulle verka till förmån för en bibehållen kommunal självstyrelse i Sverige.

Vi beskriver i kapitel 3, avsnitt 3, utifrån Marcussons rapport, hur EG:s rättsordning påverkar den kommunala självstyrelsen.

Enligt vår bedömning påverkas den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen i Sverige i begränsad utsträckning av EG-rätten.

Det innebär bl.a. att den grundlagsfästa beskattningsrätten kan behållas både då EES-avtalet träder i kraft och vid ett eventuellt medlemskap i EG/EU. Vi vill peka på att Grundlagsutredningen inför EG

(SOU 1993:14) anförde att om en eventuell framtida gemensam politik inom EG/EU skulle kräva att det sammantagna skatteutrymmet minskas bör det i första hand vara det statliga skatteutrymmet som får ge vika.

De stora förändringarna för kommunerna och landstingen kommer med EES-avtalet, som träder i kraft vid nyåret 1994. Tre väsentliga lagstiftningsområden som berörs är:

* EG:s upphandlingsregler, som bl.a. förutsätter konkurrensupphandling.
* EG:s statsstödsregler, som bl.a. begränsar möjligheterna att ge företagsstöd.
* EG:s miljölagstiftning som skärper kraven på miljökonsekvensbeskrivningar på lokal nivå.

Sveriges anslutning till EES-avtalet medför att den svenska lagstiftningen anpassas till EG-rätten på dess tre områden. EG:s upphandlingsregler innebär att det tidigare oreglerade upphandlingsförfarandet formaliseras, men det torde inte innebära något stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Att kommunmedlemmarnas rätt att laglighetspröva kommunala upphandlingsbeslut upphör är ett faktum, men å andra sidan bibehålls de förtroendevaldas insyn och kontroll.

EG:s statsstödsregler innebär en ny detaljstyrning men knappast en begränsning av de faktiska möjligheterna att ge företagsstöd, jämfört med vad som gäller enligt kommunallagen. Sannolikheten för att regeringen tvingas upphäva kommunala beslut om företagsstöd som strider mot EG-reglerna uppfattar vi som liten, eftersom den svenska kommunallagen för närvarande i praktiken ger kommuner och landsting mycket små möjligheter att besluta om direkta företagsstöd. I själva verket kan EG-reglerna jämfört med de svenska anses som mer tillåtande, och i varje fall mer flexibla, vilket på sikt skulle kunna leda till omprövning av den svenska synen på kommunalt företagsstöd. Lokaldemokratiutredningen (dir. 1992:12) har i en särskild rapport, Kommunal näringspolitik i Danmark (SOU 1993:112), föreslagit att kommunal och regional näringspolitik i Sverige bör utredas utifrån ett antal frågeställningar som bl.a. berör EES-avtalet och en eventuell svensk EG/EU-anslutning.

Kraven på kommunerna att i vissa fall göra miljökonsekvensbeskrivningar är visserligen ett nytt åtagande för kommunerna. Vi uppfattar dock inte detta som något större ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Erfarenheterna från Danmark har visat att den kommunala verksamheten har påverkats av medlemskapet i EG; en utveckling som i ett längre perspektiv emellertid synes ha skett mera på grund av det ökade omvärldsberoendet än genom själva medlemskapet i EG.

En intressant utveckling kan skönjas vad avser möjligheterna att utvidga den kommunala kompetensen. Genom EES-avtalet förstärks det internationella samarbetet, vilket kan leda till att utrymmet för kommunernas och landstingens handlingsfrihet och självbestämmande ökar. Ny lagstiftning som tillåter kommuner och landsting att öka sin aktivitet i internationella sammanhang kan aktualiseras.

Den kommunala kompetensen skall även tolkas av domstolarna i enlighet med samhällsutvecklingen; en förändrad rättstillämpning på sikt kan här skönjas. Det är dock ytterst riksdagen som reglerar kompetensfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen. Sverige som medlemsstat i EES alternativt i EG/EU måste garantera att en effektiv verkställighet sker av gemenskapsrätten på subnationell nivå.

Vi redogör mer utförligt för andra direkta och indirekta konsekvenser både inom de obligatoriska och de frivilliga kommunala verksamheterna, i kapitel 4.

I kapitel 3, avsnitt 4, redogör vi för EG:s regionalpolitik samt de behov och krav på samverkan på regional nivå som denna ger upphov till. Underlaget för avsnittet finns i Lena Ramfelts och Karin Eckerdals expertrapport (bilaga 5).

Karaktäristiskt för förhållandena i Europa är att nya samarbetsformer i snabb takt utvecklas på regional nivå, i vissa områden även över nationsgränser. EG:s strukturpolitik och strukturfonder har varit och är fortfarande en viktig anledning till ökad samverkan, även om regionalt utvecklingsarbete också sker förutan strukturfondsstöd.

Det arbete kring regional utveckling som initieras via EG:s strukturfonder innebär en ny arbetsmodell för arbetet. En grundpelare är den s.k. partnerskapstanken. Från Kommissionen finns klara direktiv om ett arbetssätt som involverar regionala och lokala aktörer i arbetet med regionens utveckling, för att regionen skall få tillgång till finansiering från fonderna. Kommissionen lägger sig inte i hur medlemsländerna organiserar sitt programarbete eller vilka aktörer som står som huvudansvariga för att fullfölja arbetet, så länge länderna följer den uppgjorda arbetsplanen.

Ramfelts och Eckerdals intryck från de studerade länderna är att arbete med strukturfonderna kan beskrivas med hjälp av fyra begrepp: långsiktigt tänkande, sektorövergripande synsätt, partnerskap och prioriteringar.

De regioner i Sverige som skulle kunna bli föremål för stöd från EG:s strukturfonder måste kunna skapa en organisation, vilken får ett betydande ansvar för att hantera arbetet med strukturfondsprogrammen. Dels handlar det om att utarbeta programmen, dels handlar det om att genomföra dem.

Erfarenheterna från EG-länderna i Europa visar att både befintliga och nyskapade regionala organ hanterar strukturprogrammen. Arbetet

har, enligt Ramfelt/Eckerdal, på ett mer konkret plan gett regionala och lokala aktörer ett innehållsmässigt bredare arbetsfält och ökat handlingsutrymme.

Vi anser att en ökad samverkan mellan den offentliga sektorn och näringslivet är en förutsättning för en ekonomisk tillväxt. Utvecklingen i EG-regioner kan därvid utgöra en kunskapsbakgrund och ge inspiration.

Enligt vår mening förutsätter också ett nytt sätt att arbeta med de regionala utvecklingsfrågorna ett starkt engagemang av de politiska företrädarna på lokal och regional nivå.

Vi har i kapitel 3 pekat på en tänkbar utveckling mot en anpassning av det svenska regelsystemet till EG-rätten, om stöd till näringslivet. En sådan anpassning skulle underlätta tillämpningen om partnerskap vid programarbetet.

Subsidiaritetsprincipen tillämpas som närhetsprincip i EG:s procedurregler för utarbetande av utvecklingsprogram och genomförande av projekt. Den lokala och regionala nivån får via denna process direkt kontakt med EG:s institutioner, eventuellt också med andra regioner i Europa beroende på programutformning och innehåll. Enligt vår mening kommer därför den lokala och regionala nivån att kunna få en mer framträdande roll inom regionalpolitiken.

Kapitel 4 - Verksamheterna i kommuner och landsting

I detta kapitel går vi igenom EES- respektive EG/EU-konsekvenser för kommunernas och landstingens olika verksamheter.

Fri rörlighet

Avgörande för konsekvenserna för i första hand socialtjänst, hälso- och sjukvård samt utbildning är i vilken utsträckning personer kommer att utnyttja möjligheten att fritt bosätta sig och arbeta inom EES-staterna och, vid ett eventuellt EG/EU-medlemskap, inom EU.

Mot bakgrund bl.a. av den erfarenhetsmässigt låga rörligheten i Norden som länge haft fri migration (exklusive rekryterad arbetskraftinvandring från Finland) och den hittills låga rörligheten mellan EG/EU-staterna bedömer vi att det inte kommer att bli någon större rörlighet från övriga EES-stater till Sverige. Den rörlighet som vi bedömer skulle kunna komma att öka är främst att välutbildade och studerande föredrar att arbeta i något annat EES-avtalsland eller i världen i övrigt.

Vi anser därmed att EES-avtalets och EG/EU:s regelverk om fri rörlighet **generellt sett** inte kommer att få några mer betydande konsekvenser för verksamheterna i kommuner och landsting.

Invandrings- och flyktingpolitik

Invandring- och flyktingfrågor regleras inte i EES-avtalet. Vi kan heller inte se att kommunernas eller landstingens flyktingverksamhet märkbart kommer att påverkas av en framtida eventuell EG/EU-reglering. Det går inte i dag att bedöma om en gemensam invandringspolitik kommer att vara mer eller mindre restriktiv än den nuvarande svenska. Alternativet med Sverige utanför EES och EG/EU innebär att invandrings- och flyktingpolitik beslutas nationellt, som i dag.

Den sociala dimensionen

EG:s sociala dimension tar sin utgångspunkt i arbetslivet och syftar till att motverka negativa effekter av ökad konkurrens mellan företagen och en fri rörlighet av kapital. Den syftar vidare till att främja en fri rörlighet av personer/arbetskraft.

Den sociala dimensionen omfattar med andra ord vad vi i huvudsak brukar definiera som arbetsmarknadspolitik; sysselsättning, arbetsrätt och arbetsförhållanden, yrkesutbildning, arbetsmiljö samt en social dialog mellan arbetsmarknadens parter på EG/EU-nivå. Med tiden har dock EG:s engagemang kommit att omfatta allt fler områden som handlar om social välfärd och trygghet. Det gäller främst barn- och äldreomsorg, alkohol- och narkotikapolitik samt handikappfrågor.

Det bör framhållas att EG:s arbete inom den sociala dimensionen hittills i huvudsak handlat om att ge riktlinjer i form av handlingsprogram och rekommendationer för medlemsstaterna. På några få områden finns bindande förordningar och direktiv.

En viktig del av den sociala dimensionen utgörs av EG:s strukturfonder. Strukturfondernas konstruktion och syften har samlat redovisats i kapitel 3. Genom EES-avtalet bidrar Sverige till EFTA:s fond för social utjämning, programsamarbete och institutioner. Vid ett medlemskap i EG/EU skulle Sverige dels bidra till EG:s budget, dels få samma rättigheter som övriga medlemsländer att ansöka om fondmedel.

Inom arbetsrättsområdet behandlar vi dels frågan om att förverkliga EG-direktiv i form av kollektivavtal på nationell nivå, dels ett antal antagna direktiv. Vi bedömer det som högst troligt att Sverige vid ett EG/EU-medlemskap, i likhet med Danmark, får rätt att genomföra direktiv i form av kollektivavtal.

EG-direktivet om anställningsskydd vid företagsöverlåtelser kommer att gälla i och med att EES-avtalet börjar tillämpas. Det kan, enligt vår

mening komma att få vissa konsekvenser för kommunernas och landstingens möjligheter att överföra kommunal verksamhet till annan huvudman. Överlåtelsen får, enligt direktivet, inte i sig utgöra skäl för en förändring av anställningsvillkoren eller uppsägning av arbetsgivaren. En tvist av tolkningen av direktivet får lösas genom en rättslig prövning varvid svenska domstolar har att beakta direktivets bestämmelser.

Även barnomsorg ryms inom den sociala dimensionen - arbetsmarknadspolitik - där ett antal direktiv finns om likabehandling av män och kvinnor inom arbetslivet, skydd för gravida kvinnor och regler om gravida kvinnors arbetsmiljö samt en rekommendation om barnomsorg. För kommuner och landsting medför EES-avtalet och ett eventuellt EG/EU-medlemskap inga direkta konsekvenser inom området.

Vi har antagit att det blir en låg rörlighet från EES-staterna till Sverige. Därför bör det inte heller bli några större direkta konsekvenser av ett EES-avtal eller av en EG/EU-anslutning för kommuner och landsting avseende äldreomsorgen.

EG har utarbetat några direktiv som inverkar på handikappområdet. En konsekvens för landstingen blir att inom upphandlingsområdet använda de standarder som förutsätts i de medicintekniska direktiven. Några konsekvenser i övrigt kommer, enligt vår bedömning, inte att uppstå för kommuner och landsting.

Hälso- och sjukvård

Maastrichtfördraget utesluter uttryckligen harmonisering av medlemsländernas lagar och administrativa bestämmelser på hälso- och sjukvårdsområdet. I fördraget skapades dock en grundval för agerande genom att medlemsländerna enades om en gemensam hälsopolitisk agenda. Gemenskapen har engagerat sig i olika aktiviteter, framför allt i forskningsprogram om t.ex. cancer, aids, hjärt- och kärlsjukdomar och biomedicin. EES-avtalet och ett eventuellt EG/EU-medlemskap kan komma att innebära en del indirekta konsekvenser för landstingen, främst inom området informations- och erfarenhetsutbyte.

Alkohol och narkotika

EG/EU har inte någon gemensam alkoholpolitik. Sverige kan alltså föra en alkoholpolitik som syftar till att minska konsumtionen, både med ett EES-avtal och som medlemmar i EG/EU. Däremot betraktas alkohol som vilka varor som helst inom EG/EU, dvs. handels- eller konkurrensbegränsningar får inte ske.

Om Sverige, i de pågående förhandlingarna om ett EG/EU-medlemskap, måste ge upp vissa ståndpunkter som syftar till att värna svensk alkoholpolitik kan alkoholkonsumtionen komma att öka. Detta

kan indirekt innebära ett behov av ökade insatser i kommuner och landsting, främst inom socialtjänsten och sjukvården.

Vid ett EG/EU-medlemskap försvinner möjligheterna till systematiska kontroller av varor och personer vid den inre gränsen. Detta kan givetvis inverka på möjligheterna att utöva kontroll bl.a. av narkotika. Avsikten är dock att gränskontroller skall ersättas med s.k. kompensatoriska åtgärder. Sverige har i medlemskapsförhandlingarna med EG/EU gjort klart att en eliminering av gränskontroller förutsätter att kompensatoriska åtgärder finns på plats samt fungerar.

Utbildning

Utbildning ligger inom medlemsstaternas nationella kompetens. EG:s arbete inriktas på att stödja medlemsländerna, att utveckla kvalitet, mångfald och förnyelse, att skapa större förutsättningar för ökad rörlighet och för jämförbarhet av olika utbildningar länderna emellan. Det sker genom ett stort antal program och genom direktiv om ömsesidigt erkännande av vissa behörighetsgivande utbildningar.

Direktiven kommer genom EES-avtalet att få konsekvenser för landstingen i deras egenskap av utbildningshuvudmän för vårdhögskolorna eftersom behörighetsgivande utbildningar avser bl.a. sjuksköterskor och barnmorskor.

Genom EES-avtalet får svenska medborgare rätt att studera var de vill i avtalsländerna. Överenskommelsen om att EG-studenter skall behandlas lika gäller inte för EFTA-staterna avseende bl.a. kursavgifter. För övrigt är skillnaderna mycket små mellan EES-avtalet och innebörden av ett EG/EU-medlemskap.

Indirekta konsekvenser för kommuner och landsting blir krav på att hålla sig välinformerade, ta initiativ till och stödja aktiviteter som ökar utbytet av EG:s utbildningsprogram.

Kultur och fritid

Av Maastrichtfördraget följer att kultur införs som en kompetens för EG/EU. Däremot utesluts uttryckligen harmonisering av lagstiftning. Europarådet skall behålla sin ställning som huvudforum för det allmänna kultursamarbetet i Europa.

EES-avtalet och en eventuell EG/EU-anslutning får inga direkta konsekvenser för kommuner och landsting. Däremot öppnas möjligheter att delta i olika program inom kulturområdet.

Konkurrens

Inom EG/EU intar konkurrensrätten en central roll. Genom Romfördraget har medlemsstaterna åtagit sig att upprätta en ordning som säkerställer att konkurrensen på den gemensamma marknaden inte snedvrids.

Vi behandlar dels konsekvenserna för kommunal näringsverksamhet, dels konsekvenserna för kommunalt stöd till näringslivet.

Avseende kommunal näringsverksamhet anser vi att kommunernas och landstingens allmännyttiga näringsverksamhet inte hotar eller påverkar den internationella handeln mellan medlemsstaterna, varför den inte bör strida mot EG-reglerna om offentligt stöd ens om den är subventionerad.

När det gäller stöd till näringslivet är EG:s regler avseende statsstöd vid en jämförelse mer liberala än kommunallagens regler. I Sverige är det i första hand en statlig uppgift att svara för stöd till näringslivet, men kommunerna och landstingen kan också bedriva en allmän näringslivsfrämjande verksamhet. Vi anser att någon konflikt inte torde behöva uppstå mellan EG:s regler och kommunallagens regler när det gäller nuvarande kommunalt stöd till näringslivsverksamhet.

Upphandling

Upphandlingen är det område som mest direkt och mycket konkret påverkar all offentlig verksamhet inklusive den kommunala. Samtidigt som EES-avtalet träder i kraft kommer också lagen om offentlig upphandling (LOU) att gälla. Dess regler innebär en betydligt mer detaljerad reglering av upphandlingsförfarandet samt att det inte blir möjligt för kommunmedlemmarna att överklaga kommunala upphandlingsbeslut. Besvärsrätten flyttas från kommunmedlemmarna till leverantörerna samtidigt som den statliga kontrollen av kommunerna ökar.

Samhällsbyggnad och miljö

EG:s engagemang på miljöområdet har utvecklats i snabb takt, bl.a. har cirka 250 miljöregler antagits, de flesta utformade som direktiv.

Direkta konsekvenser för kommunerna blir ett vidgat krav på att använda miljökonsekvensbeskrivningar och att genomföra luftkvalitetsmätningar. Luftkvalitetsmätningarna skall redovisas i årliga rapporter till tillsynsmyndigheten.

På sikt förmodas EG:s lagstiftning omfatta allt fler aspekter inom områdena miljö och fysisk planering m.m. i syfte att dels uppnå miljömålen, dels för att tillämpa principen om likvärdiga konkurrensvillkor.

I grunden är dock den fysiska planeringen en nationell fråga. Inom byggområdet tar marknaden över allt mer ansvar för produkter och kvalitet genom producentansvaret.

Energi

Energiområdet har, trots Kommissionens integrationssträvanden, varit ett område som det varit svårt att enas om. Miljöfrågorna har dock på senare år bidragit till ett ökat engagemang inom energiområdet.

Två direktiv finns som inte påverkar kommunerna i så måtto att de inte får några fler uppgifter på grund av direktiven. Ett tredje direktiv väntas få betydande konsekvenser vid installationer och vid upphandling. I Sverige pågår för närvarande en avreglering inom energisektorn som kommer att få konsekvenser för kommunernas energiproduktion och distribution av el. Det är därmed svårt att förutse den framtida situationen för kommunala energifrågor både på kort och lång sikt - och både avseende nationell utveckling och i ett EES- EG/EU-perspektiv.

Transporter och kommunikationer

Inom ramen för EES-avtalet har Sverige åtagit sig att införa EG:s regelverk inom hela transportområdet, vilket innebär avregleringar och harmoniseringar som berör trafik till sjöss, i luften samt på väg och järnväg. Samtidigt kan konstateras att riksdagens beslut 1988 om en ny trafikpolitik till stora delar sammanfaller med EG:s transportpolitik. Det kommer därför inte att medföra några större problem att integrera den egna transportmarknaden med den som kommer att växa fram inom EU under det närmaste decenniet.

EES-avtalets regler om offentlig upphandling av varor och tjänster kommer att påverka de kommunala tekniska förvaltningarna och bolagen. Det är inom detta område som konsekvenserna kommer att bli mest påtagliga.

Standardisering

I alla upphandlingar, enligt EES-avtalet och LOU, skall Europastandarder åberopas. Det blir därmed nödvändigt för kommuner och landsting att hålla reda på inom vilka områden och för vilka produkter det finns standarder. I upphandlingsprocessen är det också nödvändigt att ha god kännedom om de krav som standarderna innehåller. Utan sådan kunskap är det svårt att bedöma innebörden och de praktiska konsekvenserna av säkerhets- och kvalitetskraven och vilka ytterligare krav som kan behöva ställas för att produkterna skall passa in i lokala rutiner.

Konsumentfrågor

Konsumentpolitik infördes i Maastrichtfördraget som en självständig del av gemenskapskompetensen. Gemenskapens politik skall komplettera medlemsländernas lagstiftning.

Vid årsskiftet 1992/93 trädde en ny lag om produktansvar i kraft i Sverige och produktsäkerhetslagen revideras för närvarande för att bättre motsvara EG-direktiv om allmän produktsäkerhet.

Konsumentrådgivning till allmänheten är frivillig för kommunerna och finns för närvarande i cirka 230 av Sveriges kommuner.

Informationshantering och informationsteknologi

En konsekvens av EES-avtalet och ett eventuellt EG/EU-medlemskap är att kommuner och landsting behöver ökad tillgång till information och får ett ökad behov av informationsutbyte, till stor del med hjälp av informationsteknologi. Detta måste tillgodose både kommunernas och landstingens eget behov samt utgöra en väsentlig del i den kommunala servicen till näringslivet och medborgarna. Ju mer EG/EU-integrationen ökar desto mer kommer kommunikationsbehovet och behovet av teknisk utrustning (spridning inom förvaltningarna) att öka.

Statistik

EG-kommissionen har fastställt ett statistikprogram som skall gälla för den offentliga statistiken under perioden 1993 - 1997. Genom EES-avtalet omfattas också Sverige av detta. Kommunernas och landstingens huvudsakliga roll när det gäller statistikprogrammen är att lämna uppgifter till dessa samt att, främst när det gäller hälso- och sjukvårds-statistik, delta i samordningen av definitionsarbetet m.m.

Kapitel 5 - Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Vi analyserar i detta kapitel riskerna för ökade verksamhetskostnader, möjligheterna till minskade kostnader genom ökad konkurrens, finansieringen av den kommunala verksamheten samt de ändrade utvecklingsbetingelserna i olika regioner.

Vi konstaterar att det är svårt att göra en nettobedömning av migrationens betydelse för kommuner och landsting. EES-avtalet och ett framtida EG/EU-medlemskap kan, mot bakgrund av redovisningen i

kapitel 4, innebära vissa ökade kostnader för kommunerna och landstingen på kort och medellång sikt. Vår bedömning är emellertid att dessa kostnadsökningar inte på ett avgörande sätt påverkar den kommunala ekonomin.

Minskade kostnader förväntas däremot, genom ökad konkurrens. Vi kan - med utgångspunkt i två refererade studier - konstatera att det inte går att göra några säkra prognoser för hur mycket kommuner och landsting kan spara när de nya upphandlingsreglerna träder i kraft vid nyåret 1994.

Med tanke på den intervjuundersökning bland svenska och danska upphandlare som Komrev AB har gjort (bilaga 6) har vi dock kommit till slutsatsen att Komrev AB:s bedömning, att ett aktivt upphandlingsförfarande inledningsvis kan spara i storleksordningen 10 miljarder kronor, förefaller rimlig. Vi anser det klarlagt att besparingarna som helhet för den kommunala sektorn överstiger kostnaderna för det merarbete som behövs med t.ex. upprättande av anbudshandlingar och bedömningar av entreprenadanbud.

EES-avtalet innehåller inte några krav på anpassningar av det svenska skattesystemet. Ett medlemskap i EG/EU innebär inte heller några anpassningskrav vad gäller beskattning av arbetsinkomster, kapitalbeskattning eller fastighetsskatt. Vid ett deltagande i EMU tillkommer vissa "externa" krav på balans i den offentliga sektorns finanser, de s.k. konvergensvillkoren.

Med tanke på den ansträngda statsfinansiella läget har staten - oberoende av EU-samarbetet - intresse av att även framöver uppmärksamma utvecklingen av kommunernas ekonomi. Vår bedömning är därför att den inhemska ekonomiska situationen, främst kravet att återställa balansen i statens budget, kommer att spela en större roll för finansieringen av den kommunala verksamheten under 1990-talet än EG/EU-samarbetets direkta och indirekta krav.

Vi vill också stryka under att hur ansvaret för att reducera eventuella underskott i de offentliga finanserna fördelas mellan staten och kommunerna är en nationell fråga som ytterst avgörs av riksdagen.

Vi framhåller att varken EES-avtalet eller ett medlemskap i EG/EU behöver innebära ett minskat skatteuttag i Sverige. Däremot kan en eventuell harmonisering av vissa skatter inom EU på sikt leda till en viss omstrukturering **inom** det svenska skattesystemet. Det skulle kunna innebära att mer trögrörliga skattebaser ökar sin betydelse, medan mer lättrörliga skattebaser (främst den indirekta beskattningen) får en mer begränsad roll.

Kommunernas skatteinkomster härrör till stor del från beskattningen av arbetskraft. Vår bedömning är att det på kort sikt inte finns något behov av att ompröva det svenska systemet med inkomstskatter i kom-

muner och landsting. På längre sikt kan dock en diskussion om växling av skattebaser aktualiseras.

Kommunernas och landstingens ekonomiska situation påverkas också i hög grad av hur näringslivets omvandling kan komma att påverkas av den västeuropeiska integrationen. En annan väsentlig faktor är hur den svenska regionalpolitiken förändras vid ett medlemskap i EG/EU.

Vi refererar i kapitlet ERU-studien till Långtidsutredningen 1992 om utvecklingen i regioner med olika näringslivsstrukturer och hur dessa kan förväntas påverkas av ett svenskt EG/EU-medlemskap. Vi redogör också för den svenska positionen avseende strukturfonderna i de pågående förhandlingarna om ett EG/EU-medlemskap.

Kapitel 6 - Hur påverkas möjligheterna till insyn i den kommunala verksamheten av EG:s sekretessregler?

Någon offentlighetsprincip tillämpas inte generellt inom EG/EU, men Rådet fattade ett beslut den 6 december 1993 om att införa en princip om handlingsoffentlighet. Denna skall gälla från 1994 för handlingar från Kommittén och Rådet. Hos Kommissionen gäller i dag enligt praxis sekretess för bl.a. Kommissionens interna överläggningar. Kommissionen kan dock besluta om att lämna ut material under beredningsstadiet och rådgöra med vem den vill. Kommissionens förslag till förordningar och direktiv blir alltid offentliga när de överlämnas till Rådet.

De svenska interna reglerna om offentlighet och sekretess kommer inte att påverkas varken genom EES-avtalet eller ett eventuellt medlemskap i EG/EU. I det fall att särskilda sekretessregler tas fram av den gemensamma EES-kommittén för informationsutbyte inom EES kommer dessa att gälla även för Sverige.

Sedan den 1 juli 1993 har vi i Sverige en ny konkurrenslag som anpassats till EG:s regler på området. Svensk sekretesslag har med anledning härav ändrats så att absolut sekretess gäller för uppgifter som Konkurrensverket erhåller om svenska och utländska företag.

Nya regler om offentlig upphandling träder i kraft samtidigt som EES-avtalet och innebär att kommuner och landsting i vissa fall är skyldiga att offentliggöra vissa uppgifter rörande upphandlingar.

De regler som direkt kan komma att påverka kommuner och landsting vad gäller möjligheter till och begränsningar av insynen är EG:s förslag till direktiv avseende behandling av personuppgifter. Direktivförslaget är av sådan karaktär att, om det träder i kraft med nuvarande

utformning, svenska myndigheters register måste anpassas till ny lagstiftning på området.

Sekretess- och offentlighetslagstiftningen är enligt EG-rätten en nationell angelägenhet. Vår bedömning mot bakgrund härav är att insynen i kommunernas och landstingens verksamhet - utöver vad som redovisats i det föregående - inte kommer att påverkas av Gemenskapens regler om sekretess.

Sekretess och offentlighet inom EG/EU bestäms av EG:s institutioner själva. När handlingar skall kommuniceras anges vem eller vilka som skall få handlingarna. Dessa omfattas då av EG:s sekretessregler.

Kapitel 7 - Kommunernas och regionernas inflytande över EG/EU:s lagstiftning och övrig verksamhet

I kapitlet redovisas inledningsvis hur det kommunala och regionala inflytandet kanaliseras i några av EU:s medlemsländer. Redovisningen bygger på uppgifter som har inhämtats från de svenska ambassaderna i dessa länder.

I några av länderna, såsom Tyskland och Belgien, finns ett mer formaliserat samarbets- och informationssystem för delstaternas och regionernas medverkan i EG/EU-frågor.

I andra länder, såsom Danmark, Nederländerna och Storbritannien kanaliseras inflytandet i stor utsträckning via kommunförbunden. I Irland och Frankrike är det formella lokala inflytandet i EG/EU-frågor begränsat. I flera länder handlar det främst om hur fördelningen av medel i strukturfonderna skall ske.

I och med Maastrichtfördraget har kommuner och regioner fått ett ökat inflytande på EG/EU:s politik. I fördraget slås det fast att företrädare för regioner kan delta i Ministerrådets sammanträden, vilket i första hand berör Tyskland och Belgien. Enligt fördraget skall en regional kommitté inrättas bestående av 189 representanter från regioner och kommuner. Så gott som samtliga länder har utsett valda ledamöter som representanter. Vilka nivåer dessa representerar varierar från land till land.

När det gäller de svenska kommunernas och landstingens bevakning av EG/EU-frågorna har Svenska Kommunförbundet sedan ett par år en särskild internationell enhet som bl.a. samordnar förbundets EG-bevakning. Inom Landstingsförbundet finns ett särskilt EG-program med en politisk ledning. Båda förbunden deltar med experter i den organisation med arbetsgrupper och referensgrupper som finns inom regerings-

kansliet. De båda kommunförbunden öppnade i januari 1993, tillsammans med det finska kommunförbundet, ett kontor i Bryssel.

I samband med att den svenska regeringen presenterade kraven inför förhandlingarna om medlemskap i EG/EU framförde Svenska kommunförbundet vissa krav på bl.a. arbetsformer för att bevaka de kommunala intressena. De frågor man aktualiserade gällde rätt till information, deltagande i beredningsarbetet, remiss- och kommittéarbete samt principerna för val av ledamöter i Regionala kommittén. Kommunförbundet hänvisade i sin skrivelse till det utredningsarbete om statsförvaltningen och EG som då pågick. Relevanta delar av utredningens förslag refereras i kapitlet.

När det gäller Kommunförbundets och Landstingsförbundets deltagande i beredningsarbetet är vi medvetna om att ett framgångsrikt europeiskt samarbete förutsätter en snabb nationell beredning av frågorna. Från regeringens sida finns det, allt eftersom beslutsprocessen framskrider, ett behov av att nationellt förankra sina ståndpunkter. Detta förutsätter ett fortlöpande samråd med olika intressenter under beslutsprocessen.

Vi anser därför att Kommunförbundets och Landstingsförbundet, i stående beredningsorgan inom regeringskansliet, bör få information om och beredas tillfälle att lämna synpunkter på hur svenska ståndpunkter skall utformas i frågor som rör kommunerna och landstingen både som självstyrelseorgan och som verkställighetsorgan inom skilda sektorer. Lämpliga former för samrådet bör utvecklas.

När det gäller Regionala kommittén kommer den enligt vår uppfattning att innebära ett betydande steg framåt när det gäller kommunernas och regionernas inflytande på EG:s beslutsprocess. Den kommer att behandla stora och omfattande politikområden som berör kommuner och landsting. Vi anser därför att den svenska representationen i Regionala kommittén, i likhet med representationen från övriga länder, skall bestå av politiskt valda ledamöter från lokal och regional nivå.

Kapitel 8 - Kommunerna, landstingen och EG/EU - en sammanfattande bedömning

Kapitel 8 är en sammanfattning av våra tidigare bedömningar. Vi vill här särskilt framhålla några väsentliga punkter.

Den västeuropeiska integrationen är endast en del av den bredare internationaliseringsprocess som påverkar kommuner och landsting i vårt land. Vid en analys av EES- och EG/EU-konsekvenser bör man därför har i åtanke betydelsen av **internationaliseringen generellt sett** för kommuner och landsting.

Vilka möjligheter öppnar ett EG/EU-samarbete för kommunerna och landstingen?

Vi refererar till två scenarier i Kurt Klaudi Klausens rapport (bilaga 7), som baseras på danska erfarenheter av ett EG-medlemskap. Vi konstaterar, helt enkelt, att det i mycket stor utsträckning beror på kommunerna och landstingen själva, hur de vill utnyttja och förvalta de möjligheter ett svenskt EG/EU-medlemskap ger.

Enligt vår uppfattning kommer också en ökad samverkan mellan den offentliga sektorn och det lokala näringslivet och samverkan över kommun-och länsgränser att bli av stor vikt för att åstadkomma en ekonomiskt bärkraftig regional utveckling, genom att en större resursbas kan utnyttjas.

Ett EG/EU-medlemskap skulle innebära att EG:s strukturfonder finns tillgängliga för ansökningar. Ett optimalt sätt att driva programprocessen är att lokal, regional och nationell nivå samarbetar. Vilka organisationer och vilka områden som avses beror då på programarbetets karaktär. De geografiska gränserna för regionsamarbetet sätter man själv.

Redan EES-avtalet innebär möjligheter för kommuner och landsting att kraftigt sänka kostnaderna för upphandling av varor, tjänster och anläggningar. Vår uppfattning är att kommunerna och landstingen genom samverkan och ett aktivt upphandlingsförfarande kan sänka sina kostnader med 10 miljarder kronor.

Ett svenskt medlemskap i EG/EU skulle också innebära att kommuner och landsting fullt ut får möjlighet att delta i EG:s olika utvecklingsprogram och projektarbeten.

Vilka begränsningar ger EG/EU för kommuner och landsting?

Vår bedömning är att EG:s lagstiftning får de tydligaste konsekvenserna för kommuner och landsting inom områdena upphandling, stöd till näringslivet samt miljön - även om andra exempel finns. Enligt vår uppfattning är emellertid de begränsningar i kommunernas och landstingens självbestämmanderätt, som följer av EG-rätten inte av den karaktären att de kan anses inskränka den kommunala självstyrelsen i någon avgörande grad. Motsvarande regelverk finns redan nu i kommunallagen eller i frivilliga reglementen vad avser stöd till näringslivet och upphandling - om än med mycket färre detaljer. Det är således främst möjligheten till granskning av kommunala beslut som vidgas genom EG:s regelverk, för att säkra att konkurrensen inte snedvrids.

Begränsningen av kommunmedlemmarnas rätt att överklaga kommunala upphandlingsbeslut kan enligt vår bedömning inte anses vara någon försvagning av den kommunala demokratin; vi vill peka på att de förtroendevaldas insyn i och kontroll över upphandlingsprocessen tillgodoser det grundläggande kravet på demokratisk förankring.

Vid ett svenskt medlemskap i EG/EU öppnas en möjlighet för kommuner och landsting att få säte i den Regionala kommittén, som har inrättats genom Maastrichtfördraget som ett organ för diskussion mellan EG:s olika organ och de lokala och regionala nivåerna inom EG/EU.

Enligt vår bedömning kommer den allmänna internationaliseringen och dess inverkan på den inhemska ekonomiska situationen, främst ambitionen att återställa balansen i statens budget, att spela en långt större roll för finansieringen av den kommunala verksamheten under 1990-talet än EG/EU-samarbetets direkta och indirekta krav. Vi anser således inte att kommunernas och landstingens finansiering påverkas i någon avgörande grad av ett EG/EU-medlemskap.

Ett medlemskap i EG/EU innebär inte att det totala skattetrycket behöver minska. Enligt vår bedömning berörs inte möjligheterna att finansiera den kommunala verksamheten med inkomstskatt av EG:s regler.

Vilken roll kan kommuner och landsting spela i uppbyggnaden av det nya Europa?

Vi har i detta betänkande visat att de lokala och regionala nivåerna ägnas allt större uppmärksamhet inom EG/EU. Inrättandet av den Regionala kommittén är det tydligaste uttrycket för detta.

Även i övrigt förefaller EG/EU vara på väg mot en grundsyn som i viktiga avseenden ligger i linje med allmänt omfattade värderingar i vårt land. Det gäller exempelvis:

* Subsidiaritetsprincipens betoning av att beslut inte skall fattas på en högre nivå än nödvändigt.
* Den ökade medvetenheten om att allmänheten skall ha insyn i viktiga beredning- och beslutsprocesser.
* En marknadsekonomi måste kompletteras med starka sociala skyddsnät.

Med tanke på den utveckling som nu sker inom EG/EU borde det vara naturligt att en ökad uppmärksamhet riktas mot Sverige och de övriga nordiska länderna när det gäller att organisera en offentligt finansierad verksamhet i en fri marknadsekonomi. Vi är övertygade om att den nordiska formen för självstyrelse på lokal och regional nivå kommer att vara ett intressant studieobjekt i det nya Europa.

1 Inledning

1.1 Den kommunala självstyrelsen och den västeuropeiska integrationen

Den kommunala självstyrelsen i Sverige har en stark ställning i ett internationellt perspektiv. Vår höga grad av självstyrelse utgör ett karaktäristiskt drag för vår demokrati. Den framgår redan av portalparagrafen i regeringsformen. Där sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

I februari 1993 inledde Sverige förhandlingar om medlemskap i EG. Till en början har förhandlingarna skett utifrån Romtraktaten, Enhetsakten och EG:s sekundärlagstiftning. Sedan Maastrichtfördraget trätt i kraft den 1 november 1993 sker förhandlingarna utifrån artikel O i fördraget och avser medlemskap i den Europeiska Unionen.

I forsättningen använder vi som regel EG/EU (Europeiska Unionen) för att beteckna det framtida samarbetet inom EG. I vissa fall används EG eller Gemenskapen som sammanfattningsbegrepp; det gäller främst i olika kombinationer av typen "EG-rätten".

Det har i den allmänna debatten ställts en rad frågor om konsekvenserna för kommuner och landsting vid olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen. Frågorna handlar bl.a. om hur förutsättningarna för att bedriva de kommunala verksamheterna förändras. Men det ställs också mer grundläggande frågor om möjligheterna att slå vakt om den starka kommunala självstyrelsen i en allt mer internationaliserad beslutsmiljö. I den diskussion om den regionala samhällsorganisationen som förs i vårt land spelar hänvisningar till den västeuropeiska integrationen och ett eventuellt medlemskap i EG/EU en framträdande roll.

Vårt uppdrag är enligt direktiven (dir. 1993:49, bilaga 1) att "analysera och beskriva inom vilka områden och i vilken utsträckning kommunernas och landstingens verksamhet kan komma att påverkas av ett svenskt medlemskap i EG/EU".

Vi skall vidare "kartlägga och beskriva hur EU:s regler om sekretess påverkar möjligheterna till insyn i kommunal verksamhet."

Ett tredje uppdrag handlar om att "analysera vilka ekonomiska återverkningar i form av t.ex. översättningsarbete och administrativa merkostnader som ett medlemskap i EG/EU kan få för kommunerna och landstingen samt hur de i så fall skall finansieras".

Vid Europeiska rådets möte i Maastricht i december 1991 fattades beslut om att kommuner och regioner skall ha ett eget avsnitt i fördraget. Det har lagts in under artiklarna 198 a-c. Där sägs att en kommitté - Regionala kommittén - med rådgivande status skall inrättas bestående av 189 representanter för regionala och lokala myndigheter i medlemsländerna. Den skall konsulteras i alla frågor som berör kommunerna och regionerna och deras ställning i Gemenskapen.

Mot denna bakgrund har vi också i uppdrag att föreslå "hur det kommunala och regionala inflytandet skall kanaliseras och institutionaliseras i Sverige vid ett eventuellt framtida medlemskap i EG/EU".

Våra konsekvensbedömningar utgår främst från svensk lagstiftning på området, bl.a. bestämmelserna i regeringsformen, om kommuner och landsting (1 kap. 1 och 7 §§ samt 8 kap. 5 § RF) samt den nya kommunallagen. Eftersom våra analyser och bedömningar också berör de olika kommunala verksamhetsområdena utgår våra konsekvensbedömningar även från den speciallagstiftning som reglerar den kommunala verksamheten. Våra bedömningar av hur EG:s lagstiftning påverkar möjligheterna till insyn i den kommunala verksamheten utgår från den svenska offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

En viktig utgångspunkt för en diskussion om den kommunala självstyrelsen i ett europeiskt perspektiv är Europarådets konvention om kommunal självstyrelse. Konventionen, som syftar till att stärka och utveckla den kommunala självstyrelsen i Europa, bygger i hög grad på subsidiaritetsprincipen. Denna allmänna princip, som är ett viktigt riktmärke för verksamheten inom EG, innebär att besluten inte skall fattas på en högre nivå än vad som är nödvändigt, för att verksamheten skall kunna skötas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

I konventionen om kommunal självstyrelse slås fast vissa grundläggande principer när det gäller statens förhållande till kommunerna. Vidare sägs att de principer om kommunal självstyrelse som finns fastlagda i grundlag, eller annan nationell lagstiftning, skall respekteras. I samband med att Sverige ratificerade konventionen 1989 konstaterade regeringen att svensk lagstiftning uppfyllde kraven i konventionen.

1.2 EG-samarbetets utveckling i ett kommunalt perspektiv

I Romfördraget 1958, som undertecknades av Belgien, Tyskland, Frankrike, Italien, Luxemburg och Nederländerna, upprättades den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen. Romfördraget utgör fortfarande grunddokumentet för det europeiska samarbetet. Enhetsakten (1986) och Maastrichtfördraget eller Unionsfördraget (1992) är båda - visserligen genomgripande och omfattande - revisioner av och kompletteringar till Romfördraget.

Fram till mitten av 1980-talet skedde utvecklingen av EG-samarbetet, huvudsakligen på det ekonomiska området. Vid mitten av 1980-talet lanserades nya initiativ för att påskynda integrationen. Målsättningen blev att till år 1992 förverkliga den inre marknaden med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer.

EG-samarbetet har undan för undan också utvidgats till nya områden. Genom antagandet av Enhetsakten av de tolv medlemsstaterna år 1986 skapades en gemensam regionalpolitik inom EG. EG fastställer mål och bedriver en egen regionalpolitik för att komplettera medlemsstaternas nationella regionalpolitik och stöd till regional utveckling. De nationella insatserna måste vara förenliga med EG:s regler för statsstöd. Främst tar sig EG:s regionalpolitik uttryck i de strukturfonder som inrättats för regional utveckling och regler för hur medel ur fonderna beviljas.

Antagandet av Enhetsakten innebar också att miljöpolitiken fördragsfästes som ett av EG:s kompetensområden. Det betyder att EG:s miljöskyddsregler skall tillämpas av medlemsländerna. Länder som vill införa mer långtgående regler kan göra det om det inte strider mot EG:s regelverk vad gäller den fria rörligheten för varor.

Genom avtalet om det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) får också Sverige och övriga EFTA-länder (utom Schweiz) tillgång till den inre marknaden. För Sveriges del innebär avtalet ett omfattande lagstiftningsarbete, eftersom vi övertar en stor del av EG:s redan stiftade regler. Det rör sig om närmare 1 500 rättsakter.

Riksdagen antog lagen om det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES, SFS 1992:1317) i december 1992. Lagen gäller fr.o.m. den 1 januari 1994.

Kommunerna och landstingen berörs av EES-avtalet i en rad olika avseenden. Det mest påtagliga på kort sikt är att kommunerna och landstingen skall följa EES-avtalets regler om offentlig upphandling från den tidpunkt då avtalet träder i kraft. Kommunerna och landstingen berörs genom EES-avtalet också av regler om statsstöd, eftersom även kommunalt stöd till enskilda företag sorterar under dessa regler. Även

på andra områden, t.ex. miljöområdet, finns direktiv och förordningar som berör kommunerna och landstingen.

EG:s lagstiftningsarbete innebär en strävan att på vissa begränsade områden harmonisera lagstiftningen inom medlemsstaterna. Syftet med denna harmonisering är att skapa neutrala konkurrensvillkor för näringslivet inom EG-området samt att skapa förutsättningar för en fri handel utan gränshinder. Ambitionen att skapa tydliga och enhetliga regler har emellertid ibland lett till att regelverket har blivit mycket detaljerat och komplicerat, vilket har kritiserats.

Det Unionsfördrag som undertecknades i Maastricht i februari 1992 syftar bl.a. till ett fördjupat ekonomiskt och monetärt samarbete mellan EG-medlemsstaterna, till ökad utrikes- och säkerhetspolitisk samordning samt till rörlighet för personer - upprättandet av en Europeisk Union, EU. I fördraget läggs fast utvecklingsfaser för den ekonomiska och monetära unionen (EMU) samt regler för att få ingå i denna.

I Unionsfördraget stadfästs **subsidiaritetsprincipen** (fördragets artikel 3b). Fördragstexten har följande lydelse:

> Gemenskapen skall utöva sin verksamhet inom ramen för den behörighet som den har tilldelats och de mål som har uppställts för den enligt detta fördrag.
>
> På de områden där gemenskapen inte ensam är behörig skall den i överensstämmelse med närhetsprincipen agera endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan genomföras av gemenskapen.
>
> Gemenskapen skall inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag.

Legalitetsprincipen, artikelns första stycke, framgår redan av art 4 i Romfördraget, som stadgar att gemenskaperna inte har någon annan eller vidare kompetens än som förlänats dem genom Romfördraget.

Först med det andra stycket etableras innovationen med subsidiaritetsprincipen, nämligen att på områden som inte hör till den exklusiva gemenskapskompetensen, äger Gemenskapen endast agera om och i den utsträckning som målsättningen med det tänkta agerandet inte kan uppnås på ett tillfredsställande sätt av medlemsländerna och därför bättre uppnås på gemenskapsnivån.

Fastställandet av subsidiaritetsprincipen blev klartecknet för utvidgningen av gemenskapskompetenserna i unionsfördraget med dels de **nya** områdena

* kultur,
* hälsa,
* utbildning och yrkesutbildning,
* konsumentskydd,
* stora infrastrukturer,
* industripolitik,
* utvecklingssamarbete,
* ekonomisk och social cohesion

dels de **utbyggda** kompetenserna ifråga om

* miljö,
* forskning och utveckling samt
* socialpolitik.

Inom de områden där Gemenskapen givits nya kompetenser handlar det - i enlighet med subsidiaritetsprincipen - i första hand om att EG/EU skall komplettera medlemsstaternas egna åtgärder. Det gäller på utbildningens område där det fastställs att Gemenskapen "om nödvändigt stöder och kompletterar medlemsländernas åtgärder med bibehållen respekt för dessas ansvarighet." På samma sätt sägs det ifråga om kultur, hälsa och yrkesutbildning att "gemenskapen stöder och kompletterar medlemsländernas handlingsprogram." Och ifråga om flertalet av dessa områden, säger fördraget, inskränker sig gemenskapen i allt väsentligt till att "vidta beledsagande åtgärder". Gemenskapen kommer alltså inte att gå fram med direktiv eller förordningar på dessa områden utan med olika stödåtgärder. De olika kapitlen om dessa områden uteslöt också uttryckligen harmoniserade lagar eller regler.

Vad gäller den tredje komponenten i artikel 3b, den s.k. **proportionalitetsprincipen**, är den lika litet som legalitetsprincipen någon nyhet i EG-rätten. Det har alltid ansetts självklart att EG-reglerna inte skall skjuta över målet i byråkratiskt nit, utan stå i proportion till det syfte de är till för att tjäna.

Subsidiaritetsprincipen har alltså fått en starkare ställning i det fortsatta arbetet inom EG/EU. Vid Europeiska Rådets möte i Edinburgh i december 1992 preciserades Unionsfördragets artikel 3 b om subsidiaritetsprincipen i en rad olika avseenden. En konsekvens av dessa preciseringar blir att EG:s tidigare lagstiftning ses över i syfte att utmönstra lagar som i stället bör stiftas på nationell nivå.

Både i Unionsfördraget och senare i uttalanden från Europeiska rådet i Edinburgh förklaras också att EG/EU i sitt inre arbete skall sträva mot en större öppenhet för att öka medborgarnas insyn i och förståelse för EG:s verksamhet.

För kommuner och landsting skulle ett svenskt medlemskap i EG/EU betyda ytterligare förändringar jämfört med vad ett EES-avtal åstadkommer. En viktig förändring är att kommuner och regioner på ett helt annat sätt än tidigare får möjligheter att via den nybildade Regionala kommittén utöva ett inflytande över EG:s beslut. Vidare kan det noteras att EG:s nya kompetenser och utvidgade gamla kompetenser i betydande utsträckning omfattar verksamhetsområden som i Sverige handhas av kommuner och landsting.

Det förhållandet att subsidiaritetsprincipen har stadfästs i Unionsfördraget har också betydelse ur kommunal synvinkel; mer om detta i kapitel 3.

1.3 Analysarbetets uppläggning

I vår analys av konsekvenserna för kommuner och landsting vid olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen är utgångspunkten följande tre huvudalternativ:

1. Sverige är anslutet till EES-avtalet men blir inte medlem i EG/EU.

2. Sverige blir medlem i EG/EU.

3. Sverige står utanför såväl EG/EU som EES-avtalet.

Vi kommer att redovisa analyser och bedömningar som avser både direkta och indirekta konsekvenser av ovanstående tre alternativ. De direkta konsekvenserna är som regel lätta att urskilja genom jämförelse mellan EG:s regelverk och svensk lagstiftning. De indirekta konsekvenserna är däremot mer svårbedömda.

Det är också en fråga om i vilket tidsperspektiv konsekvensbedömningarna skall göras. Vissa indirekta konsekvenser av en medverkan i EG/EU-samarbetet kommer sannolikt att uppträda i ett längre tidsperspektiv. Dessutom måste man räkna med att den allmänna internationaliseringen har en påverkan på de svenska kommunerna och landstingen och att denna påverkan kan vara svår att särskilja från konsekvenserna av ett medlemskap i EG/EU. Ytterligare ett problem vid bedömningarna är att Sverige påbörjat en anpassning till EES-avtalet och i viss mån även till EG:s regelverk på många områden. Det är osäkert i vilken utsträckning denna anpassning verkligen skulle avbrytas vid ett utanförskap.

Vår ambition under analysarbetet har varit att belysa både direkta och indirekta konsekvenser av de tre ovanstående referensalternativen.

Det har inte legat inom ramen för vårt uppdrag att göra en mer allmän bedömning av hur internationaliseringen påverkar de svenska kommunerna och landstingen. Däremot kommer vi i vissa delar av den fortsatta redovisningen att peka på den relativa betydelsen av internationaliseringen sett i förhållande till konsekvenserna av ett deltagande/utanförstående i EG/EU.

Vi har under arbetets gång samrått med de andra utredare och kommittéer som har arbetat med angränsande frågor. Det gäller främst konsekvensanalyser som görs av subsidiaritetsprincipens tillämpning, samhällsekonomin, miljön, välfärden och jämställdheten.

Under hösten 1993 har vi genomfört tre utfrågningar om konsekvenserna av EG/EU för kommuner och landsting med företrädare för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

De fackliga organisationerna inom den kommunala sektorn har informerats om utredningsarbetet.

2 Den lokala och regionala självstyrelsen i västeuropa

2.1 Inledning

Den institutionella ramen för det politiska livet i Europa har tilldragit sig allt mer uppmärksamhet under senare år. Flera bedömare har gjort gällande att två samtida tendenser kommer att göra sig gällande nämligen, dels att överstatliga organ tar över delar av den nationella nivåns beslutskapacitet dels, att den regionala/lokala nivån stärker sin ställning visavi den nationella. I den pågående diskussionen om relationerna mellan EG/EU och medlemsstaterna förväntas kommuner och regioner i allt högre grad utgöra en väsentlig del i det europeiska samarbetet.

Som en ram för den fortsatta analysen ges inledningsvis en kort översikt över det institutionella mönstret i europeisk politik. Först ges en kortfattad redovisning av EG/EU:s institutioner samt EES-avtalet och dess institutionella uppbyggnad.

Översikten bygger på avsnittet "Den mångstämmiga makten" av Janerik Gidlund i boken "Den nya politiska konserten (1993)". Där introducerar han ett nivåperspektiv där man kan urskilja tre olika politiska legitimitetsbaser för institutionella aktörer; överstatlig, statlig och regional/lokal. De politiska institutionerna är formellt knutna till de olika legitimitetsbaserna genom konstitutionen och olika traktat.

Aktörerna begränsar emellertid inte sitt handlande enbart till den egna legitimitetsnivån. Man agerar i hög grad även på de andra nivåerna, antingen direkt eller indirekt inom ramen för särskilda institutioner och organisationer. För att inrymma även denna dimension på maktförhållandena introducerar Gidlund olika territoriella scener; den globala, den europeiska, den nationella och den regionala/lokala. I detta sammanhang bortses från den globala scenen.

När de politiska legitimitetsbaserna och de territoriella scenerna kombineras i ett diagram framträder ett antal institutionella aktörer enligt följande:

Legitimitetsbaser	Scener		
Överstatlig	Europeisk	Nationell	Regional/lokal
	EU-kommissionen Europaparlamentet ECOSOC EG-domstolen	-	-
Statlig	Ministerrådet COREPER Europeiska rådet	Riksdag Regering	Länsstyrelse
Regional/ lokal	Regionala kommittén AER CEMR	Kommunförbunden	Landsting Kommuner

2.2. Den överstatliga europeiska nivån

EU-kommissionen

EU-kommissionen är det organ som initierar förslag, verkställer beslut och övervakar att befintliga regler följs. Dessutom företräder Kommissionen Gemenskapen vid förhandlingar och möten i olika internationella organisationer. Kommissionen har en unik initiativrätt.

Kommissionen övervakar att Romfördraget följs. Om så inte sker kan Kommissionen anmäla ett land till EG-domstolen i Luxemburg. Kommissionen kan också fatta direkt bindande beslut samt utfärda böter för dem som anses bryta mot Romfördraget.

Kommissionen tillsätts av Rådet och består av 17 ledamöter. De fem stora länderna har två representanter var, övriga länder en var. Till sitt förfogande har Kommissionen cirka 13 000 tjänstemän som arbetar inom 23 olika direktorat (DG) och som utarbetar förslag, rapporter m.m.

Europaparlamentet

Till skillnad mot de nationella parlamenten är EG-parlamentet ett rådgivande organ utan lagstiftande makt. Det består av 518 ledamöter. Till Parlamentet hör arton fasta utskott. Parlamentet utsågs tidigare av de nationella parlamenten men fr.o.m. 1979 väljs ledamöterna i direkta val inom medlemsländerna för en period av fem år. Det senaste valet hölls i juni 1989. Mandatfördelningen i Parlamentet efter valet blev följande:

Parlamentsgrupp	Mandat	Andel%
Socialister (s)	178	34
Europeiska folkpartiet (EPP)	131	25
Liberaler och demokrater (LDR)	49	9
Kommunister	37	7
Europ. demokr. gruppen (ED)	34	7
De gröna	29	6
Europ.dem. alliansen (RDE)	20	4
Europeisk höger (DR)	17	3
Regnbågsgruppen (ARC)	13	3
Teknisk samverkan	10	2
	518	100

Ekonomiska och sociala kommittén (ECOSOC)

Ekonomiska och sociala kommittén (ECOSOC) är ett rådgivande organ med företrädare för olika delar av samhällslivet. Det består av 189 ledamöter som representerar arbetsgivare, arbetstagarorganisationer och konsumentgrupper av olika slag. Syftet med ECOSOC var ursprungligen att bereda tillfälle även för dessa grupper att kunna påverka arbetsmarknadslagstiftning och sociallagstiftning. Kommissionen är skyldig att höra ECOSOC i de flesta frågor som rör lagstiftning, men är inte skyldig att följa ECOSOC:s synpunkter. ECOSOC kan också ta egna initiativ.

Regionala kommittén

I och med att Maastrichtavtalet träder i kraft inrättas Regionala kommittén. Det är en kommitté med rådgivande status bestående av 189 representanter för regioner och kommuner. En närmare beskrivning av kommitténs sammansättning och uppgifter redovisas i kapitel 7.

EG-domstolen

EG-domstolen har till uppgift att tolka fördragen och att övervaka att Rådets och Kommissionens beslut är juridiskt riktiga. Den tolkar EG:s lagar och dömer i enlighet med dessa. Dess beslut gäller före nationell rätt. Besluten kan vara prejudicerande och bidrar därmed till att skapa en gemensam EG-rätt. Domstolen består av 13 domare. En mängd olika domar har fått avgörande betydelse för enskilda länder och för EG-rättens utveckling.

2.3 Den statliga europeiska nivån

Ministerrådet

EG:s högsta beslutande instans är Ministerrådet, vanligen kallat Rådet. Det består av en minister vardera från de tolv medlemsländerna, beroende på vilket område som skall behandlas. Utrikesministrarna träffas vanligen en gång i månaden. De samordnar Rådets arbete. Varje land innehar ordförandeposten i sex månader.

Röstetalet i Rådet fördelas enligt följande:

Land	Antal
Belgien	5
Danmark	3
Frankrike	10
Grekland	5
Irland	3
Italien	10
Luxemburg	2
Nederländerna	5
Portugal	5
Storbritannien	10
Spanien	8
Tyskland	10
	76

Besluten i Rådet fattas i regel med kvalificerad majoritet, dvs. 54 av 76 röster. Det är Rådet som fattar de formella besluten om lagar inom EG samt godkänner budgeten. Det fattar beslut på basis av Kommissionens förslag. Rådet kan ta initiativ men endast efter enhälligt beslut.

Rådsmötena förbereds av de ambassadörer som leder sina respektive länders representationer i Bryssel. De bildar tillsammans de ständiga representanternas kommitté, COREPER. Denna kommitté bereder alla ärenden som föreläggs rådet. COREPER möts varje vecka.

Europeiska rådet

Den högsta politiska instansen inom EU är Europeiska rådet, ej att förväxla med Europarådet. Det är EU:s toppmöte och utgörs av medlemsländernas stats- eller regeringschefer. De biträds av de tolv utrikesministrarna samt av kommissionens president. Europeiska rådet saknar lagstiftande befogenheter. Möten hålls normalt två gånger per år där man behandlar övergripande frågor om EU:s tillstånd och drar upp de politiska riktlinjerna för gemenskapens fortsatta utveckling.

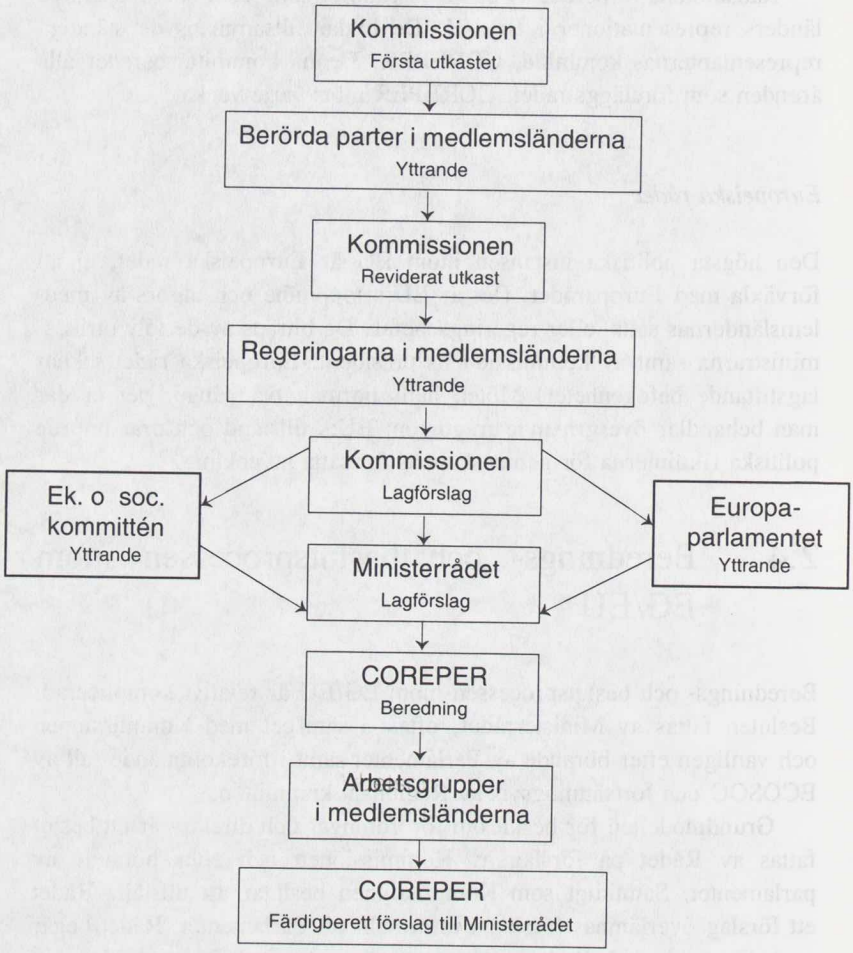
2.4 Berednings- och beslutsprocessen inom EG/EU

Berednings- och beslutsprocessen inom EG/EU är relativt komplicerad. Besluten fattas av Ministerrådet, oftast i samspel med Kommissionen och vanligen efter hörande av Parlamentet samt i förekommande fall av ECOSOC och fortsättningsvis av Regionala kommittén.

Grundmodellen för beslut om förordningar och direktiv är att beslut fattas av Rådet på förslag av Kommissionen och efter hörande av parlamentet. Samtidigt som Kommissionen beslutar att tillställa Rådet ett förslag överlämnas förslaget informellt till Parlamentet. Rådet begär som första åtgärd Parlamentets yttrande, varefter Rådet börjar sitt arbete med förslaget.

Genom Enhetsakten infördes samarbetsförfarandet som en påbyggnad till denna grundmodell. Därigenom fick Parlamentet ett något större inflytande. Genom Maastrichtfördraget infördes medbeslutandeförfarandet som, när det är tillämpligt, ger Parlamentet ett reellt inflytande i beslutsprocessen.

Sambandet mellan de olika EU-institutionerna kan illustreras av följande figur: (oktober 1993)

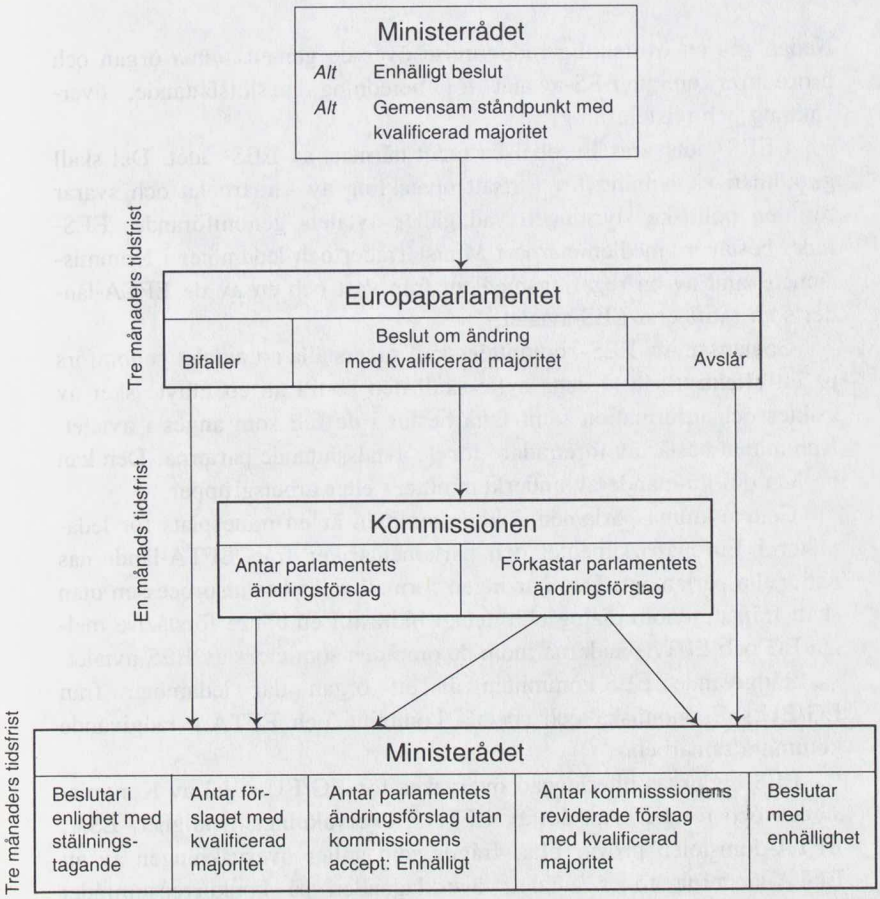


Figur 1. Beredningsprocessen

Beredningssprocessen kan mycket förenklat beskrivas på följande sätt. På eget initiativ utarbetar Kommissionen förslag till beslut. Det finns inga fasta principer för hur Kommissionen skall arbeta fram ett förslag. Ibland biträds Kommissionen av oberoende konsulter eller av experter från medlemsstaterna eller företrädare för intresseorganisationer.

Kommissionen kan också börja sin förankringsprocess med att informellt sända sitt förslag på remiss till företrädare för de olika nationella statsförvaltningarna. När Kommissionen har fått fram ett utkast skickas det till de olika regeringarna. Betänkandet härifrån behandlas av regeringarna och skickas sedan tillbaka till Kommissionen.

Om inte Kommissionen har befogenhet att på egen hand utfärda rättsakter föreläggs förslaget Rådet för beslut.



Figur 2. Beslutsprocessen

Efter att Rådet i förekommande fall har inhämtat yttrande från parlamentet och andra remissorgan läggs ansvaret för ärendets fortsatta beredning på Rådets beredningsorgan COREPER eller, inom särskilda sakområden, på andra permanenta kommittéer. Dessa ständiga kommittéer hänskjuter ofta beredningen till arbetsgrupper som analyserar Kommissionens förslag och föreslår tillägg eller ändringar.

Efter denna beredning fattar Rådet sitt beslut. Beroende på vilka ställningstaganden som gjorts i Parlamentet och Kommissionen gäller olika regler för hur Rådets skall fatta beslut. Dessa skall ha en motivering och hänvisningar skall göras till de yttranden från olika organ som faktiskt har hörts. Därefter publiceras besluten i Gemenskapens författningssamling Official Journal (O.J.)

2.5 EES-avtalets institutionella uppbyggnad

Nedan ges en översiktlig redogörelse över de gemensamma organ och procedurer enligt EES-avtalet för beredning, beslutsfattande, övervakning och tvistelösning.

I EES motsvaras Europeiska rådet närmast av EES-rådet. Det skall ge allmän vägledning för fortsatt utveckling av samarbetet och svarar för den politiska styrningen vad gäller avtalets genomförande. EES-rådet består av medlemmarna i Ministerrådet och ledamöter i Kommissionen samt av en regeringsmedlem från vart och ett av de EFTA-länder som ratificerat EES-avtalet.

Gemensamma EES-kommittén skall säkerställa att avtalet genomförs på ett effektivt sätt. I detta syfte skall den se till att ett utbyte sker av åsikter och information samt fatta beslut i de fall som anges i avtalet. Kommittén består av företrädare för de avtalsslutande parterna. Den kan besluta om inrättande av underkommittéer eller arbetsgrupper.

Gemensamma parlamentarikerkommittén är en mötesplats för ledamöter i Europaparlamentet och parlamentariker från EFTA-ländernas nationella parlament. Den har ingen formell roll i beslutsprocessen utan skall främst genom dialog och debatt bidra till en bättre förståelse mellan EG och EFTA-länderna inom de områden som täcks av EES-avtalet.

Rådgivande EES-kommittén är ett organ där ledamöter från EG/EU:s Ekonomiska och sociala kommitté och EFTA:s rådgivande kommitté samarbetar.

EES-reglernas efterlevnad övervakas för EG/EU:s del av Kommissionen och för EFTA:s del av EFTA:s övervakningsmyndighet, ESA. EFTA-domstolen prövar bl.a. frågor som gäller övervakningen av att EFTA-länderna följer avtalet, överklaganden på konkurrensområdet samt tvister mellan EFTA-stater.

2.6 Den demokratiska förankringen av besluten inom EG/EU

Den särpräglade typ av internationell organisation, som EG med sina institutioner och rättsordning utgör, har ända sedan sin begynnelse varit föremål för principiell debatt. Denna debatt har mycket kommit att kretsa kring demokrati och ansvarsutkrävande inom gemenskaperna. Diskussionen har dels gällt enskilda medborgares möjligheter att påverka gemenskapernas politik och känna delaktighet i de beslut som fattas, dels möjligheten att klart utkräva ansvar för de beslut som fattas i Gemenskapens namn.

Grundlagsutredningen inför EG pekar i sitt betänkande (SOU 1993:14) på de förslag och reformer som kan urskiljas.

Ett område där reformer har diskuterats har gällt gemenskapernas institutioner och deras olika kompetens och relationer till varandra. Uppmärksamheten har i detta avseende främst inriktats på Parlamentet. Man har talat om "det demokratiska underskottet". Med det menas att vid ett medlemskap förlorar medlemsstaternas egna folkvalda parlament beslutanderätt inom vissa politikområden utan att denna rätt övergår till någon direkt folkvald församling inom gemenskaperna.

Mängder av förslag har framförts om en förstärkning av Parlamentets inflytande visavi Kommissionen och Rådet. Många vill skapa ett gemenskapernas parlament, som till sin kompetens i relation till Kommissionen och Rådet motsvarar nationella parlaments kompetens i förhållande till nationella regeringar. Detta ses som ett medel för att stärka folkviljans inflytande.

Men det finns också de som motsätter sig en avsevärd förstärkning av Europaparlamentets ställning. Enligt dessa skulle detta i sig markera ett avgörande steg mot ett renodlat federalt system. I stället vill man hålla fast vid dragen av mellanstatlighet i organisationen. Det leder till att man slår vakt om Rådets starka ställning, i och med att detta organ är sammansatt av företrädare för de olika medlemsstaternas regeringar.

Ett annat område där reformer diskuterats, för att öka demokratin inom gemenskaperna, är att på olika sätt förbättra insynen i det som sker. På senare år har en diskussion om en större öppenhet vunnit i styrka inom EG. Olika förslag har lagts fram om större insyn.

Ytterligare ett område där reformer har diskuterats för att öka demokratin inom gemenskaperna är förhållandena inom själva medlemsstaterna. Reformer diskuteras, som inom ramen för de nationella systemen skulle öka medborgarnas möjligheter till insyn och känsla av delaktighet i det som sker i Bryssel. Det gäller framför allt de nationella parlamentens möjligheter att både vara väl informerade om vad som sker inom gemenskaperna och kunna påverka skeendet där.

Vid Europeiska Rådets extra möte den 29 oktober 1993 ägnades ett betydande utrymme åt frågan om demokrati, öppenhet och subsidiaritet. Vid mötet undertecknades flera avtal som skall öka den parlamentariska insynen. Även den Regionala kommitténs verksamhet lyftes fram som en förstärkning av demokratin.

2.7 Kommunernas och regionernas institutionella inflytande på den europeiska scenen

Ökat intresse för den lokala och regionala nivån

I den pågående diskussionen om relationerna mellan EG/EU och medlemsstaterna har den lokala/regionala nivån fått en allt större betydelse. Kommuner och regioner förväntas i allt högre grad utgöra en väsentlig del i det europeiska samarbetet. Frågan är då vilket inflytande den lokala/regionala nivån har på beslutsprocessen inom EG?

I Romtraktaten från 1958 slås det fast att EG skall befrämja en "kontinuerlig och balanserad expansion" av ekonomisk aktivitet inom hela Gemenskapen. Detta synsätt aktualiserar behovet av att EG också skall ta ett övergripande ansvar för fördelning av utveckling och välstånd mellan olika regioner.

Under den första fasen av EG:s utveckling bedrevs regionalpolitiken uteslutande som en nationell angelägenhet. Medlemsländerna kunde få bidrag i relation till det egna bidraget till EG:s totalbudget. Men i och med tillkomsten av en regelrätt Regionalfond 1975 började Kommissionen successivt att stärka såväl det gemensamma perspektivet som den egna makten över regionalpolitiken.

Detta aktualiserades ytterligare i och med tillkomsten av Vitboken och Enhetsakten 1985. I Enhetsaktens femte stycke sägs att "i syfte att befrämja en övergripande harmonisk utveckling skall Gemenskapen utveckla och eftersträva att dess agerande leder till ekonomisk och social sammansmältning...Särskilt skall Gemenskapen sätta i utsikt att reducera skillnaderna mellan olika regioner och underutvecklingen i de minst gynnade regionerna".

Det ökade intresset för den regionala nivån inom medlemsstaterna återspeglas också i en proklamation av Parlamentet 1983. Där konstaterades att Europa består av talrika geografiska, historiska och kulturella områden. Dessa regioner skulle i framtiden bättre kunna bygga det enhetliga nya Europa. I en gemensam proklamation 1984 uttalade Kommissionen, Europaparlamentet och Europeiska rådet ett behov av att låta de enskilda regionerna delta i beslutsprocessen.

En resolution i Parlamentet 1988 om EG:s regionalpolitik och regionernas uppgifter blev en vändpunkt i diskussionen om den lokala och regionala nivåns deltagande i beslutsprocessen. Resolutionen utgick ifrån att utvecklingen av regionalpolitiken och den europeiska kulturidentiteten förutsätter att medlemsstaterna har en regional förvaltning. Man rekommenderade att den regionala förvaltningens status förstärks och att den formuleras i medlemsstaternas rättsordningar. Dessutom

gavs en modell för grundprinciperna för beslutsprocessen för den regionala förvaltningen och dess finansiering.

Parlamentet hade funnit att hälften av regionerna inom EG/EU inte hade någon demokratisk struktur på regional nivå som gav medborgarna möjlighet att delta i beslutsfattandet. I resolutionen betonades att regionernas ekonomiska och sociala utveckling hade ett nära samband med förvaltningens demokratisering. Det bör dock påpekas att EG inte kan ingripa i medlemsstaternas inre förvaltning. Resolutionen skall endast ses som en rekommendation.

Ökat kommunalt och regionalt intresse för EG:s politik

I och med att EG:s regionalpolitiska kompetens utvidgades i mitten av 1980-talet vaknade det kommunala och regionala intresset för EG:s politik, framför allt i de tyska delstaterna. Det har att göra med att Tyskland, vid sidan av Belgien, är den enda federala staten inom EG/EU.

För Tyskland är begrepp som federalism, regionalism, subsidiaritet och utvidgat demokratiskt inflytande integrerade beståndsdelar i visionen av det nya Europa.

Det formella lagfästa inflytandet för de tyska delstaterna regleras i grundlagen. Delstaterna representeras och verkar på den federala nivån genom förbundsrådet (Bundesrat).

I och med att Enhetsakten trädde i kraft började Ministerrådet att mer systematiskt tillämpa beslut med kvalificerad majoritet istället för samstämmighet i frågor som har att göra med den inre marknaden. Därmed förstärktes de nationella regeringarnas roll på de nationella parlamentens bekostnad. För Tysklands del innebar det en förstärkning av förbundsregeringen på delstatsregeringarnas och delstatsparlamentens bekostnad.

I samband med att Förbundsdagen antog lagen om den europeiska enhetsakten föreskrevs därför att samråd skall hållas mellan regering och delstater i frågor som berör dessa. Delstaterna hade därmed fått ett formellt inflytande på utformningen av den tyska EG-politiken.

De tyska delstatsregeringarnas vana att kämpa för den egna regionens intressen hos förbundsregeringen har gjort att de agerar på i stort samma sätt i Bryssel. Samtliga delstater har idag inrättat egna representationer i Bryssel.

Aktörerna på den europeiska scenen

Inledningsvis påpekades att aktörerna på de olika scenerna inte begränsar sitt handlande enbart till den egna legitimitetsnivån. Man agerar i hög grad även på de andra nivåerna, antingen direkt eller indirekt inom ramen för särskilda institutioner och organisationer.

Framför allt regionerna, men även kommuner, agerar idag självständigt på den europeiska arenan, bl.a. genom att etablera egna kontor i Bryssel. Det huvudsakliga agerandet sker dock inom ramen för särskilda institutioner och organisationer.

På den europeiska nivån finns det två delvis konkurrerande organ som företräder kommunerna/regionerna. Den ena är IULA/CEMR (International Union of Local Authorities/Council of European Municipalities and Regions), som bildades 1990 genom en sammanslagning av de europeiska kommunorganisationerna. CEMR har sitt säte i Paris och har en stark inriktning mot EG. Både Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet är medlemmar. CEMR har ett vitt förgrenat nätverk med EG via kontaktnät, arbetsgrupper och medverkan i EG:s program. Man medverkar bl.a. till att organisera nätverk mellan städer och regioner. CEMR uppträder närmast som konsult till och i dialog med EG-kommissionen.

Den andra organisationen är AER (Assembly of European Regions). Den har sitt säte i Strasbourg och bildades 1985 och har drygt 250 medlemmar. Den har regioner som medlemmar och drivande krafter är några av de mest befolkningsrika och kompetensstarka regionerna i Europa. Man organiserar medlemmar både från länder inom Europarådet, där man har konsultativ status, och från länder inom EG. För närvarande är 10 landsting medlemmar. AER betonar starkt regionen som bas för intressebevakningen och man verkar för regional representation och medbestämmande i EG:s institutioner. Med region avser AER den största förvaltningsenheten under centralregeringen med folkvald representation.

Ytterligare ett organ som bör nämnas i detta sammanhang är The Standing Conference of Local Authorities of Europe (CLRAE), kallad Europarådets kommunalkonferens. Det grundades av Europarådet 1987 och har delegater från 27 olika länder. CLRAE:s uppgift är att koordinera politiska frågor av intresse för de kommunala och regionala organen.

Konventionen om kommunal självstyrelse

En viktig utgångspunkt för en diskussion om den kommunala självstyrelsen i ett europeiskt perspektiv är Europarådets konvention om kom-

munal självstyrelse. Konventionen öppnades för ratificering år 1985. Samtliga EG-länder, utom Storbritannien, som inte har någon skriven konstitution, samt Irland, har antingen ratificerat eller signerat konventionen. Sverige ratificerade konventionen i juni 1989 (prop. 1988/89:119).

Enligt propositionen är konventionen ett resultat av Europarådssamarbetet på det kommunala området och ett led i strävandena att stärka och utveckla den kommunala självstyrelsen i Europa. Konventionen utgör en rättslig och institutionell ram för statsmakternas handlande gentemot kommunerna.

Enligt propositionen slår konventionen fast vissa grundläggande principer när det gäller statens förhållande till kommunerna, bl.a. att kommunerna utgör de viktigaste grundstenarna i varje demokratiskt styrelseskick. Skyddet och stärkandet av den kommunala självstyrelsen i de olika europeiska länderna är enligt konventionen ett viktig bidrag till uppbyggandet av ett Europa som grundar sig på demokratiska principer och decentralisering av makten.

Områden som berörs i konventionen är bl.a. skyddet för den kommunala indelningen, kommunernas frihet att bestämma den inre organisationen, de förtroendevaldas arbetsvillkor, formerna för statlig tillsyn, att kommunerna tillförsäkras vissa ekonomiska resurser, att kommunerna i god tid skall rådfrågas på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocessen vad gäller frågor som direkt rör dem. Dessutom skall kommunerna ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa att de fritt kan utöva sina befogenheter och att de principer om kommunal självstyrelse som finns fastlagda i grundlag eller annan nationell lagstiftning skall respekteras.

Även om konventionen i första hand innehåller riktlinjer för statsmakternas handlande gentemot kommunerna så har Europarådets kommunalkonferens länge drivit frågan om att också få en författningsmässig garanti för den kommunala självstyrelsen på en övernationell nivå. Kommunalkonferensen inom Europarådet vill därför att Europarådets konvention skall införlivas med EG:s lagstiftning. Man vill dessutom ha en särskild konvention för den kommunala självstyrelsens ekonomi med tanke på planerna på en ekonomisk och monetär union.

Regionala rådet och Regionala kommittén

I konventionen om kommunal självstyrelse stadgas bl.a. att kommunerna/ regionerna i god tid skall rådfrågas på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocessen vad gäller frågor som rör dem. Men konventionen gäller endast förhållandet stat-kommun inom varje land.

I juni 1988 beslutade EG-kommissionen att tillsammans med IULA/CEMR och AER inrätta CCLRA (Consultative Council of Regional and Local Authorities). Det kan rådfrågas av Kommissionen i vissa frågor som rör regional utveckling, speciellt vad gäller formulering och införande av regionalpolitiska åtgärder, vilket inkluderar regionala och kommunala effekter av åtgärder inom andra politikområden. Rådet består av 42 regionalt och lokalt valda ledamöter. Hälften skall ha erfarenheter från regioner och hälften från kommuner/landsting (motsvarande). Ledamöterna utses av Kommissionen efter förslag från AER och IULA/CEMR. Detta organ har upphört i och med att Maastrichtfördraget trätt i kraft.

Vid Europeiska rådets möte i Maastricht i december 1991 enades man om att regioner och kommuner skall ha ett eget avsnitt i fördraget. Det har lagts in under artiklarna 198 a-c. Där sägs att en kommitté med rådgivande status skall inrättas bestående av 189 representanter för regioner och kommuner (regional and local bodies). En närmare beskrivning av kommitténs sammansättning och uppgifter kommer att redovisas i kapitel 7.

2.8 Olika kommunala system i Europa

Det kan vara skäl att närmare se hur de lokala och regionala förvaltningarna ser ut i EG:s medlemsländer och i de länder som söker medlemskap i EG. Anders Lidström och Christin Johansson vid statsvetenskapliga institutionen i Umeå har på uppdrag av utredningen studerat de olika kommunala systemen i Europa. Deras rapport till utredningen redovisas som bilaga 2 till detta betänkande. Lidström och Johansson skiljer mellan fyra olika typer av kommunsystem nämligen det nordeuropeiska, det mellaneuropeiska, det brittiska och det napoleanska.

Det nordeuropeiska systemet

Detta system omfattar de nordiska länderna. Kommunerna och landstingen (eller motsvarande) i dessa länder kännetecknas av att de har en framträdande roll i den offentliga sektorn.

Det är i hög grad kommunerna och landstingen som förverkligar välfärdspolitiken. De har långtgående egna befogenheter och kan utöva ett stort mått av självstyre. Det sammanhänger delvis med att verksamheten i stor utsträckning finansieras av kommunalskatt. Kommunerna är

också förhållandevis stora till följd av genomgripande kommunindelningsreformer. Beslutsfattandet sker genomgående i kollektiva former.

Det mellaneuropeiska systemet

Detta system omfattar Tyskland, Österrike och Schweiz. Det kommunala systemet i dessa länder ingår i en federal struktur, vilket medför att statsmakten är delad mellan en federal och en delstatlig nivå. Delstaterna har bl.a. rätt att i egna kommunallagar närmare reglera villkoren för kommunerna inom sitt område. I ett land som Schweiz medför detta att man snarare bör tala om 26 olika kommunsystem, dvs ett i varje kanton, än om ett schweiziskt system. Även i andra avseenden skiljer sig Schweiz från de båda övriga länderna.

Det brittiska systemet

Detta system omfattar Storbritannien och Irländska republiken. Eftersom Irland blev självständigt först 1922 har de båda länderna en gemensam historia, vilket har satt sina spår i det irländska systemet för politik och förvaltning. I det brittiska systemet är kommunerna genomgående stora. Befolkningsmässigt är de i genomsnitt de största i Europa. De saknar dock den finansiella tyngd som de nordeuropeiska kommunerna har. I Storbritannien, men inte i Irland, fyller kommunerna viktiga uppgifter i välfärdspolitiken. Viktiga välfärdsområden som t.ex. hälso- och sjukvården ligger dock utanför deras ansvarsområde.

Den kommunala självstyrelsen i Storbritannien och Irland anses vara starkt kringskuren. Den saknar konstitutionellt skydd och kommunerna har endast rätt att bedriva verksamhet som uttryckligen angivits i lag. I båda länderna har dessutom staten successivt urholkat kommunernas ställning under det senaste decenniet. Allmänt betraktas Storbritannien som det avvikande fallet när det gäller den decentraliseringstrend som kännetecknar de övriga förvaltningssystemen i Europa. Varken Storbritannien eller Irland har undertecknat Europarådets konvention om kommunal självstyrelse.

Det napoleanska systemet

Detta system omfattar ett stort antal länder i västra och södra Europa nämligen Frankrike, Nederländerna, Belgien, Luxemburg, Spanien, Portugal, Italien och Grekland. Beteckningen betingas av den gemensamma förvaltningstraditionen.

Förvaltningssystemen byggdes ursprungligen upp under napoleansk överhöghet eller under inspiration av detta system. Det kännetecknades då av en stark centralmakt och en detaljerad kontroll av kommunernas verksamhet. Denna kontroll utövades bl.a. av statliga regionala tjänstemän, prefekter, men även genom att den viktigaste lokale företrädaren, borgmästaren, utsågs av och tjänade staten.

De napoleanska systemen har under de senaste decennierna förändrats på ett genomgripande sätt. Omfattande åtgärder har vidtagits för att decentralisera ansvar och befogenheter. Förutom i Belgien och Nederländerna har dock kommunerna motstått försök till sammanläggningar. Det hänger bl.a. samman med att kommunerna representerar en mycket stark lokal identitet. Detta betyder att kommunerna i detta system i genomsnitt är mycket små.

Vanligt i detta system är också att det finns tre kommunala nivåer, en kommunnivå, en mellannivå (departement, provinser) samt en regional nivå. Etablerandet av en regional nivå, vilket är en sentida skapelse, har kommit att innebära ett mycket långtgående regionalt självstyre, framför allt i Spanien och Belgien.

På den kommunala nivån spelar borgmästaren en viktig roll. Han är inte bara den viktigaste lokala företrädaren i kommunen med ansvar för att bereda och verkställa de kommunala besluten. Han svarar också för en rad uppgifter åt staten, bl.a. i frågor som rör det lokala befolkningsregistret och ordningen.

Inom det napoleanska systemet finns det dock stora variationer mellan de olika ländernas kommunala system. I Grekland och Portugal finns det ännu inte några regioner men man planerar för detta. I Belgien och Nederländerna har kommunerna lånat många drag från såväl de nordeuropeiska som de mellaneuropeiska systemen. Det gäller bl.a. ifråga om ansvaret för välfärdsuppgifter och en något mer kollektivt präglad beslutsstruktur.

2.9 Skillnader och likheter i kommunsystemen

Grundläggande struktur

De grundläggande förutsättningarna för kommunsystemen i Europa varierar starkt. Inte minst har statsbildningens karaktär som federation eller enhetsstat betydelse. I de federala staterna Tyskland, Österrike, Schweiz och Belgien ger själva statsbildningen ett relativt stort utrymme för olika landsdelar att sätta sin prägel på politik och förvaltning. I enhetsstaterna sker detta däremot inom ramen för olika system för decentralisering till kommuner och regioner.

En federal statsbildning ger också större utrymme för olika lösningar när det gäller sättet att organisera och bedriva den kommunala självstyrelsen. I Tyskland har exempelvis borgmästaren en annan ställning i de nordtyska delstaterna än i de syd- och östtyska delstaterna. En mellanform kan de regionaliserade enhetsstaterna sägas utgöra. Exempelvis är Spanien formellt sett en enhetsstat men man har en regional nivå som utövar en hög grad av självstyre.

De kommunala systemen i Europa består av antingen en, två eller tre nivåer. Länder med endast en nivå är som regel små stater som Luxemburg och Island. Men det gäller även för federala stater som Österrike och Schweiz samt i några medelstora enhetsstater som Finland och Grekland. I Storbritannien överväger man en struktur med endast en nivå; en sådan struktur finns för övrigt redan i Skottland och i storstadsregionerna. I norra Europa är två nivåer det vanligaste. Det gäller i de skandinaviska länderna, i Nederländerna, i Tyskland och i huvuddelen av England.

I de napoleanska systemen är tre nivåer det vanligaste. Det gäller i Frankrike och Italien samt i de regionaliserade enhetsstaterna Spanien och Belgien, om den regionala nivån inkluderas. Framväxten av regioner i de napoleanska systemen har inte medfört att några andra nivåer avskaffats även om detta har förts på tal. I Västeuropa har kommunala nivåer hittills endast avskaffats i Londonområdet och sex andra storstadsområden i England.

Kommunernas storlek varierar starkt mellan länderna. I allmänhet finns de största kommunerna i Storbritannien medan de minsta finns på Island och i södra Europa. En kommun kan omfatta allt från flera miljoner invånare till endast ett tjugotal. Trots att samma term används är det således fråga om en företeelse med mycket varierande förutsättningar och innehåll.

Följande tabell ger en översikt över lokala och regionala strukturen i de Västeuropeiska staterna.

Tabell 1 Kommunsystemens grundläggande struktur

	Antal kom. nivåer*	Grundkommunernas** beteckning	Antal	Genomsn. bef.
Nordeuropeiska system				
Sverige	2(1)	kommun	286	29 800
Norge	2(1)	kommun	439	9 000
Danmark	2(1)	kommun	273	18 800
Finland	1(2)	kunta	455	10 900
Island	1	baer/hreppur	196	1 300
Brittiska system				
Storbritanien	2(1)	district	480	120 000
Irländska republ.	1(2)	county	34	103 000
Mellaneuropeiska system				
Tyskland	2(1)	Gemeinde	16 000	5 000
Österrike	1	Gemeinde	2 301	3 200
Schweiz	1	Gemeinde/Commun	3 000	2 300
Napoleanska system				
Frankrike	3	commun	36 000	1 600
Nederländerna	2	gemeente	647	23 200
Belgien	2***	gemeente/commun	589	17 000
Luxemburg	1	commun	118	2 900
Spanien	2(3)***	municipo	8 056	4 700
Portugal	2	municípo	305	32 000
Italien	3(4)	commune	8 066	7 200
Grekland	1	koinotites/demoi	5 922	1 700

Anmärkningar:

* Huvudprincipen i fråga om antalet nivåer anges först. Inom parentes redovisas antal kommunala nivåer som inom vissa delar av staten utgör undantag från denna princip.

** Med grundkommun avses den lägsta kommunala nivå som täcker hela statens territorium. Portugal utgör dock ett undantag, som har en ännu lägre nivå (freguesias), men dess uppgifter är synnerligen begränsade.

*** Regioner har ej räknats som kommunal nivå i Belgien eller Spanien.

Regleringen av självstyrelsen

I de flesta av Europas stater regleras den kommunala självstyrelsen i konstitutionen. Storbritannien och Irland utgör dock undantag. Regleringens omfattning varierar dock mellan staterna. I vissa stater, som t.ex. i Frankrike, anges endast övergripande att det skall finnas kommuner. I andra stater, t.ex. i Portugal, anges utförligt grunderna för den kommunala självstyrelsen. Den närmare regleringen av kommunernas verksamhet finns sedan i särskilda kommunallagar. I federala stater finns särskilda kommunallagar för varje delstat.

En principiell skiljelinje går mellan de kompetensprinciper som tillämpas. I de flesta staterna består den kommunala kompetensen av två komponenter; dels en reglerad kompetens, dels en allmän kompetens som är ett uttryck för kommunernas frihet att själva, inom vissa gränser, ta på sig uppgifter. Detta system finns i t.ex. Sverige, Frankrike och Italien.

Motsatsen till detta system är principen om ultra vires. Med det menas att kommunerna endast har rätt att bedriva sådan verksamhet som parlamentet i lag har givit tillstånd till. Detta system tillämpas i Storbritannien och i Irland.

I några stater finns kombinationer av dessa principer. I Tyskland har kommunerna (Gemeinde) en allmän kompetens medan Landkreise bara får sköta uppgifter som de uttryckligen har tilldelats enligt lag. I Österrike preciseras kommunernas allmänna kompetens till att omfatta ett begränsat antal områden. De har sedan frihet att inom dessa områden utföra uppgifterna på egen hand.

I alla stater finns det en statlig kontroll av kommunernas verksamhet. Denna tar sig dock olika uttryck. I den nordliga delen av Europa finns som regel särskilda statliga organ på regional nivå med övervakande uppgifter.

I det klassiska napoleanska systemet, som det tillämpades i t.ex. Frankrike, var kommunernas frihet starkt kringskuren. Den statliga övervakaren, prefekten, skulle ge sitt godkännande innan kommunala beslut kunde vinna laga kraft. Detta har visserligen modifierats, men prefekten har fortfarande en övervakande roll genom att beslutens laglighet kan granskas i efterhand.

I de napoleanska systemen är det också vanligt att borgmästaren har till uppgift att se till att besluten är lagliga. I relation till dessa kontrollsystem framstår onekligen kontrollen av de svenska kommunernas allmänna kompetens som ytterligt begränsad. I Sverige förutsätts att en kommunmedlem överklagar ett sådant beslut för att dess laglighet skall kunna prövas.

Även när det gäller relationerna mellan staten och kommunerna finns det skillnader mellan de norra och de södra delarna av Europa. I

Skandinavien och Storbritannien sker kontakterna huvudsakligen via kollektiva intresseorganisationer, såsom Kommun- och landstingsförbunden. I Frankrike, Italien och Spanien betyder däremot de personliga kontakterna mer. Personkontakter kan visserligen ha betydelse även i Nordeuropa, men de förefaller inte ha samma tyngd som de klient-patron-liknande förhållanden som noterats i Sydeuropa.

Den kommunala organisationen

När det gäller den kommunala organisationen finns det ett stort mått av enhetlighet i de Västeuropeiska staterna. I alla kommuner finns en fullmäktigeförsamling bestående av ett antal förtroendevalda som är valda i allmänna, fria och hemliga val. Fullmäktige fattar beslut om de principiella riktlinjerna för kommunens verksamhet. I några av de minsta kommunerna i Schweiz, Spanien och Portugal tillämpas dock direktdemokratiska beslutsformer.

När det gäller relationerna mellan den regionala och andra mellanliggande nivåer och den lägsta kommunala nivån finns det stora variationer mellan länderna. I många länder är nivåerna ganska oberoende av varandra i den meningen att man har väl avgränsade kompetensområden. Det är exempelvis fallet i de skandinaviska länderna.

I de napoleanska systemen har den högre nivån dessutom ansvar för att å statens vägnar övervaka de lägre nivåernas verksamhet. En tredje modell finns exempelvis i Nederländerna där provinserna samordnar inte bara de ingående kommunernas verksamhet utan även de lokala statliga organens verksamhet. I en fjärde modell, t.ex. i Spanien, har den högre nivån komplementära uppgifter. Provinserna tillhandahåller vissa verksamheter där kommunerna är för små för att klara detta på egen hand.

När det gäller det verkställande organet finns det två huvudmodeller i de västeuropeiska kommunerna. I den ena modellen, som tillämpas i de nordeuropeiska kommunsystemen och i Storbritannien, ligger ansvaret för beredning och verkställighet på kollektiva organ, normalt en kommunstyrelse och andra kommittéer.

I den andra modellen ligger däremot ansvaret för beredning och verkställighet hos borgmästaren. Visserligen kan denne ha en styrelse som assisterar, men huvudansvaret ligger normalt på en person. Borgmästaren har dessutom i många fall starka band till staten. Ibland utses denne av staten. I andra fall utför han uppgifter som statlig befattningshavare. Den senare modellen tillämpas framför allt i de napoleanska kommunsystemen.

Kommunernas uppgifter

När det gäller kommunernas uppgifter finns det som tidigare redovisats skillnader i kompetensprinciperna. Dessa ger kommunerna i de olika systemen skilda möjligheter att själva avgöra vilka uppgifter de vill bedriva. I alla system utövar dock staten någon form av reglering. Det finns således inte något system där kommunerna helt på egen hand bestämmer vad de skall göra.

Det finns en påtaglig variation i kommunernas uppgifter. Kommuner i många länder deltar i att förverkliga den nationella välfärdspolitiken inom hälso- och sjukvård, socialpolitik och utbildning. Kommunerna sköter dessutom ofta planerings- och byggnadsfrågor. De sköter också som regel tekniska verksamheter såsom vattenförsörjning samt avloppsoch avfallshantering. Vanligtvis svarar kommunerna också för uppgifter inom kultur, fritid och turism. Kommuner i vissa länder fullgör statliga myndighetsuppgifter.

Vanligtvis har kommunerna ansvar för flera olika typer av uppgifter. De kan således inte betecknas som sektorsorgan. Det är ovanligt med kommuner som har en verksamhet som starkt dominerar bland dess uppgifter. I ett europeiskt perspektiv är det endast de svenska landstingen som har en sådan ställning. Däremot är det vanligt med kommunalförbund som har ett ansvar för begränsade uppgifter.

Finansiella förhållanden

Den kommunala verksamhetens ekonomiska tyngd i den offentliga sektorn varierar starkt inom olika stater. Den har starkast position i de nordeuropeiska kommunsystemen, utom Island, medan kommunerna har en relativt svag ställning i t.ex. Irlands, Portugals och Greklands offentliga system. I de regionaliserade enhetsstaterna Belgien och Spanien är kommunsystemen visserligen svaga, men i dessa tillkommer en regional nivå.

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

Tabell 2 Välståndsnivå, offentliga sektorns storlek och kommunernas andel av denna i västeuropeiska kommunsystem

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

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

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

Alla studerade kommunsystem har inslag av finansiering via lokala skatter. De italienska regionerna får dock nästan uteslutande sina resurser från statsbidrag. Skattesystemen skiljer sig emellertid åt mellan kommunsystemen. Det finns olika typer av skatter, men de vanligaste är kommunal inkomstskatt och lokal fastighetsskatt.

Därutöver finns det stor variationsrikedom i fråga om vad som beskattas. Bland övriga skatter kan nämnas konsumtionsskatter, företagsskatter och olika punktskatter. Det är också vanligt att kommuner erhåller andelar av statliga skatter, vilket kan sägas utgöra en gränsform mellan skatt och statsbidrag.

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

I alla kommunsystem får kommunerna bidrag från staten, ofta för att finansiera speciallagsreglerad verksamhet. I de flesta stater innehåller dessutom statsbidragssystemet utjämnande inslag, varigenom kommuner med svagare resursbas och särskilda problem kompenseras. I de flesta europeiska stater har kommunerna under senare år upplevt att resurserna blivit knappare samtidigt som behoven kvarstår eller ökar.

Den lokala självstyrelsens demokratiska förankring

Det finns även variationer i principerna för hur ledamöterna i fullmäktige utses liksom för mandatperiodens längd. En huvudprincip är dock att samma valsystem tillämpas på såväl central som på lokal nivå. I Storbritannien, utom i Nordirland, används i huvudsak majoritetsval i enmansvalkretsar. I bl.a. Sverige, Tyskland och Portugal används en proportionell valmetod. I Frankrike och Italien tillämpas kombinationer av olika valsystem.

När det gäller mandatperiodens längd varierar den mellan tre år i Sverige och sex år i vissa tyska och österrikiska delstater samt i Frankrike och Luxemburg. I Belgien sker val av provinsledamöter vid samma tillfälle som val av parlamentet. Om parlamentet upplöses i förtid sker också nyval till provinsernas fullmäktige.

De lokala valen domineras genomgående av de stora nationella partierna. I mindre kommuner och på landsbygden finns det dock ett visst, och ibland ett dominerande, utrymme för politiskt oberoende kandidater. I de flesta staterna ligger valdeltagandet i lokalvalen på samma nivå som i de nationella valen. Det gäller t.ex. i Belgien, där det dock är röstplikt, samt i Sverige, Frankrike och Nederländerna. I Storbritannien och Irland är emellertid valdeltagandet lägre i de lokala valen.

I många länder är kommunala folkomröstningar ett komplement till den representativa demokratin. I Schweiz samt i åtta av de tyska delstaterna är folkomröstningarna beslutande. Direktdemokratiska inslag i form av beslutande kommunala stormöten är vanliga i mindre schweiziska kantoner samt i små kommuner i Spanien och Portugal.

2.10 Lokala och regionala utvecklingstendenser

Utifrån den beskrivning av den lokala och regionala europakartan som redovisats i det föregående är frågan hur den lokala och regionala nivån kan komma att utvecklas under den närmaste framtiden.

Enligt Lidström och Johansson (bilaga 2) är det mycket som talar för att kommunerna kommer att få fortsätta att leva under hårda finansiella villkor inom den närmaste framtiden.

En annan utvecklingstendens som de pekar på är den tilltagande integrationen i Europa. Kontinentens olika delar har kommit närmare varandra under de senaste decennierna såväl ekonomiskt som politiskt. Detta har manifesterats i form av ett långtgående institutionellt samarbete.

Lidström och Johansson menar att det finns en klar tendens att kommunerna i allt högre grad orienterar sig mot förhållanden utanför den egna nationens gränser. Detta är i och för sig en effekt av integrationsprocessen, men det bidrar också till att förstärka denna. Exempelvis öppnar allt fler kommuner informationskontor i Bryssel, antingen ensamma eller tillsammans med andra. Nya samarbetsregioner etableras tvärs över nationsgränserna.

Lidström och Johansson konstaterar att i flera av de europeiska länderna har det under de senaste decennierna skett en överföring av uppgifter från den centrala till den regionala nivån. De anser att det

finns mycket som talar för att regionaliseringen kommer att förstärkas ytterligare under de närmaste åren. Däremot är det inte lika säkert att den allmänna decentraliseringstendensen kommer att fortsätta.

2.11 Regionbegreppet

Frågan är då vad vi menar med det mångtydiga begreppet "region". Enligt "The International Encyclopedia of the Social Sciences" innebär en region "ett homogent område vars fysiska och kulturella karakteristiska är distinkt avvikande från grannområden. Regionen utgör en del av ett större (nationellt) territorium men är så väl sammanhållet att det inom regionen existerar en medvetenhet om egna vanor och ideal. På så sätt går det att särskilja en region från det övriga landet."

När man talar om regioner brukar man vanligen urskilja tre huvudtyper av regioner nämligen administrativa regioner, identitetsbaserade regioner och funktionella regioner. Inom dessa typer kan det sedan finnas olika undergrupper.

Administrativa regioner

Gemensamt för administrativa regioner är att de är underordnade en politisk centralmakt i ett hierarkiskt beslutssystem. Som tidigare framgått är samtliga EG:s medlemsstater indelade i regioner (och/eller provinser) samt i kommuner. Det är strukturer som sällan förändras.

Genom EG:s klassifikation i NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) har de inomstatliga regionerna delats in i ett trenivåsystem som underlag för statistik och analys av regionala skillnader.

Användningen av NUTS har kommit att utvidgas så att NUTS II-nivån anses vara lämplig för regional planering och för att genomföra regionalpolitiska åtgärder. Nivåerna NUTS II och NUTS III används både när man sätter gränser för olika regioner och när man godkänner nationella stödområden.

De olika nivåerna ansluter till staternas administrativa indelningar och definieras i förhandlingar mellan de enskilda staterna och EG. I exempelvis Tyskland motsvarar NUTS I Länderna. De inkluderar i sin tur ett flertal enheter på NUTS II-nivå, Kreisen, som i sin tur motsvarar ett flertal enheter på NUTS III-nivå, vilket som regel motsvarar större städer.

Identitetsbaserade regioner

Europa består av minst hundratalet identitetsbaserade regioner, där man kan säga att nationella grupperingar inom staterna bildar regioner. Europa består idag av 32 stater men har 67 olika språk. Vanligtvis innehåller staterna flera regioner med olika dominerande nationaliteter. Exempel på sådana regioner finns i Spanien, Belgien och Storbritannien.

Medan de administrativa regionerna kan ses som något som har skapats uppifrån, utifrån statens behov av olika indelningar, har de identitetsbaserade regionerna ett nerifrån-perspektiv.

Regionerna definieras med utgångspunkt från befolkningens historiska och kulturella rötter och identifikation. Den gemensamma historien yttrar sig bl.a. i en regional identitet och kultur, regionala språk eller dialekter och täta sociala nätverk över gränserna. Inte minst språket spelar en viktig roll för identifikationen.

Ofta innebär staternas gränser att identitetsregionerna har delats och blivit transnationella regioner. Sådana regioner kännetecknas ofta av att de har bytt statstillhörighet flera gånger i samband med t.ex. krig.

Funktionella regioner

Det finns även ett hundratal olika funktionella regioner i Europa. Dessa regioner karaktäriseras framförallt av sin föränderlighet. I stället för att hållas samman av ett gemensamt språk eller av ett gemensamt etniskt ursprung baseras dessa regioner på människors samspel och aktivitet. Moderniseringen av näringslivet och infrastrukturen bildar, tillsammans med den fortsatta urbaniseringen, regionala ramar för samhällslivet som kan användas som utgångspunkt för nya regionala indelningar. Exempelvis har transportsystemen omvandlat städerna till vidsträckta områden där människor dagligen pendlar till arbete och service. Städerna håller på att utvecklas till stadsregioner.

Denna utveckling brukar gå under beteckningen "nyregionalism". Till skillnad mot den traditionella regionalismen, där man mer ser regionen som ett värn mot nationalstaten och som ett värn mot det storskaliga samhället, hyllar nyregionalismen moderniteten och ser regionen som ett instrument för delaktighet i kontinentala och globala nätverk.

En viktig inspirationskälla för denna utveckling har varit insikten om egenskaperna hos de regionala vinnarna på den framväxande inre marknaden. Gemensamt för dessa regioner är att de har höga inslag av tjänsteekonomi och kunskapsintensiv produktion, att de har haft stora

investeringar i infrastruktur under de senaste decennierna och att de har en god position i de stora transportsystemen i Europa.

2.12 Regionalt samarbete

Utvecklingen av framför allt funktionella regioner har resulterat i att det idag finns ett omfattande samarbete mellan olika delar av Europa. Detta samarbete kan delas in i kommunalt samarbete, gränsregionalt samarbete och makroregionalt samarbete.

Kommunalt samarbete

Ett exempel på multilateralt urbant kommunalt samarbete är regionen Rhein-Mainz i Tyskland. Där förenar effektiva trafikförbindelser olika centra. Huvudorten är Frankfurt som är centrum för finansverksamhet och trafik. Darmstadt är centrum för forskning och high-tech-företag. Offenbach-Hanau är centrum för industri och Mainz-Wiesbaden är centrum för förvaltningsverksamhet.

Även i Nederländerna finns exempel på ett långtgående kommunalt samarbete. Målet är att utveckla ett funktionellt samarbetsnätverk som omfattar hela landet.

Ett annat exempel är det som brukar kallas för den "nya Hansan". Där bygger man på de gamla hansastädernas historiska identitet. Dess centrum är Kiel och Lübeck. Inrikes har man utvecklat samarbetet med det näraliggande Bremen, Niedersachsen, Hamburg och Mecklenburg. Utrikes har inviten riktats till de södra delarna av Sverige, Danmark och Norge, Finland och de baltiska staterna. Även ryska städer har kommit med i bilden. Syftet är att förstärka norra Europa som handelsregion genom att utnyttja konkurrensfördelar via strategiska kompanjonskap, joint ventures, handelsavtal samt forskning och utveckling.

Gränsregionalt samarbete

Inom EG finns ett stort intresse av att stödja gränsregionalt samarbete. Via INTERREG-programmet utgick ett stöd på 800 miljoner ECU 1990. Mellan Nederländerna och Tyskland utvecklades EUROREGIO, som sedan har spridits till andra länder.

I den södra delen av Centraleuropa växte i slutet av 1970-talet fram ett utvecklingsprojekt över dåvarande blockgränser, det s.k. Alpen-Adria, som innefattar 16 regioner i fem olika stater med fem olika

språk. (Italien, Ungern, Österrike, Slovenien och Kroatien i f.d. Jugoslavien). Området stämmer inte helt överens med det gamla habsburgska kejsardömet, men man bygger ändå delvis på den kultur och infrastruktur som fanns inom det. Detta samarbete har nu ändrat karaktär och har blivit mer mellanstatligt.

Makroregionalt samarbete

Det finns också exempel på samarbete mellan regioner och städer som ligger långt ifrån varandra. Samarbetet bildar således inte någon geografisk enhet. Ett sådant exempel på mellanregionalt samarbete utan gemensamma gränser är "de fyra motorerna".

Det började som ett nätverk för forsknings- och utvecklingsarbete mellan Baden-Würtemberg i Tyskland och Rhône-Alps i Frankrike. Senare utvidgades samarbetet med Katalonien i Spanien och med Lombardiet i Italien. Centrum för samarbetet är städerna Stuttgart, Lyon, Milano och Barcelona. Senare har även Quebec i Kanada associerats till samarbetet.

2.13 Den svenska regionala utvecklingen

Regionutredningen

I Sverige kom regiondebatten igång på allvar i slutet av 1980-talet. Regeringen tillsatte 1991 en utredare med uppgift att analysera den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad och göra en perspektivstudie med olika alternativ för en framtida regional struktur.

Utredaren konstaterade i sin slutrapport (SOU 1992:63) att man inte över en natt kan ändra en 350-årig länsindelning. Han gjorde dock bedömningen att de administrativa gränserna kommer att betyda allt mindre i ett framtida gränslöst Europa. I och med att de nationella gränserna får en minskad betydelse, kommer regionernas geografiska bindningar att luckras upp allt mer. Regiongränserna blir mer flexibla och öppnar därmed för större möjligheter att forma koalitioner, etablera samarbete och knyta regioner eller orter närmare varandra över och inom regiongränser utifrån olika intressen, främst ekonomiska. Detta tonar enligt utredaren ner betydelsen av existerande administrativa gränser.

Utredaren diskuterade olika tänkbara nya regionindelningar i Sverige och skisserade tre olika alternativ hur dessa skulle styras. Det första alternativet innebar att staten genom sin regionala förvaltning

också tar ett ökat ansvar för utvecklingen inom landets olika regioner. Det andra alternativet tog fasta på den kommunala självstyrelsens princip och innebar att kommunerna genom en utvecklad samverkan skulle överta de regionala uppgifterna. Det tredje alternativet byggde också på den kommunala självstyrelsens princip men innebar en ny typ av regionalt självstyrelseorgan med direktvalda ledamöter och beskattningsrätt. Det skulle ta över uppgifter från statliga myndigheter, landsting och vissa kommunalförbund.

Utredaren menade att möjligheterna att utnyttja komparativa fördelar genom samverkan och koalitioner med olika partners på längre eller närmare håll kan komma att forma strukturer som avviker ifrån det som vi hittills har varit vana att betrakta som naturligt och självklart. En viktig drivkraft i denna utveckling är konkurrensen om företagsetableringar och arbetskraft regionerna emellan.

Exempel på regionalt samarbete i Sverige

I Sverige har det under senare år har vuxit fram ett samarbete kring de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. Runt Mälaren har landstingen och kommunerna bildat ett Mälardalsråd för att diskutera gemensamma planerings- och investeringsfrågor. I Västsverige finns en organisation bestående av ett 50-tal kommuner som samarbetar kring ett gemensamt EG-kontor i Bryssel. I Skåne pågår också en process där det regionala samarbetet utvecklas.

I Mellannorrland pågår diskussioner om bildande av någon form av regionförbund genom ett samarbete mellan Jämtland och Västernorrland, om bl.a. en snabbjärnväg samt Mitthögskolan. Även i den nordligaste delen, där det sedan länge finns ett samarbete inom hela Nordkalotten, pågår det diskussioner om regionalt samarbete inom en Bottniaregion.

Regionberedningen, som tog vid efter regionutredningens analys, har nyligen i ett delbetänkande (SOU 1993:97) föreslagit att en försöksverksamhet inleds med regionförbund i Västsverige och Skåne.

Regionförbundens verksamhetsområde bör enligt Regionberedningen vara väl avgränsat och gälla uppgifter som idag åvilar kommuner, landsting eller staten och som avser något eller några av följande områden: uppgifter enligt hälso- och sjukvårdslagen, lagen om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik och plan- och bygglagen i vissa delar samt uppgifter som rör regionalt utvecklingsarbete, glesbygdsutveckling, näringslivsutveckling, utbildning, kultur, miljö och kommunikationer.

Regionberedningen anser att det för närvarande inte finns tillräckligt med underlag för ett mer uttömmande förslag om vilka statliga upp-

gifter som bör flyttas över till ett regionförbund. Detta hindrar enligt beredningen dock inte att uppgifter som rör regional utvecklingsplanering och andra åtgärder för en regions långsiktiga tillväxt redan nu i väsentliga delar kan föras över till ett regionförbund. Det rör sig exempelvis om uppgifter som avser regionalpolitik och kommunikationer.

2.14 Våra bedömningar

En huvudslutsats av den föregående redovisningen är att i ett europeiskt perspektiv har de svenska kommunerna och landstingen mycket stora befogenheter och en stark självstyrelse. Detta delar vi för övrigt med de andra nordiska länderna.

I nordeuropeiska länder har man ofta genomfört kommunsammanläggningar i syfte att stärka den kommunala nivån. I syd- och mellaneuropeiska länder har det varit vanligare att stärka den regionala nivån och behålla ett stort antal små kommuner.

Västeuropas institutionella struktur på lokal och regional nivå präglas således av en stor mångfald. Detta gör det enligt vår mening mindre sannolikt att de västeuropeiska integrationssträvandena skulle inriktas på att göra den politiska och administrativa strukturen på lokal och regional nivå mer enhetlig. Några sådana ambitioner ryms inte heller i de nuvarande framtidsskisserna för den Europeiska Unionen.

Om Finland, Norge och Österrike tillsammans med Sverige blir medlemmar i EG/EU innebär det att ytterligare fyra länder med en decentraliserad samhällsmodell träder in i Gemenskapen. Enligt vår mening skulle detta kunna påverka inställningen till den lokala och regionala självstyrelsen i det framtida samarbetet inom EG/EU.

Vi finner det sannolikt att den lokala nivån och regionerna får en växande betydelse inom EG/EU i framtiden. Inrättandet av den Regionala kommittén anses av många innebära ett stort steg framåt när det gäller kommunernas och regionernas inflytande på EG:s beslutsprocess. Från vissa stater, främst de som har en federal struktur som t.ex. Tyskland och Belgien, finns det starka önskemål om ytterligare förstärkning av regionerna, bl.a. genom att en andra kammare inrättas i Europaparlamentet.

Detta krav har dock hittills avvisats med hänvisning till att strukturen i medlemsländerna är alltför olika för att representanter skall kunna utses till ett sådant organ. I t.ex. Storbritannien, där man inte har någon stark regional nivå, är frågan om regionaliseringen svårhanterlig. Man betonar därför hellre den lokala förvaltningens betydelse.

Den kanske mest intressanta utvecklingen idag är de nya samarbetsformer mellan kommuner och mellan regioner som växer fram på olika håll runt om i Europa. Moderniseringen av näringslivet och infrastrukturen bildar utgångspunkt för nya samarbetsmönster.

Regioner som uppstår ur ekonomiska behov är sällan anpassade till administrativa gränser. Vi tror därför att regionindelningen i framtiden mer än idag kommer att utgå ifrån hur man tolkar de förändringskrafter som verkar inom näringslivet och samhällsutvecklingen i vid mening och hur man väljer att formera sig för att möta nya krav.

Vi tror att regiongränserna blir allt mer flexibla i framtiden och därmed öppnar för större möjligheter att forma koalitioner, etablera samarbete och knyta regioner eller orter närmare varandra över och inom regiongränser utifrån olika intressen, främst ekonomiska.

Vi kan idag se hur olika regioner stärker sina positioner i den tävlan som finns mellan regionerna om kvalificerad arbetskraft och företagsetableringar. Man utvecklar olika regionala strategier för näringslivsutveckling i kombination med satsningar på utbildning. Sådana regioner kommer i större utsträckning än hittills att baseras på marknader och behovet av kontakter. Kunskap och kommunikationer blir därmed avgörande faktorer för den regionala utvecklingen.

Tendenserna mot allt starkare regionala samarbetssträvanden över nationsgränserna har, enligt vår uppfattning, påverkats av den europeiska integrationen. I och med att nationsgränserna förlorar sin betydelse stimuleras utbytet mellan näraliggande regioner.

Vi ser dock inte denna utveckling som enbart ett resultat av EG-samarbetet. Kulturella och etniska strävanden liksom konkurrensen mellan olika stadsregioner spelar också en roll som förklaring till regionaliseringen i Europa.

Även i vårt land kan vi urskilja växande regionala samarbetssträvanden. Det gäller inte minst i de södra och västra delarna av landet liksom i Mälardalsområdet. Det samarbete som växer fram runt de tre storstäderna och i vissa andra delar av landet kan ses som exempel på den nyregionalism som tidigare beskrivits.

Vi återkommer i kapitel 3 till frågan om hur EG-samarbetet påverkar det regionala samarbetets utveckling.

3 Ändrade förutsättningar för den kommunala självstyrelsen

3.1 Inledning

I detta kapitel redovisas våra bedömningar av hur vissa mer grundläggande förutsättningar för den kommunala självstyrelsen kommer att påverkas av ett EES-avtal respektive ett medlemskap i EG/EU.

Med tanke på den framträdande plats som subsidiaritetsprincipen har fått i Unionsfördraget har vi genomfört en särskild studie om subsidiaritetsprincipen och den kommunala självstyrelsen genom docent Magnus Jerneck (bilaga 3). De viktigaste slutsatserna i denna studie och våra egna bedömningar redovisas i detta kapitel (3.2).

Vi har också genomfört en studie av hur EG:s rättsordning påverkar förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen genom tf. professor Lena Marcusson (bilaga 4). Resultaten från denna studie sammanfattas också i detta kapitel tillsammans med våra egna bedömningar (3.3).

En tredje aspekt som vi vill lyfta fram i detta sammanhang (3.4) handlar om samhällsorganisationens utveckling på den regionala nivån. Frågan som ställs är om ett medlemskap i EG/EU eller andra därmed kopplade utvecklingstendenser gör det nödvändigt att stärka den regionala nivåns roll och i så fall vilka organisatoriska lösningar som är tänkbara. Vi redovisar en studie, som vi låtit Lena Ramfelt och Karin Eckerdal, NUTEK, genomföra (bilaga 5), samt våra bedömningar.

3.2 Subsidiaritetsprincipen och den kommunala självstyrelsen

På uppdrag av utredningen har Magnus Jerneck i en rapport analyserat subsidiaritetsprincipen och den kommunala självstyrelsen, se bilaga 3. I detta avsnitt sammanfattas Jernecks analys. Därefter följer vår bedömning och våra slutsatser av subsidiaritetsprincipens tillämpning.

Inledningsvis konstaterar Jerneck att med uttrycket subsidiaritet har det moderna politiska språkbruket i Västeuropa berikats med ett starkt symbolladdat honnörsord. Som politisk term har den främst sina rötter

i katolsk sociallära. Som politisk princip har subsidiariteten lanserats som ett instrument för att dela upp behörigheten inom EG mellan EG:s institutioner och de enskilda medlemsstaterna. Den har blivit ett nyckelbegrepp i den integrationsprocess, som med Maastrichtfördraget som grund, syftar till att åstadkomma en politisk och ekonomisk union under 1990-talet.

Subsidiariteten - en modern politisk princip

Som politisk princip fick subsidiariteten ett betydande genomslag under efterkrigstiden, men då inte primärt som en regel för maktfördelningen mellan individ och stat, utan snarare som ett instrument för avvägningen mellan olika politisk-institutionella sfärer. Inom den socialpolitiska sfären har katolska länder av tradition lagt ansvaret på individen och familjen snarare än på stat och kommun.

Som rättesnöre för EG:s integrationsprocess återfinns subsidiaritetsprincipen redan i Romfördraget , även om den där inte uttryckligen nämns vid namn. Subsidiaritetsprincipen som rättsligt styrinstrument för maktutövningen i EG-systemet har intagit en successivt allt mer framträdande position i de konstitutionella diskussionerna inom organisationen från mitten av 1970-talet och framåt. Primärrättslig status, om än starkt begränsad, fick subsidiaritetsprincipen då den införlivades i 1987 års enhetsakt. Konkret knöts principen till samarbetet på det miljöpolitiska området; subsidiariteten blev härigenom ett medel för utvecklingen av ett sekundärrättsligt regelverk. Subsidiaritetsprincipen fick en starkare markering i Maastrichtfördraget 1992. I det politiska efterspelet från Maastricht har dess funktion och innebörd blivit föremål för ytterligare preciseringar och klarlägganden.

Subsidiaritetsprincipen i Maastrichtfördraget

Subsidiaritetsprincipen kommer klarast till uttryck i den del av Maastrichttraktaten som rör ändringar i Romtraktaten i syfte att etablera den Europeiska Unionen, nämligen artikel 3b i avsnitt II:

> Gemenskapen skall utöva sin verksamhet inom ramen för den behörighet som den har tilldelats och de mål som har uppställts för den enligt detta fördrag.
>
> På de områden där gemenskapen inte ensam är behörig skall den i överensstämmelse med närhetsprincipen agera endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför på grund av

den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan genomföras av gemenskapen.

Gemenskapen skall inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag.

Ovan citerade artikel består av tre komponenter, som från olika utgångspunkter sätter gränser för de gemensamma institutionernas maktutövning.

I artikelns första stycke slås fast, att Gemenskapernas kompetens inte går utanför de ramar och befogenheter som förlänats dem genom Romfördraget. Detta är innebörden av den s.k. legalitetsprincipen. Artikelns första stycke kan ses som ett erkännande av idén att medlemsstaterna överför kompetens till de gemensamma organen samtidigt som Gemenskapens kompetens inskränks till de områden där en överföring har skett.

I artikelns andra stycke uttrycks i fördragstexten att subsidiaritetsprincipen endast är tillämplig på de områden där både EG och dess medlemsländer har kompetens att agera; det rör sig således om s.k. delade eller konkurrerande kompetenser.

Gemenskapsinstitutionerna har i Maastrichtfördraget givits förhållandevis omfattande, men samtidigt diffust avgränsade kompetensområden. Ett fåtal av dem är exklusiva medan resterande är potentiella. Det senare innebär att medlemsländernas lagstiftningskompetens kvarstår tills en reglering på gemenskapsnivå har upprättats.

Subsidiaritetsprincipen gäller inte på de politikområden, där EG har exklusiv kompetens, dvs. områden där EG-rätten helt utesluter självständiga legislativa åtgärder på medlemsstatsnivå. Som exempel härpå kan nämnas jordbruk-, fiskeri-, transport-, konkurrens- och handelspolitiken. Subsidiaritetsprincipen gäller inte heller de frågor där medlemsländerna har exklusiv kompetens. Däremot är den ofta underförstådd på de många områden som är indragna under EG och där nationella eller lokala organ även fortsättningsvis spelar en väsentlig roll.

Subsidiaritetsprincipens tredje komponent, den s.k. proportionalitetsprincipen återfinns i art 3b sista stycket. I likhet med legalitetsprincipen är denna princip inte någon nyhet i EG-rätten. EG skall inte reglera verksamheten mer än vad som krävs för att uppnå integrationsmålen. Härigenom blir proportionalitetsprincipen ett komplement till subsidiariteten. Den gäller dock först när en prövning enligt artikel 3b andra stycket fastställt att en handling på gemenskapsnivå är nödvändig eller önskvärd.

En precisering av proportionalitetsprincipen såsom den uttryckts av Europeiska Rådet vid dess möte i Edinburgh 1992 har följande kom-

ponenter. Utgångspunkten är att Gemenskapens insatser i möjligaste mån skall lämna medlemsstaterna rätt att välja formen för de åtgärder som krävs i syfte att förverkliga Gemenskapens målsättningar. Det innebär att Gemenskapens beslut om standarder på olika områden så långt möjligt skall vara minimistandarder,vilka ger möjlighet att behålla eller införa mer avancerade nationella regler om så önskas.Gemenskapens åtgärder skall vidare uppträda i enklast möjliga form för att det åsyftade resultatet skall nås. Det betyder att direktiv skall prioriteras framför förordningar, och att ramdirektiv skall användas framför mer detaljerade direktiv. Även icke-bindande rättsakter i form av rekommendationer och s.k. frivilliga uppförandekoder skall användas när så kan anses rimligt.

Subsidiariteten som ett politiskt balansinstrument

Jerneck framhåller att såväl i tidigare diskussioner som i det förarbete som föregått Maastrichtfördraget har subsidiaritetsprincipen uppfattats som ett instrument att upprätta en balans mellan Gemenskapens makt och de enskilda medlemsstaternas inflytande. Det har särskilt gällt i en situation, där ökad integration som ett medel att kompensera för staternas försvagade beslutskraft på olika politikområden ställs mot medlemsstaternas krav på fortsatt självbestämmanderätt inom enskilda politikområden.

Subsidiariteten som närhetsprincip

Subsidiaritetsprincipen är basen i en samhällsteori som stipulerar att beslut fattas på lägsta möjliga nivå. Subsidiaritetsprincipen i ett EG-sammanhang skall i det perspektivet, enligt Jerneck, tolkas som en närhetsprincip i betydelsen att den normgivande kompetensen primärt skall ligga hos medlemsstaterna och att Gemenskapen endast skall agera när det är nödvändigt och väsentligt för att kunna förverkliga de angivna målen.

Subsidiaritetens införlivande och stärkta position i Maastrichtfördraget kan ses som en åtgärd att moderera maktkoncentrationen till Bryssel och att begränsa EG-institutionernas verkningsfält, särskilt Kommissionens. Den i artikel 3b andra stycket stipulerade regeln att beslut om möjligt skall fattas på medlemsstatsnivå har därför tolkats som en politisk bekräftelse på att EG i framtiden inte har ambitionen att lagstifta om samtliga samhällsfrågor av relevans för integrationsprocessen. Storbritannien och Tyskland har båda sett subsidiaritetsprincipens införande i Maastrichtfördraget som ett absolut villkor för att de möjliga gemenskapskompetenserna skulle kunna utvidgas, dels med

nya politiska sakområden som kultur, hälsa, utbildning och yrkesutbildning, konsumentskydd, stora infrastrukturer, industripolitik, utvecklingssamarbete och ekonomisk och social "cohesion", dels med utbyggda kompetenser i fråga om miljö, forskning och utveckling samt socialpolitik.

Strävan att begränsa EG-institutionernas maktutövning har också kopplats till ambitionen att skapa en fastare sammanslutning, i vilken besluten skall tas så nära medborgarna som möjligt, en målsättning som kommer till uttryck i Maastrichtfördragets ingress, liksom artikel A, avsnitt 1:

> Genom detta fördrag upprättar de fördragsslutande parterna mellan sig en europeisk union, härefter kallad "unionen".
>
> Detta fördrag markerar en ny fas i processen mot skapandet av en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt.
>
> Unionen skall vara grundad på Europeiska gemenskaperna samt den politik och de samarbetsformer som införs genom detta fördrag. Unionen skall ha till uppgift att på ett konsekvent och solidariskt sätt organisera förbindelserna mellan medlemsstaterna och mellan deras folk.

Betraktad som en närhetsprincip har subsidiariteten knutits till önskemålen om förstärkta demokratiska kontrollprocedurer inom EG/EU i syfte att häva det omtalade och efterhand kritiserade "demokratiska underskottet". Idén att besluten inte skall tas på högre nivå än nödvändigt har i det sammanhanget tillskrivits en betydande politisk symbolkraft.

Enligt Jerneck har subsidiaritetsprincipen även kopplats till begreppet decentralisering i betydelsen överföring av beslutsbefogenheter från EG-nivå till nationell nivå för att beskriva de komplicerade och dynamiska maktrelationerna mellan EG och dess medlemsstater.

Frågan har rests om inte närhetsaspekten också bör innefatta subnationella beslutsnivåer, främst statens förhållande till regioner och kommuner. Formuleringen att "... besluten (skall) fattas så nära medborgarna som möjligt..." har åberopats till stöd för en sådan tolkning.

Maastrichtöverenskommelsen innebar emellertid att subsidiariteten stannade vid nationsgränsen, då den ej uttryckligen reglerar maktförhållandena inom de enskilda medlemsländerna. Detta utesluter dock inte möjligheten av att principen på längre sikt omfattar även de subnationella beslutsnivåerna. Det går också att göra gällande att inrättandet av den Regionala kommittén i EG/EU, om än i mer indirekt form, är ett ut-

tryck för att subsidiariteten även omfattar politiskt-administrativa nivåer under den nationella. Under alla omständigheter kan subsidiariteten komma att tolkas som ett legitimeringsinstrument för lokala och regionala självständighetssträvanden inom flera EG-länder.

Subsidiariteten som fjärrprincip

Den katolska socialteorins betoning av en vertikal tvåvägsrelation mellan större, eller överordnade och mindre, eller underordnade, enheter visar, enligt Jerneck, att subsidiaritetsprincipen även inkluderar en fjärrdimension. Det väsentliga är att besluten inte leder till maktkoncentration och att de åtnjuter legitimitet. Grundregeln är att principen åsidosätts eller kränks om de mindre enheterna hamnar i ett stort beroendeförhållande till de större. Större enheter, dvs. Gemenskapen, bör därför tillåtas agera när handlingar på övernationell nivå bättre tillgodoser integrationens målsättningar än om de hade utförts på nationell nivå.

Med en sådan tolkning kan subsidiaritetsprincipen komma att rättfärdiga en utökad besluts- och initiativrätt på gemenskapsnivå. Sammanfattningsvis har subsidiaritetsprincipen setts som ett sanktionsinstrument för såväl gemenskapsåtgärder som dess motsats.

Subsidiariteten i ett framtida EU

Jerneck ställer frågan om närhetsaspekten skall dominera över fjärraspekten eller tvärtom? Om närhetsaspekten får prioritet betyder det att behovet av ytterligare gemenskapsinsatser tonas ned och de nationella beslutsprocessernas allmänna inriktning inom ett visst givet politikområde anses stå i harmoni med Gemenskapens övergripande integrationsprogram.

Om fjärraspekten överväger är det liktydigt med att integrationsprocessens mål tolkas som överordnade de mer snävt nationellt definierade målen, eller annorlunda uttryckt, att allmänintressets fortbestånd får prioritet i förhållande till det nationella egenintresset.

Jerneck gör den bedömningen att subsidiariteten primärt bör betraktas som ett politiskt begrepp. Frågan är vilka institutioner som ytterst får en tolknings- och övervakningsfunktion av principens tillämpning inom EU. Subsidiaritetens klara politiska dimensioner leder till att dess tillämpning främst skall ske på grundval av lämplighetsbedömningar i ett samspel mellan EG:s politiska institutioner och medlemsstaterna; ett samarbete mellan Rådet, Kommissionen och Parlamentet skall etableras i detta syfte.

EG-domstolens skyldighet att i efterhand övervaka principens innebörd och efterlevnad så att inte för mycket går till gemenskapsnivå innebär samtidigt att en rättslig prövning bortom de politiska instanserna kan komma att äga rum. Hur denna utvecklas är i mångt och mycket oklart; frågan är, enligt Jerneck, om subsidiariteten överhuvudtaget är judiciabel, dvs. lämpar sig för en rättsprövning när enhetliga kriterier saknas.

En dominans för närhetsaspekten

Det som talar för att närhetsaspekten kommer att vara ett riktmärke för det fortsatta arbetet inom EG är det förhållandet att flera medlemsländer, däribland Danmark och Storbritannien, men i viss mån även Tyskland, önskar begränsa de överstatliga inslagen i integrationsprocessen.

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

Kommissionen har lagt fram en lista över EG:s rättsakter, som än så länge befinner sig på förslagsstadiet och som skulle kunna förbättras genom mindre detaljstyrning respektive helt dras tillbaka. Det rör sig om rättsakter inom ganska disparata ämnesområden av både stor principiell och politisk betydelse. Kommissionen har även fått i uppdrag att inventera och precisera hur existerande och framtida lagstiftning inom Gemenskapen skall kunna anpassas till subsidiaritetsprincipen. Kommissionen arbetar även med att söka gallra ut rättsakter som inte längre är aktuella inom Gemenskapen och som inte är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

En dominans för fjärraspekten

Jerneck konstaterar att ett centralt argument för tolkningen att subsidiaritetens fjärraspekt kommer att dominera är att den sekundära EG-rättens "spärrverkan" hittills utnyttjats för att förhindra att luckor bildas i EG:s regelsystem. Frågan är vad det reellt sett innebär att Kommissionen i enlighet med rådets beslut skall pröva nya lagstiftningsförslag i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Huruvida initiativet skall betraktas som politisk retorik eller inte är oklart mot bakgrund av svårigheterna att entydigt fastställa Kommissionens långsiktiga politiska viljeinriktning. Erfarenheterna av Kommissionens ambition att utvidga den rättsliga basen för sina förslag, genom att förorda åtgärder på områden såsom hälsa och sociala frågor, där majoritetsbeslut är möjligt,

talar för att Kommissionen kommer att vara en stark integrationsförespråkare. I detta sammanhang uppkommer frågan om inte kraven på effektivitet kan verka i centraliserande riktning.

Tolkningen av subsidiaritetsprincipen som en fjärrprincip med centraliserande inslag kan hämta stöd i den s.k. legalitetsprincipen i artikel 3b, första stycket. Där anges att EG:s institutioner i realiteten kan anses få en utvidgad kompetens om det anses "nödvändigt för att förverkliga de stadgade målen i fördraget".

Subsidiariteten är, framhåller Jerneck, en princip som reglerar förhållandet mellan EG:s institutioner och dess medlemsstater. Medlemsländernas nationella maktdelning berörs inte. Subsidiariteten som ett maktbalansinstrument i förhållandet mellan EG och dess medlemsstater innebär i princip att subsidiariteten stannar vid nationsgränserna. Så länge detta förhållande består är det, enligt Jerneck, sannolikt att subsidiariteten varken får kortsiktiga eller långsiktiga direkta konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Däremot kan det vara fråga om indirekta effekter som ett resultat av samspelet mellan den svenska staten och EG/EU.

Om närhetsaspekten överväger, dvs. medlemsstaterna behåller sin beslutanderätt, blir de indirekta verkningarna av EG:s beslut på den **kommunala självbestämmanderätten** troligen ytterst begränsade inom de områden som inte omfattas av den exklusiva kompetensen. Självstyrelseproblem kan dock aktualiseras mot bakgrund av de anpassningskrav på det svenska samhället som internationaliseringen mer allmänt ger upphov till.

De eventuella begränsningar i den kommunala självstyrelsen som subsidiaritetsprincipen kan ge upphov till är sannolikt mest framträdande i de fall då Gemenskapens institutioner agerar i centraliserande riktning, dvs. när subsidiariteten tolkas strikt som en fjärrprincip konstaterar Jerneck.

De beslut som fattas i EG rör ofta lokala eller regionala myndigheters ansvarsområden. Ett viktigt problem för den kommunala självstyrelsens utveckling gäller den författningsmässiga grunden för självstyrelsen. En övergripande fråga, som Jerneck aktualiserar, är om statens åtgärder inom ramen för EG-samarbetet kan komma i konflikt med den kommunala självbestämmanderätten eller inte inför hotet om en uttunning av statsfunktioner visavi EG, dels i fråga om den kommunala handlingsfriheten, dels i fråga om den kommunala handlingskapaciteten.

Jerneck skisserar tre möjliga scenarier:

1. Spelutrymmet ökar när centralmakten blir uppbunden av förhandlingar med EG/EU.

2. Staten beskär den kommunala aktionsradien, t.ex. för att värna det nationella intresset.
3. Staten väljer en samarbetsstrategi visavi kommunerna för att hantera de problem en maktförskjutning till EG:s centrala organ skulle kunna innebära.

Det första scenariet knyter an till den trend mot decentralisering och kommunal självstyrelse, som varit tydlig i svensk politik sedan 1970-talet och som bl.a. manifesterat sig i bruket av ramlagar och målstyrning istället för detaljreglering inom olika politikområden. Föreställningen är att denna tyngdpunktsförskjutning av makt och ansvar till subnationella beslutsnivåer kan komma att stärkas ytterligare av internationaliseringen, av vilken Sveriges närmande till EG/EU är en väsentlig del. Argumentet här är att statsmakten riskerar att successivt försvagas - eller komma på mellanhand - när den dras in i komplexa beroendeförhållanden och integrationsprocesser syftande till långtgående övernationella lösningar.

Under förutsättning att en sådan utveckling stärker den kommunala autonomin bör det första scenariet kunna uppfattas som positivt för kommuner och landsting. Toleransen för en ökad handlingsfrihet för kommuner och landsting kan emellertid begränsas i ett läge då staten anser sig tvingad att kraftsamla sina resurser i syfte att skapa en enhetlig front i en fientlig eller delvis antagonistisk beslutsmiljö, framhåller Jerneck.

Det andra scenariet beskriver Jerneck på följande sätt. En statlig centralisering kan motiveras utifrån en allmän svensk strävan att visa följdsamhet mot vissa EG-direktiv i syfte att uppnå förhandlingsvinster gentemot EG på andra områden. Resonemanget bygger på föreställningen att förmågan att påverka andra aktörer i den internationella politiken i form av exempelvis idémakt förutsätter följsamhet gentemot tidigare träffade uppgörelser. I de fall den kommunala självbestämmanderätten, t.ex. vid införlivande av beslut, leder till icke önskvärda konsekvenser och därmed innebär att staten inte uppfyller sina åtaganden kan en begränsning av den kommunala handlingsfriheten ses som nödvändig. I EG försöker regioner och kommuner i dag att aktivt bearbeta de centrala EG-organen direkt i stället för att gå via sina egna regeringar. Detta partnerskap mellan Kommissionen och enskilda lokala myndigheter kan uppfattas som störande ur ett centralmaktsperspektiv. En utveckling mot EG-centralism snarare än decentralism innebär inte med nödvändighet att lokalmaktens förbindelser med Kommissionen minskar utan snarare tvärtom.

En utveckling mot centralmaktsdominans syns möjlig i ett läge, då subsidiaritetsprincipen tolkas i riktning mot en stark EG-centralism, men även då närhetsprincipen balanserar fjärrprincipen genom att be-

gränsa regleringsambitionen från EG:s sida. Även i frågor där EG:s ramdirektiv lämnar ett stort nationellt spelrum kan den svenska staten i syfte att undvika bristande följdsamhet mot gemensamt beslutade EG-normer vilja begränsa den fria tillämpningsrätten på kommunal nivå.

I den mån utvecklingen mot ekonomisk och monetär union berörs av subsidiaritetsprincipen kan, enligt Jerneck, en centraliseringssträvan från statens sida teoretiskt sett leda till inskränkningar i den kommunala beskattningsrätten. Jerneck gör dock gällande att en sådan inskränkning inte specifikt behöver vara knuten till EG:s krav, utan kan likaväl vara ett led i en allmänt ekonomisk stram politik, motiverad av att effektivisera och sanera den offentliga sektorn.

Det tredje scenariet innebär enligt Jernecks beskrivning att staten väljer en samarbetsstrategi visavi kommunerna och landstingen för att hantera de problem som en maktförskjutning till EG:s centrala organ innebär. Ett krav på enighet utåt behöver inte innebära att staten begränsar kommunernas och landstingens handlingsutrymme. Staten kan uttryckligen vilja harmonisera det nationella handlandet inom ramen för en pågående förhandling med kommuner och landsting för att bättre kunna förankra de svenska frågorna inför EG-förhandlingarna. Här uppkommer frågan hur kommuner och landsting skall tillvarata sina intressen i den nationella beslutsprocessen som föregår ett svenskt agerande i EG/EU. Kommuner och landsting kommer sannolikt att ha ett stort behov av att påverka den nationella inställningen. Problemet som uppstår enligt Jerneck är vem som slutligen skall representera detta intresse, men också hur intresset skall artikuleras inom det kommunala kollektivet. Under alla omständigheter, särskilt när gemenskapskompetensen utvidgas, torde EG kräva att Sverige i möjligaste mån talar med en röst vid förhandlingar i Bryssel.

I takt med internationaliseringen har kommuner och landsting vidgat sina aktiviteter utanför nationsgränserna. Lokalmakten har ofta möjlighet att ombesörja de internationella förbindelserna med större flexibilitet och snabbhet än vad centralmakten har. Jerneck framhåller även att lokalmakten har goda förutsättningar att känna av väsentliga utvecklingstendenser i det internationella närområdet och kan därmed fungera som en viktig förbindelselänk mellan centralmakten och regionala centra utanför nationsgränsen. Kommuner och landsting kan härigenom få en väsentlig roll som spridare och hämtare av idéer.

I en situation då subsidiariteten tolkas i centraliserande riktning inom EG bör det finnas ett starkt lokalt och centralt intresse av att göra de svenska synsätten gällande för att påverka det internationella idémönstret i en för Sverige gynnsam riktning.

En ovan skisserad informell kommunal integration med det omgivande Europa kan ses som en funktion av en allmän internationalisering lika gärna som ett resultat av ett svenskt medlemskap i EG

framhåller Jerneck. En fråga som aktualiseras i detta sammanhang är om kommunallagens förbud mot "utrikespolitik" kan komma att utgöra ett rättsligt hinder för kommuner och landsting att agera.

Jerneck belyser avslutningsvis frågan om subsidiaritetsprincipens betydelse för den demokratiska komponenten i den kommunala självstyrelsen: Den kommunala demokratin påverkas troligen inte direkt av subsidiaritetsprincipen såsom en maktfördelningsprincip mellan EG och dess medlemsstater. De eventuella problem som kan uppstå torde i stället hänga samman med att kommuner och landsting i allt högra grad väljer att verka på den internationella arenan, t.ex. i form av lobbyism.

Av studier om internationaliseringens inverkan på det nationella beslutssystemet framgår att sekretess, ökad tjänstemannamakt och tilltagande elitisering inom politikergruppen inte sällan kan förstärkas eller ytterligare understrykas när det nationella intresset skall hävdas utanför landets gränser. I den mån som kommuner och landsting för att värna sin självbestämmanderätt blir internationellt aktiva eller delaktiga i den nationella beredningsprocessen löper de viss risk att drabbas av samma problem. Å andra sidan kan den politiska medvetenheten om denna risk hos förtroendevalda och medborgare leda till större vaksamhet och stärkta krav på regelbunden informationsåterföring och demokratisk förankring. Ett medlemskap i EG/EU med dess institutionaliserade beslutsprocess torde snarare ge bättre förutsättningar för en demokratisk bevakningsstrategi än om Sverige står utanför Unionen. Detta gäller såväl på nationell som på lokal nivå.

Inom EG finns krav på att öka subsidiaritetsprincipens tillämplighet till att även gälla subnationella nivåer (regioner, kommuner, landsting). Det skulle sannolikt, enligt Jerneck, innebära en yttre legitimering av den internationellt sett mycket starka kommunala självstyrelsen i Sverige och eventuellt på sikt gynna spridningen av den nordiska självstyrelsemodellen i det övriga EG. Subsidiaritetsprincipen gäller i huvudsak på de nivåer där det finns en uttrycklig lagstiftningskompetens. För svensk del aktualiseras frågan om den kommunala beskattningsrätten kan likställas med lagstiftningskompetens eller inte. Om detta gäller kan man, enligt Jerneck, inte utesluta att den kommunala beskattningsrätten som en följd av en bredare tolkning av subsidiaritetsprincipen skulle kunna få ett starkare skydd gentemot statliga ingripanden.

Oavsett om Sverige endast träder in i EES eller helt står utanför både EES och EG/EU kan subsidiariteten sägas sakna omedelbar relevans för svenska kommuner och landsting, konstaterar Jerneck.

Våra bedömningar

Subsidiaritetsprincipen - som den har formulerats i Maastrichtfördraget - är ett flerdimensionellt begrepp som är föremål för ideologiska och

praktiska tolkningar. Vi kan konstatera att subsidiaritetsprincipen reglerar kompetensförhållanden mellan EG/EU och dess medlemsstater samt ger riktlinjer för utarbetande av EG/EU:s rättsakter. Däremot reglerar den **inte** medlemsstaternas inre kompetensmässiga och organisatoriska förhållanden. Subsidiaritesprincipen är därmed, enligt vår uppfattning, i strikt mening inte tillämplig på uppgiftsfördelningen mellan staten, landstingen och kommunerna i Sverige.

Det kan emellertid inte uteslutas att subsidiaritetsprincipen som politisk princip kan komma att påverka den svenska debatten om den offentliga verksamhetens organisation.

Det finns en osäkerhetsfaktor i subsidiaritetsprincipens tillämpning inom EG/EU. Det gäller huruvida den nuvarande tendensen att tillämpa principen som en närhetsprincip, dvs. att beslut skall fattas på lägsta möjliga nivå, skall bestå. Det motsatta förhållandet, att tillämpa principen som en fjärrprincip, dvs. att beslut skall fattas centralt eftersom det bättre skulle tillgodose det gemensamma målet, är också en tänkbar utveckling. Vi anser dock att det senare alternativet förefaller mindre sannolikt. Det skulle nämligen förutsätta att EG:s medlemsstater överlåter ytterligare kompetenser till det överstatliga organet och därmed inskränker sitt nationella oberoende. En sådan utveckling förefaller inte särskilt sannolik för närvarande.

Vår bedömning är således att subsidiaritetsprincipen och dess nuvarande tillämpning i EG:s lagstiftningsarbete verkar till förmån för en bibehållen kommunal självstyrelse i Sverige.

Vi tar inte ställning till de alternativa scenarier för den kommunala självstyrelsen som Magnus Jerneck har tecknat i sin underlagsrapport och som har sammanfattats i det föregående avsnittet. Vi anser emellertid att analysen och de olika scenarierna är en god grund för den fortsatta diskussionen om den kommunala självstyrelsens utveckling i en allt mer internationaliserad beslutsmiljö.

3.3 EG:s rättsordning och den svenska kommunala självstyrelsen

Lena Marcusson har på vårt uppdrag utarbetat en särskild rapport om EG:s rättsordning och den svenska kommunala självstyrelsen, bilaga 4.

I den följande texten görs ett sammandrag av Lena Marcussons rapport. I ett sammanfattande avsnitt i detta kapitel dras våra slutsatser av de analyser Lena Marcusson gjort.

Kommunalrätt definieras i rapporten som den rättsliga struktur som reglerar kommunerna och landstingen i deras egenskap av särskilda offentligrättsliga aktörer. I de fall lagstiftaren riktar sig till dessa aktörer

och reglerar deras verksamhet på ett sätt som kan urskiljas från den reglering som gäller för andra aktörer, kan vi tala om kommunalrättslig reglering.

Den svenska kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen i Sverige är historiskt präglad av tre särskilt betydelsefulla faktorer:

Kommunernas öppet angivna allmänna befogenheter.
Kommunmedlemmarnas rätt att överklaga kommunala beslut.
Kommunernas rätt att ta ut skatt för skötseln av verksamheten.

De kommunala allmänna befogenheterna grundas på en generalklausul med innebörden att kommunerna själva får sköta de angelägenheter som kan anses vara i kommunmedlemmarnas intresse och anknyter till det kommunala området. Kommunmedlemmarna kontrollerar denna verksamhet själva, utan att något överordnat organ kan ta initiativ, genom att påkalla en laglighetsprövning i det fall där de anser det befogat. Beskattningsrätten anses innebära en rätt för kommuner och landsting att själva avgöra det procentuella skatteuttagets storlek.

Utöver dessa faktorer utmärks den svenska kommunala verksamheten av:

* En demokratisk och representativ styrelseform.
* Långt gående administrativt och ekonomiskt ansvar för en mycket stor del av det svenska välfärdssystemet.
* Att förvaltningen principiellt leds av förtroendevalda.
* En långt gående samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

Kommunal självstyrelse i grundlag och kommunallag

Stadgandena i regeringsformens (RF) första och åttonde kapitel bildar i dag utgångspunkten för en bedömning av kommunernas och landstingens rättsliga ställning. Enligt den s.k. portalparagrafen i RF 1 kap. 1 §, förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I 1 kap. 7 § anges att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, att beslutanderätten i dessa tillkommer valda församlingar samt att kommunerna och landstingen får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Av regeringsformens 8 kap. 5 §, framgår att föreskrifter om kommunal verksamhet i vissa fall skall ha lagform. Primärt krävs lagform vad gäller föreskrifter om grunderna för ändringar i kommunindel-

ningen, grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer samt för den kommunala beskattningen, liksom för kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden.

I vilken utsträckning kan man säga att dessa grundlagsstadganden innebär ett reellt skydd för den kommunala självstyrelsen enligt svensk rätt?

Marcusson besvarar frågan på följande sätt. Av förarbetena till regeringsformen framgår att självstyrelsen uppfattas som "principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna". Grundläggande för kompetensen anses vara att kommunerna har en fri sektor, vid sidan av sina särskilda åligganden, som kännetecknas av initiativrätt och självständig beslutanderätt. Man kopplar samman självstyrelsebegreppet med den allmänna kommunala kompetensen. Samtidigt uttrycks att all kommunal kompetens i grunden bygger på riksdagens rätt att delegera uppgifter till kommunerna, inte på en uppfattning om att kommunerna till sin natur har rätt att utöva vissa befogenheter.

Att kommunala åligganden måste bestämmas i lag eller ha stöd i bemyndiganden innebär ett skydd mot regeringens och de statliga myndigheternas maktutövning, men detta uttrycker inte annat än att kommunerna alltid ytterst är beroende av riksdagen. Någon fast uppgiftsfördelning mellan den fria sektorn och de kommunala åliggandena anges inte. I brist på en sådan synes det inte finnas några hinder att på tidigare oreglerade områden föreskriva nya skyldigheter.

Den kommunala självbestämmanderätten hänger nära samman med principen om beskattningsrätten. I praktiken blir det meningslöst att tala om en allmän kompetens inom en fri sektor, om inte kommunerna tillerkänns någon rätt att uttaxera medel för verksamheten. I diskussionerna kring skattestoppen 1991-93 har från regeringshåll hävdats att regeringsformens 1 kap. 7 § är ett principstadgande, som inte medför en helt fri beskattningsrätt ens i den meningen att en kommun helt obunden skulle kunna bestämma skatteuttagets storlek. I samband med det senaste skattestoppet 1993 markerade regeringen att staten har ett överordnat ansvar för samhällsekonomin och att detta måste medföra en rätt att fastställa finansiella ramar även för kommunerna.

Riksdagen kan inom den ram som regeringsformen fastslår göra inskränkningar i självstyrelsen utan att detta uppfattas som grundlagsstridigt eller odemokratiskt. Grundlagsstadgandena utgör ett ganska bräckligt rättsligt skydd enligt Marcusson.

I 1991 års kommunallag har den kommunala självstyrelsen för första gången kommit direkt till uttryck i kommunallagstiftningen, dock med en enligt förarbetena något vidare innebörd än regeringsformens formulering antyder. Principen gäller enligt kommunallagen, 1 kap. 1 §, hela den kommunala verksamheten och beskriver relationen mellan

staten och den kommunala sektorn. Självstyrelsen får därmed sägas ha två sidor. Kommunerna har rätt att själva besluta om och finansiera de uppgifter som är av intresse just för den enskilda kommunen. Beskattningsrätten framstår här som central, om än osäker. Den andra sidan av självstyrelsen, rätten till självbestämmande inom den av staten reglerade sektorn, är ganska kringskuren; formerna för lagstiftning och annan styrning och kontroll påverkar utrymmet. Det viktigaste skyddet är härvid kravet på lagform eller riksdagsbemyndigande för kommunernas åligganden konstaterar Marcusson.

Den kommunala kompetensen

De övergripande reglerna om kommunernas kompetens har samlats i kapitel två i kommunallagen. Här uttrycks förutsättningarna för den allmänna kompetensen, nämligen allmänintresset och anknytningen till det kommunala området. Kommunens allmänna kompetens omfattar t.ex. allmänt näringsfrämjande åtgärder och fritids- och kultursatsningar. Ibland förutsätts från riksdagens sida att kommunerna engagerar sig på ett område även om rättslig skyldighet inte föreligger, såsom konsumentrådgivning och biblioteksverksamhet.

Den reglerade kompetensen är enligt förarbetena omfattande och mycket skiftande till sin karaktär. Den delas upp i tillskottskompetens, såsom internationell katastrofhjälp och kompetens som innefattar att vissa angelägenheter görs obligatoriska, såsom socialtjänsten. Ur självstyrelsesynpunkt är det viktigt att notera tendenser till mer uttunnade obligatoriska uppgifter för kommunerna inom det specialreglerade området. Preciserade skyldigheter har av lagstiftaren ersatts av rambestämmelser och målformuleringar. Exempelvis har strävan efter ökad konkurrens i kommunal verksamhet lett till ny reglering för att åstadkomma mångfald.

Kommunallagen tillåter i princip inte ett kommunalt engagemang som berör andra länder i den mån uppgiften tillkommer staten. Utrikespolitiken anses som en uppgift förbehållen staten. Viss verksamhet är dock i någon utsträckning tillåten, såsom vänortsförbindelser, katastrofhjälp, tjänsteexport som föreslås utvidgas.

Rättslig styrning och kontroll

Den rättsliga styrningen av den kommunala verksamheten utgörs främst av lagstiftning, föreskrifter och statsbidragsvillkor. Avreglering och målstyrning har länge varit metoder som syftat till att förnya den offentliga sektorn. Införandet av ett generellt statsbidragssystem har medfört

att ett flertal villkor som tidigare gällde för kommuner och landsting försvunnit. I den rättsliga styrningen ingår regleringen av den kommunala indelningen i två nivåer: gränsdragningen mellan enskilda kommuner och landsting samt tillåtelse eller påbjudande av olika samarbetsformer. Andra former av styrning sker genom utbildning och överenskommelser mellan statsmakterna och Kommunförbundet respektive Landstingsförbundet. Statsbidrag används som styrform för att tvinga fram verksamhet och för att påverka och stimulera olika åtgärder.

Inom den specialreglerade verksamheten finns förvaltningsbesvär för att kontrollera kommunala beslut som rör enskildas rättigheter och skyldigheter. Denna kontrollform är tämligen ingripande och innebär en väsentlig begränsning av den kommunala självbestämmanderätten, på så sätt att den instans som prövar besvären kan sätta ett eget beslut i stället för det överklagade kommunala beslutet.

I övrigt är kontrollen av den kommunala verksamheten begränsad till att omfatta en laglighetsprövning. Varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av ett kommunalt beslut prövad. Prövningsinstansen kan härvid upphäva eller fastställa ett överklagat beslut, men inte ändra detsamma. Laglighetsprövningen är ett medel för kommunmedlemmarna att bevaka att de ekonomiska resurserna används till lagliga ändamål och innebär ett mindre ingrepp i den kommunala självstyrelsen än förvaltningsbesvärsprövningen. Laglighetsprövningen kan i vissa fall utgöra det enda rättsmedlet även inom den specialreglerade verksamheten. Justitiekanslern (JK) och Justitieombudsmannen (JO) har båda till uppgift att utöva tillsyn över kommunal verksamhet och kan ingripa med åtal för tjänstefel vid myndighetsutövning som varit försumlig.

EG:s rättsordning - en sammanfattning

Primärrätten

EG-rätten består av primärrätt och sekundärrätt. Primärrätt är de fördrag som Gemenskapens arbete bygger på, såsom Romtraktaten. Sekundärrätten utgörs av de rättsregler som härleds ur fördragen, t.ex. förordningar och direktiv. Den konstitutionella grunden för EG/EU består av de tre fördragen EKSG; EURATOM och EEG, Enhetsakten från 1985 och Unionsfördraget (Maastrichtfördraget) 1993. Fördragen har i stor utsträckning karaktären av ramfördrag, som fylls ut av sekundärregler eller domstolspraxis.

EG/EU är en överstatlig rättsordning med egna rättskällor och är överordnad medlemsstaternas nationella rättsordningar i den omfattning som fördragen medför. Medlemskapet innebär att en stat avstår från vissa delar av sin regleringskompetens, sin suveränitet, till förmån för Gemenskapens rättsordning. En grundläggande princip i EG-rätten är lojalitetsprincipen (artikel 5 i Romfördraget), som innebär att medlemsstaterna är skyldiga att göra allt för att säkerställa att förpliktelserna fullgörs. Detta är i stort sett avgörande för ett genomförande av EG-rätten i de enskilda staterna, där EG saknar institutioner eller medel för verkställighet. Enligt artikel 7 i Romfördraget är staterna också skyldiga att behandla varandras medborgare rättvist efter samma grunder som sina egna medborgare, den s.k. icke-diskrimineringsprincipen.

EG-domstolen spelar en viktig roll i EG-rätten och har aktivt bidragit till integrationens fördjupning och fortskridande. Domstolen har som främsta uppgift att se till att EG-rätten tolkas enhetligt och avgöra dess innebörd. Fördragets bestämmelser som ofta är generella och vaga, tolkas i ljuset av Gemenskapens mål. Sekundärrätten tolkas i överensstämmelse med primärrätten. Domstolen dömer i mål mellan medlemsstaterna och inbördes mellan EG:s institutioner samt mellan Kommissionen och medlemsstater. Vidare dömer Domstolen mellan enskilda och medlemsstater. Kommissionen eller medlemsstat kan väcka talan mot annan medlemsstat för fördragsbrott. Domstolen kan bötfälla en medlemsstat som inte rättat sig efter ett tidigare domstolsutslag.

Rättsakter utfärdade av Rådet eller Kommissionen kan av Domstolen förklaras ogiltiga om de inte står i överensstämmelse med fördraget. En viktig uppgift för Domstolen är att på begäran av nationella domstolar lämna förhandsbesked om EG-reglernas innebörd. Förhandsbesked är bindande för den domstol som har begärt beskedet. Möjligheten att ge förhandsbesked anses i bland som den viktigaste formen av kontroll av medlemsstaternas fördragsefterlevnad.

Enligt Maastrichtfördraget inrättas en ny institution - Regionala kommittén - med rådgivande status, där regionala och lokala organ i medlemsstaterna skall vara representerade.

EG:s kompetens - en sammanfattning

De grundläggande reglerna om EG:s kompetens återfinns i artikel 3, Romfördraget. EG-institutionernas arbete bygger på *legalitetsprincipen*, vilket innebär att deras arbete måste bygga på de befogenheter som fördraget ger dem.

Gemenskapsrätten innehåller inte någon klar uppdelning av de olika nivåernas kompetenser, som t.ex. Tysklands förbundsförfattning som reglerar kompetensfördelningen mellan förbundsnivå och delstatsnivå.

Detta förhållande har skapat problem bland annat då det gällt att fastställa subsidiaritetsprincipens betydelse. Subsidiariteten skall inte tillämpas i frågor där EG har exklusiv kompetens. Det brukar sägas att EG har sådan kompetens direkt på grundval av fördraget vad avser jordbruk, transport, konkurrens och handelspolitik vilket skulle innebära att Gemenskapen i princip endast kan utfärda regler på dessa politikområden medan medlemsstaterna har ett litet utrymme som aktualiseras då Gemenskapen inte utnyttjar sin kompetens. EG kan använda full kompetens om det är nödvändigt för att förverkliga något av Gemenskapens syften, men det är i sista hand Domstolen som avgör var gränsen går. Medlemsländernas lagstiftning kvarstår dock så länge inte Gemenskapen antagit tvingande regler.

Kompetensfördelningen inom Gemenskapen är således inte given, framhåller Marcusson. Samarbetsområdet har vidgats betydligt genom unionsfördraget. Nya politikområden har införts, såsom utbildning, kultur och konsumentskydd. Reglerna om införande av en ekonomisk monetär union innebär en stark ökning av samarbetet.

För att Gemenskapens mål skall förverkligas strävar EG mot upprättandet av en gemensam marknad samt ett närmande av medlemsländernas politik, främst den ekonomiska. Den gemensamma marknaden innebär en fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital. Man skall kunna handla och byta tjänster, investera och producera, arbeta och flytta under lika och ostörda konkurrensförhållanden, precis som på en hemmamarknad. En förutsättning för att den gemensamma marknaden skall utvecklas är att medlemsländernas olika regler på området harmoniseras. Detta innebär att skillnaderna mellan de nationella rättssystemen skall utjämnas så att den fria rörligheten får fritt spelrum. EG:s rätt att utfärda direktiv om harmonisering anges direkt i Romfördraget. Om fördragen inte innehåller någon särskild regel som ger EG:s institutioner rätt att i ett visst läge agera, kan det trots detta vara möjligt att vidta en åtgärd. Romfördraget innehåller en bestämmelse som ger institutionerna denna rätt om åtgärden är nödvändig för att uppnå ett av fördragets mål inom ramen för den gemensamma marknaden.

Sekundärrätten

EG-regler som direkt skall gälla i medlemsländerna på samma sätt som nationellt utfärdade lagar kallas förordningar och dessa utfärdas av Rådet eller Kommissionen. Förordningarna gäller direkt inom EG, för medlemsländerna och deras myndigheter samt för fysiska och juridiska personer.

Direktiv är en typ av bindande rättsakter som utfärdas av Rådet eller Kommissionen. Till skillnad mot en förordning är ett direktiv inte direkt tillämpligt i medlemsländerna. Det är dock bindande för varje medlemsland som det riktar sig till vad avser det avsedda resultatet. Form och medel för att uppnå detta överlämnas till staten, som kan välja mellan att behålla, anpassa eller ändra de nationella reglerna så att resultatet uppnås. Ett direktivs bestämmelser kan inte bli direkt tillämpligt mellan enskilda rättssubjekt.

Beslut kan utfärdas av både Rådet och Kommissionen och kan rikta sig till en begränsad skara medlemsstater eller enskilda. Besluten är bindande för adressaten och direktverkande om det är en enskild som beslutet riktar sig till.

Själva Romfördraget har också rättsverkningar för medlemsstaterna och dess medborgare, oavsett om den nationella lagstiftningen anpassats härtill. Domstolen har slagit fast att vissa artiklar i fördraget grundar rättigheter och skyldigheter för enskilda.

Marcusson pekar på ett exempel i artikel 85 som förbjuder konkurrensbegränsning. Artikeln kräver inga nationella lagstiftningsåtgärder utan skall tillämpas direkt av nationell domstol.

EG och medlemsstaternas rättsordningar

Ett medlemskap i EG innebär att staten accepterar dess strävanden och mål samt underställer sig fördragen och övriga gemensamma regler. EG-rätten utgör därmed en del av medlemsstatens rättsordning. En stat som blir medlem avsäger sig i och med detta lagstiftningsbefogenheter inom de områden som Gemenskapens samarbete rör. Dessa områden blir upptagna av EG-rätten, och det blir inte längre tillåtet att stifta egna nationella lagar vid sidan av denna. EG-rättens förhållande till den nationella rätten bygger på två principer som Domstolen slagit fast. Den ena är principen om fördragets och EG-rättens direkta tillämplighet i medlemsländerna med verkan också i förhållande till enskilda rättssubjekt. Den andra är principen om EG-rättens företräde framför nationell rätt. Dessa båda principer är inte reglerade i fördraget utan en frukt av domstolens praxis och de utgör grundstenarna i tillämpningen av EG-rätten, konstaterar Marcusson.

Medlemsstaterna genomför EG-rätten i sina egna länder och kan därvid använda den egna rättsordningens förvaltningsmässiga medel. För en effektiv verkställighet av gemenskapsrätten får dock inte nationella regler stå hindrande i vägen.

Tendenser till likformighet förstärks av EG-rättens krav på likabehandling, likvärdighet och neutralitet. Genomförandet av de fyra friheterna innebär att förvaltningsbeslut i ett land blir giltiga i ett annat,

beslut om tillstånd, kontroll och registrering i ett EG-land skall anses likvärdiga med inhemska beslut.

EES-avtalets innebörd

EFTA-länderna och EG har genom ett avtal om införande av ett europeiskt ekonomiskt samarbete (EES-avtalet) väsentligt ökat sitt samarbete. Varor, kapital, tjänster och personer skall kunna röra sig fritt över gränserna inom EES. Avtalet innebär ett utökat samarbete på angränsande områden, såsom miljö, forskning, utbildning och konsumentskydd. EG:s regelverk skall i relevanta delar integreras i EES-avtalet och i EFTA-ländernas rättsordningar. Enhetliga regler skall gälla inom hela EG-EFTA-området. Härigenom skapas en gemensam rättslig ordning som inom avtalets räckvidd är lika med EG-rättens. Till EES-avtalet har även fogats särskilda bestämmelser om EFTA-ländernas egen oberoende övervakningsmyndighet, ESA, och en EFTA-domstol.

Avtalet innebär för EFTA-länderna en folkrättsligt grundad skyldighet att införa avtalet i sina nationella rättsordningar och ge det en verkan som i möjligaste mån överensstämmer med EG:s regler inom EG. De EG-regler som EES-avtalet rör skall införas i EFTA-ländernas nationella rättsordningar. Genom en lagvalsregel i 5 §, EES-lagen, skall garanteras att Sveriges förpliktelser enligt EES-avtalet uppfylls. EES-staterna överför dock inte någon lagstiftningskompetens till EG. Om avtalet skall utvidgas krävs enighet mellan alla EG:s och EES' medlemsstater.

Eftersom avtalet till stor del bygger på EG:s regler inom de områden som berörs är skillnaden mellan ett EES-avtal och ett EG-medlemskap inte så stor. I det sistnämnda fallet får EG:s regler mer direkt rättsverkan, framför allt för enskilda. Ett medlemskap innebär i motsats till EES-avtalet direkt inflytande i beslutsprocessen inom EG på alla plan.

EES-avtalet omfattar inte jordbrukspolitiken och EG:s tullunion. EFTA-ländernas gränstullar påverkas således inte av avtalet. EES-avtalet omfattar inte tillgång till EG:s strukturfonder eller anslutning till den gemensamma handelspolitiken.

Ovan har Marcussons översikt av den kommunala självstyrelsen samt EG:s rättsordning presenterats. I det följande sammanfattas Marcussons analys avseende effekterna av ett EG/EU-medlemskap, EES-avtal, respektive ett alternativ utan medlemskap eller avtal.

En rättspolitisk bedömning måste, enligt Marcusson, bygga på att svensk rätt kommer att förändras, även om Sverige inte direkt deltar i integrationen. Det kan därför endast bli fråga om troliga utvecklingsalternativ. En uppdelning görs nedan mellan direkt inträdande effekter

och mer indirekt påverkan på den kommunala självstyrelsen som en del av rättssystemet i Sverige.

Den allmänna kompetensen

Den allmänna kompetensen riskerar att minska i praktiken om beskattningsrätten urholkas, vilket är avhängigt av dels den ekonomiska situationen i landet, dels av integrationens krav på anpassning av den ekonomiska politiken. Vid samtliga alternativ ligger det i riksdagens hand att fördela skattetrycket. EES innebär inget direkt krav på sänkt skattetryck, men den fria rörligheten kan, enligt Marcusson, leda till att Sverige tvingas sänka skattetrycket för att vara konkurrenskraftigt. EG/EU förstärker denna tendens. Ett alternativ utan EES-avtal eller EG/EU-medlemskap medför inte en lika snabb anpassning, men kan på sikt få liknande konsekvenser.

Kommunernas och landstingens ekonomiska verksamhet avseende köp av varor och tjänster kommer att regleras både i EES och EG/EU-alternativet genom krav på offentlig upphandling. Ett utanför-alternativ medger att de nya upphandlingsreglerna inte behöver tillämpas i Sverige. Den allmänna inriktningen på ökad konkurrens och affärsmässighet i kommunal verksamhet torde ändå komma att leda till högre krav på kommunernas och landstingens upphandlingsförfarande.

Regler om statsstöd införlivas med svensk rätt som en följd av EES-avtalet med i princip samma innebörd som vid ett medlemskap. De nya reglerna innebär för kommunerna och landstingen en detaljreglering på ett nytt område. Kommunallagens regler om näringsstöd är dock mycket restriktiva, varför det nya regelverket inte kan sägas medföra någon materiell minskning av kommunernas och landstingens befogenheterna. När det gäller stöd till de kommunalt ägda bolagen kan det dock uppstå situationer, då det är oklart huruvida detta är tillåtet enligt EG:s regler.

Kontrollen av de kommunala besluten förstärks genom EES-avtalet och EG/EU jämfört med utanför-alternativet. En tänkbar utveckling på sikt är, enligt Marcusson, att riksdagen förenklar regelsystemet på sådant sätt att de svenska reglerna om näringsstöd förändras och anpassas till EG-rätten.

EES-avtalets genomförande kommer att innebära en ökad internationell orientering. Betydelsen av samverkan lokalt och regionalt för att åstadkomma ett konkurrenskraftigt näringsliv ökar. Ett EG/EU-medlemskap ger därutöver medlemsstaterna möjlighet att konkurrera om regionala strukturmedel.

Kontakter över gränserna och nya samarbetsformer inom och utom landet kommer att förstärkas genom EES och blir än mer påtagliga och

verkningsfulla med EG/EU. I sistnämnda fallet är det, enligt Marcusson, inte osannolikt att dessa utökade möjligheter leder till en ökad kommunalrättslig kompetens. Den allmänna kompetensen skall ju tolkas av domstolarna i enlighet med utvecklingen och förändrade samhällsförhållanden. Ett allmänt intresse kan i framtiden medge mer aktiva samarbetsformer över gränserna. Regionalt samarbete kan tänkas få friare former.

Utrymmet för kommunalt engagemang kan tänkas bli större i ett längre perspektiv, om EG/EU leder till en samordnad utrikespolitik som ersätter nationalstaternas. På detta område kan den kommunala självstyrelsen förstärkas framför allt i händelse av ett medlemskap. En sådan utveckling har skett genom att enskilda kommuner och landsting redan är aktiva. Även en utveckling åt motsatt håll kan uppstå, som innebär en förstärkning av den nationella nivån gentemot den regionala för att åstadkomma en gemensam nationell anpassning till Europa.

Vare sig EG eller EES förutsätter någon bestämd regional indelning, storlek av lokala enheter eller vertikal uppgiftsfördelning inom medlemsländerna. Däremot kan indirekta effekter väntas genom att det krävs en anpassning till den nya situationen.

Vad gäller kommunernas inre organisation och verksamhetsformer kan det enligt Marcusson endast bli fråga om indirekta verkningar. En effektivt fungerande offentlig sektor är i sig en konkurrensfördel, när marknaderna vidgas och den fria rörligheten slår igenom. Detta skulle tala för en utveckling mot att självstyrelsen ökar och att kommunalt agerande tillåts bli mer konkurrensinriktat. Å andra sidan medför den överstatliga styrningen att den svenska staten genom lagstiftning kan reglera kommunernas och landstingens agerande så att konkurrens och öppenhet ökar, vilket vi redan sett när det gäller upphandlingsområdet.

En spegelbild av befogenheter inom den allmänna kompetensen är nya åligganden. Upphandlingsreglerna innebär nya åligganden för kommunerna och landstingen. EG:s konkurrensregler innebär att förutsättningarna för kommunal verksamhet ändras. (Jfr. kapitel 4.)

Genom EES-avtalet har nya tillsynsformer och ny kontroll införts avseende upphandling och offentligt stöd. Laglighetsprövningen har tagits bort vid beslut om upphandling. Regeringen har givits möjlighet att kontrollera kommuner genom rätten att i vissa fall upphäva beslut om stödåtgärder som strider mot EG:s statsstödsregler.

EG/EU innebär i sig inga nya åtaganden som i dag kan urskiljas inom den allmänna kompetensens ram. Vad som kan förutses är nya statliga ingripanden i den mån den fria rörligheten och konkurrensen hotas. Här måste medlemsländerna införa de regler som behövs för ett genomdrivande av EG-rätten. På andra områden kan man däremot tänka sig att tillämpningen av subsidiaritetsprincipen dämpar de styrande inslagen på lokal och regional nivå. Även vid ett utanför-alternativ kan

staten tänkas ha behov av nya regleringar för att garantera ökad konkurrens och valfrihet sammanfattar Marcusson.

Av betydelse för den allmänna kompetensen är kommunmedlemmarnas möjligheter att påverka. Marcusson beskriver tre områden som påverkas av EES-avtalet och av ett EG-medlemskap: besvärsrätten, rösträtten och subsidiaritetsprincipen.

1. Rätten för kommunmedlemmar att kunna besvära sig över kommunala beslut utan särskild partsställning är unik för Sverige och anses utgöra en viktig demokratisk medborgarkontroll. I samband med Sveriges anpassning till EG-rätten minskar kommunalbesvärens (laglighetsprövningens) tillämpningsområde. Den kommunala besvärsrätten anses ha spelat ut sin roll på upphandlingsområdet. Laglighetskontrollen ersätts av en mer ingripande domstolsprövning, vilket i sig innebär en minskad självstyrelse.

2. Den kommunala rösträtten regleras i kommunallagen. För rösträtt krävs att man är folkbokförd i kommunen och har fyllt 18 år på valdagen. Ett förslag till EG-direktiv angående kommunal rösträtt har upprättats. Detta innebär att medborgare i ett medlemsland skall ha rösträtt om han begär att bli upptagen i rösträttslängden och har bott i kommunen minst en mandatperiod. De svenska rösträttsreglerna uppfyller de krav från EG som är aktuella, varför någon lagändring inte behövs. Den ökade rörlighet som kan uppstå vid ett EES-avtal och ett framtida EG-medlemskap innebär sannolikt att antalet utländska medborgare som har rätt att rösta i kommunala val ökar.

3. Subsidiaritetsprincipen har fått ytterligare belysning i EG-rätten genom Unionsfördraget. Principen innebär sammanfattningsvis att inga samhällsfrågor skall föras till en högre nivå än nödvändigt. Den lägsta nivån som subsidiaritetsprincipen medger är individen och familjen. Principen skulle kunna medföra att förhållandet mellan kommun och kommunmedlemmar i viss mån förändras.

Den reglerade kompetensen

En undersökning av EES-avtalet effekter och EG-rättens inriktning hittills får till resultat att kommunal verksamhet berörs direkt och indirekt på många områden, t ex transporter, läkemedel, samhällsplanering. Samtidigt står det, enligt Marcusson, klart att de främsta primärkommunala uppgifterna - skola och socialtjänst - påverkas i mindre utsträckning, åtminstone på kort sikt.

Effekter avseende styrning och kontroll kan ses främst inom miljölagstiftningen. På läkemedelsområdet har den svenska lagstiftaren redan föregripit integrationen genom en ny läkemedelslag.

Direkta effekter av integrationen i form av ny lagstiftning om nya kommunala åligganden eller begränsningar av kompetensen inom det reglerade området är inte så framträdande enligt Marcussons analys. Utvecklingen kan dock komma att innebära ytterligare statlig tillsyn och kontroll liksom en förändrad uppgiftsfördelning stat-landsting-kommun. Men sådana förändringar har alltid präglat kommunal verksamhet och i stor utsträckning kommer det även i fortsättningen att vara riksdagen som väljer hur avvägningen mellan statliga och kommunala uppgifter utformas.

På det specialreglerade området blir EG-rättens påverkan på den nationella rätten i stort, mer central än vad som gäller den fria sektorn. EG-rättens särdrag kan förväntas bli viktigare på detta område. En jämförelse med svensk lagstiftningstradition visar att ramlagstiftning är vanlig i både Sveriges och Gemenskapens rättsordningar. EG-rätten tenderar dock i högre grad än den svenska att fylla ut ramarna med detaljerade föreskrifter.

De största skillnaderna mellan EG-rätten och nationell rätt avser rättstillämpning och tolkning. I jämförelse med svensk lagstiftning saknar EG-rätten förarbeten. EG-domstolen driver på integrationen genom att tolka enskilda bestämmelser med hänvisning till grundläggande syften och allmänna rättsprinciper. Marcusson understryker härvid betydelsen av rättspraxis och rättsvetenskap vid rättstillämpningen. Genomförandet av EG-rätten sker också i hög grad genom domstolarnas tolkning.

Det svenska rättssystemet kan påverkas på det sättet att lekmannainslagen i domstolar och myndigheter blir mindre viktiga och att politiska överenskommelser ersätts eller styrs av juridiska lösningar. Utformningen av den interna beslutsprocessen blir en betydelsefull faktor för kommunalt inflytande enligt Marcusson.

Våra bedömningar

Enligt vår bedömning påverkas den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen i Sverige i begränsad utsträckning av EG-rätten.

Det innebär bl.a. att den grundlagsfästa beskattningsrätten kan behållas både då EES-avtalet träder i kraft och vid ett eventuellt medlemskap i EG/EU. Vi vill peka på att Grundlagsutredningen inför EG (SOU 1993:14) anförde att om en eventuell framtida gemensam politik inom EG/EU skulle kräva att det sammantagna skatteuttaget minskas bör det i första hand vara det statliga skatteutrymmet som får ge vika.

De stora förändringarna för kommunerna och landstingen kommer med EES-avtalet, som träder i kraft vid nyåret. Tre väsentliga lagstiftningsområden som berörs är:

* EG:s upphandlingsregler, som bl.a. förutsätter konkurrensupphandling.

* EG:s konkurrenslagstiftning, som bl.a. begränsar möjligheterna att ge företagsstöd.

* EG:s miljölagstiftning som skärper kraven på miljökonsekvensbeskrivning på lokal nivå.

Sveriges anslutning till EES-avtalet medför att den svenska lagstiftningen anpassas till EG-rätten på dessa tre områden. EG:s upphandlingsregler innebär att det tidigare oreglerade upphandlingsförfarandet formaliseras, men detta torde inte innebära något stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Att kommunmedlemmarnas rätt att laglighetspröva kommunala upphandlingsbeslut upphör är ett faktum, men å andra sidan bibehålls de förtroendevaldas insyn och kontroll.

EG:s statsstödsregler innebär en ny detaljstyrning men knappast en begränsning av de faktiska möjligheterna att ge företagsstöd, jämfört med vad som gäller enligt kommunallagen. Sannolikheten för att regeringen tvingas att upphäva kommunala beslut om företagsstöd som strider mot EG-reglerna uppfattar vi som liten, eftersom den svenska kommunallagen för närvarande i praktiken ger kommuner och landsting mycket små möjligheter att besluta om direkta företagsstöd. I själva verket kan EG-reglerna jämfört med de svenska anses som mer tillåtande och i varje fall mer flexibla, vilket på sikt skulle kunna leda till omprövning av den svenska synen på kommunalt företagsstöd. Lokaldemokratikommittén (dir. 1992:12) har i en särskild rapport, Kommunal näringspolitik i Danmark (SOU 1993:112) föreslagit att kommunal och regional näringspolitik i Sverige bör utredas utifrån ett antal frågeställningar som bl.a. berör EES-avtalet och en eventuell svensk EG/EU-anslutning.

Kraven på kommunerna att i vissa fall göra miljökonsekvensbeskrivningar är visserligen ett nytt åtagande för kommunerna. Vi uppfattar dock inte detta som något större ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Erfarenheterna från Danmark har visat att den kommunala verksamheten har påverkats av medlemskapet i EG; en utveckling som i ett längre perspektiv emellertid synes ha skett mera på grund av det ökade omvärldsberoendet än genom själva medlemskapet i EG.

En intressant utveckling kan skönjas vad avser möjligheterna att utvidga den kommunala kompetensen. Genom EES-avtalet förstärks det internationella samarbetet, vilket kan leda till att utrymmet för kommunernas och landstingens handlingsfrihet och självbestämmande ökar. Ny lagstiftning som tillåter kommuner och landsting att öka sin aktivitet i internationella sammanhang kan aktualiseras.

Den kommunala kompetensen skall även tolkas av domstolarna i enlighet med samhällsutvecklingen; en förändrad rättstillämpning på sikt kan här skönjas. Det är dock ytterst riksdagen som reglerar kompetensfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen. Sverige som medlemsstat i EES alternativt i EG/EU måste garantera att en effektiv verkställighet sker av gemenskapsrätten på subnationell nivå.

Vi redogör mer utförligt för andra direkta och indirekta konsekvenser både inom de obligatoriska och de frivilliga kommunala verksamheterna, i kapitel 4.

3.4 EG:s regionalpolitik - behov och krav på samverkan på regional nivå

I kapitel 2 redogjorde vi för den lokala och regionala självstyrelsen i Europa.

Karaktäristiskt för förhållandena i Europa är att nya samarbetsformer i snabb takt utvecklas på regional nivå. I vissa områden har samverkan skett även över nationsgränser. EG:s strukturfonder har varit och är fortfarande en viktig anledning till ökad samverkan, även om regional utveckling också sker förutan strukturfondsstöd.

Förhållandena och utvecklingen i Europa, främst i EG/EU-staterna, utgör enligt vår mening **en** inkörsport och inspirationskälla till framtiden - framtida regionalt samarbete - för svenska kommuner och landsting. Men den regionala utvecklingen kommer också att bestämmas av andra faktorer, inhemska såväl som internationella.

Vi har låtit Lena Ramfelt och Karin Eckerdal utarbeta en särskild rapport om hur EG:s arbete med regional utveckling påverkar lokal och regional nivå, bilaga 5. Rapporten är en uppföljning och vidareutveckling av ett tidigare projektarbete, vilket finns dokumenterat i rapporten Regionalt utvecklingsarbete i EG - en studie av strukturfondsarbete i sex regioner (NUTEK B 1993:8).

Innan vi refererar och drar slutsatser från Ramfelt/Eckerdals rapport gör vi en genomgång av EG:s regionalpolitik och riktlinjerna för EG:s strukturfonder. Eftersom strukturfonderna ingår i EG:s sociala dimension kommer de att nämnas även under det avsnittet, i kapitel 4. Här inriktar vi oss på fondernas strukturpolitiska funktion.

Romfördraget ger EG:s medlemsstater möjlighet att bedriva en egen nationell regionalpolitik i form av stöd till företag. Några principer är att statligt regionalpolitiskt stöd kan lämnas i geografiskt avgränsade områden, att stödnivåerna skall bestämmas i relation till de regionala problemens art och svårighetsgrad och att det regionalpolitiska stödet inte får snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen. En förutsättning är att stödåtgärderna anmäls till och godkänns av Kommissionen.

Den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom EG och utjämningen av regionala skillnader är en viktig del av den europeiska integrationen. Det viktigaste medlet att stärka samhörigheten är EG:s regionalpolitik. Syftet är att klyftorna mellan olika regioner skall minskas och att gemensamma insatser görs för de mindre gynnade regionerna.

Regionalpolitiken finansieras via de s.k. strukturfonderna, som egentligen inte är några fonder utan olika poster på EG:s budget. Från och med 1994 finns fyra fonder: regionalfonden, socialfonden, lantbruksfonden och fiskerifonden. I samband med Maastrichtfördraget instiftas ytterligare en fond, solidaritetsfonden, med syfte att stärka de fattigaste länderna inom EG/EU. Stöd från strukturfonderna lämnas i form av bidrag. Fonderna skall samarbeta med bl.a. Europeiska investeringsbanken, syftet är att kombinationen av lån och bidrag skall utnyttjas så effektivt som möjligt.

Betydelsen av EG:s regionalpolitik har gradvis stärkts. År 1988 reformerades strukturfonderna och resurserna fördubblades jämfört med 1987. Bl.a. infördes ett system med fleråriga programinsatser. Den första programperioden omfattade åren 1989-1993.

Stödet fördelas enligt fyra principer:

* En koncentration av insatserna till de fattigaste länderna och regionerna.
* Fleråriga program skall utarbetas.
  Programmen skall utarbetas i samarbete mellan Kommissionen, medlemsländerna och regionerna.
* Finansieringen skall inte ersätta nationella insatser.

Inför beslut om medel från strukturfonderna utarbetar medlemsländerna förslag till **utvecklingsprogram** som innehåller prioriteringar, förväntade effekter och förslag till finansiering. När programmen utarbetas medverkar lokala och regionala aktörer. Omfattningen av och vilka program som får stöd från strukturfonderna avgörs av Kommissionen efter samråd med medlemsstaterna. Ansvaret för programarbetet skall enligt **subsidiaritetsprincipen** ligga på den nivå där arbetet bäst bedrivs.

Under programperioden 1994-1999 kommer EG:s regionalpolitik att inrikta insatserna på följande mål:

1. Att främja svagt utvecklade regioner.
2. Att omstrukturera regioner med industrier på tillbakagång.
3. Att bekämpa långtidsarbetslöshet och underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden.
4. Att vid nedläggningar och produktionsförändringar ge stöd till vägledning, utbildning, omskolning och kompetensutveckling.

5a. Att omstrukturera jord- och skogsbruket.
5b. Att underlätta utvecklingen i jordbruksbygder.

Målen 1, 2 och 5b är geografiskt inriktade, medan stöd till mål 3, 4 och 5a lämnas utan direkt geografisk koppling. Insatser för fiskeberoende områden kan göras under målen 2 och 5.

EG:s beslut om inriktningen för nästa programperiod bygger på erfarenheterna från den förra programperioden, men medlemsstaterna får ett ökat inflytande över beslutsprocessen. Det innebär bl.a. att det är medlemsländerna som lägger förslag på vilka områden som bör vara mål 2- och 5b-områden.

För perioden kommer 141 miljarder ECU (1 ECU= 9,20 SEK) att anslås för strukturfonderna. Av dessa kommer 96 miljarder, eller närmare 70%, att gå till mål 1-regioner. Dessa regioner har 36% av EG:s befolkning. Stödet till mål 1-områden kan omfatta en rad insatser för bl.a. infrastruktur, företagsstöd och utbildning/omskolning. En nyhet är att satsningar nu kan göras även inom allmän utbildning och hälsovård.

Områden med bl.a. hög arbetslöshet och en klar minskning i industrisysselsättningen kan utses till mål 2-områden. Stöden avser främst nyinvesteringar och yrkesutbildning. Drygt 16 % av EG:s befolkning bor i mål 2-områden.

Inom mål 3 kan en rad olika arbetsmarknadsinsatser göras över hela EG/EU-området.

Mål 4, som är nytt för denna programperiod, skall underlätta anpassning av arbetskraften till industriella förändringar och nya produktionsmetoder.

Stöden skall huvudsakligen gå till små och medelstora företag.

Mål 5a finansieras uteslutande av jordbruksfonden och syftar bl.a. till ökad effektivitet i jordbruket och hjälp till marknadsföring och förädling av jordbruksprodukter.

Stöden under 5b syftar framför allt till att finna alternativa sysselsättningsmöjligheter på landsbygden genom stimulans av servicenäringen, turistindustrin eller småföretagssamheten. Cirka 5% av EG:s befolkning bor i dessa områden.

De program som godkänns skall övervakas av en styrkommitté där representanter för Kommissionen, medlemslandet och den berörda regionen deltar.

Under den kommande programperioden kommer man att förbättra den ekonomiska analysen av de föreslagna programmen, förstärka kontrollen under programfasen genom styrkommittén samt göra en grundlig utvärdering när programmen avslutats. För att minska risken för att strukturfonderna ersätter satsningar som annars skulle ha gjorts inom de enskilda länderna kräver Kommissionen att ländernas ekonomiska insatser utvecklas i samma takt som de medel som Kommissionen ställer till förfogande, den s.k. **additionalitetsprincipen**.

Utöver dessa målinriktade insatser avsätts medel, cirka 9%, för initiativverksamhet, bl.a. gränsregionalt samarbete, pilotprojekt och nätverk. Det kommer att finnas vissa möjligheter att driva dessa projekt även utanför de godkända stödområdena. Dessa insatser väntas koncentreras till fem huvudområden: regionalt samarbete, landsbygdsutveckling, översjöiska områden, utbildning och industriell omställning.

Vid ett eventuellt svenskt EG/EU-medlemskap kommer EG:s konkurrensregler att sätta upp gränserna för den nationella stödpolitiken, det gäller såväl stödområdets storlek som stödets utformning. Redan när EES-avtalet träder i kraft, kommer dessa regler (art. 61 i EES-avtalet) att gälla för hela EES-området. Alla existerande statsstöd skall godkännas av det nya övervakningsorganet EFTA Surveillance Authority (ESA). Om Sverige vill utöka stödområdet eller införa nya stödformer får detta göras endast efter godkännande av ESA. I ett medlemsskapsalternativ övertas denna roll av EG-Kommissionens konkurrensdirektorat. Vi behandlar konsekvenserna för kommunerna av detta under avsnittet om konkurrens i kapitel 4.

Ett medlemskap i EG/EU skulle för Sveriges del också innebära att vi blir delaktiga i EG:s övernationella strukturpolitik och därigenom kan få del av medel från strukturfonderna.

Vad skulle arbetet med utvecklingsprogram innebära för svenska kommuner och landsting?

I fortsättningen sammanfattas Ramfelt/Eckerdals rapport.

Det arbete kring regional utveckling som initieras via EG:s strukturfonder innebär en ny arbetsmodell för arbetet med regional utveckling. En grundpelare är den s.k. **partnerskapstanken** som omnämns i EG:s regelverk rörande strukturfonderna. Från kommissionsnivå finns klara direktiv om att Kommissionen i programarbetet förväntar sig ett arbetssätt som involverar regionala och lokala aktörer i arbetet med regionens

utveckling, för att regionen skall få tillgång till finansiering från fonderna.

Ramfelt/Eckerdal framhåller att det är fokuseringen på **regioner** som primära bidragstagare - och inte enskilda företag eller organisationer - som bidrar till att organisationerna aktivt måste samarbeta med planering och programmering för att få tillgång till strukturfondspengarna.

EG-kommissionen lägger sig inte i hur medlemsländerna organiserar sitt programarbete eller vilka aktörer som står som huvudansvariga för att fullfölja arbetet, så länge som länderna följer den uppgjorda arbetsprocessen.

Ramfelt/Eckerdal har utifrån sin analys av programarbetet inom EG urskiljt tre typer av organisationer som är involverade i verksamhet med anknytning till regional utveckling. Den första typen är organisationer inom den offentliga sektorn som arbetar på lokal nivå, med t.ex. samhällsplanering, småföretagsfrågor och utbildning. I flera regioner i bl.a. Danmark, Holland och på Irland har kommuner och regionala självstyrelseorgan gått samman och bildat gemensamma strukturer för att hantera frågorna. I Nord-Jylland finns flera exempel på samverkanskonstellationer som bildats som en följd av att regionen blivit mål 2-region och där indirekta effekter har varit en totalt sett utökad samverkan mellan kommunerna. Ramfelt/Eckerdal citerar en kommunrepresentant: "Just nu har vi ett samarbete med fyra närkommuner - ett näringspolitiskt samarbete. Vi samarbetar för att utveckla turismen i vårt område. Men det är svårt att samarbeta, vi är inte vana. Vi borde inte tävla om att få hit företag till enskilda kommuner. Det är ju egentligen egalt vilken kommun de hamnar i."

Den andra huvudtypen av organisationer vars arbete är inriktat på regional utveckling är representanter från det privata näringslivet. Exempel på detta finns i Holland, Limburg, där t.ex. Handelskammaren är en viktig aktör när det gäller regionala utvecklingsfrågor genom de projekt man driver med små och medelstora företag.

Den tredje huvudtypen består av "gränsorganisationer" mellan den offentliga och den privata sektorn, dvs. organisationer som är finansierade med både privata och offentliga medel. Exempel finns i Holland, Italien, Danmark och i Skottland. I Skottland finns ett antal olika former för "gränsorganisationer", bl.a. QUANGOS (Quasi Autonomous Non-governmental Organisistions) och LEC (Local Enterprise Companies).

Ramfelt/Eckerdals intryck från de studerade länderna är att arbete med strukturfonderna kan beskrivas med hjälp av fyra begrepp: långsiktigt tänkande, sektorövergripande synsätt, partnerskap och prioriteringar.

De regioner i Sverige som skulle kunna bli föremål för stöd från EG:s strukturfonder måste, enligt Ramfelt/Eckerdal, kunna skapa en organisation, vilken får ett betydande ansvar för att hantera arbetet med strukturfondsprogrammen. Dels handlar det om att utarbeta programmen, dels handlar det om att genomföra dem.

Erfarenheterna från EG-länderna i Europa visar att både befintliga och nyskapade regionala organ hanterar strukturprogrammen. Kommissionens regelverk stipulerar också, som tidigare nämnts, att det skall finnas en formell vertikal samverkan, en styrkommitté med representanter från EG, nationell, regional och lokal nivå.

I Nord-Jylland finns t.ex. kommittéer med representanter för amtet, kommunerna, departementen, Kommissionen och näringslivet, Ålborgs universitet m.fl. En av kommittéerna har politisk sammansättning och här behandlas policyfrågor. I ämbetsmannakommittén (forretningsudvalget) deltar tjänstemän som arbetar med och beslutar om de enskilda projekten.

I Strathclyde, Skottland, finns i styrkommittén representanter för Strathclyde Regional Council, kommunerna i det definierade målområdet samt regionala och lokala utvecklingsbolag, näringslivet, representanter för Scottish Office, berörda departement samt för Kommissionen.

Arbetet med strukturfonderna har, enligt Ramfelt/Eckerdal, på ett mer konkret plan gett regionala och lokala aktörer ett innehållsmässigt bredare arbetsfält och ökat handlingsutrymmet, genom möjligheter att formulera gemensamma satsningar som både kan täcka in större geografiska områden och få en mer sektorövergripande karaktär.

Regionalt utvecklingsarbete får en ny innebörd - vår bedömning

Det regionala utvecklingsarbetet som bl.a. syftar till att stärka den egna regionens konkurrenskraft kommer att vara viktig i framtiden. Detta gäller oberoende av en anslutning till EG/EU, med ett EES-avtal eller vid en allmän internationalisering. Detta leder till att fler aktörer kommer att engageras i arbetet och att samarbetet kommer att öka.

Ett medlemskap i EG/EU innebär att Sverige kommer att kunna få del av medel från strukturfonderna. I de regioner som kommer att få status som mål-regioner måste arbetet anpassas till en arbetsmodell av den typ som finns beskriven i Ramfelt/Eckerdals rapport.

Det är således inte enbart på den kommunala nivån eller hos länsstyrelser, landsting eller via utvecklingsfonder, och inte heller enbart på den centrala nivån, som arbetet kommer att initieras och bedrivas.

Vår slutsats blir att konsekvenserna av ett EG/EU-medlemskap för den regionala utvecklingen i hög grad bestäms av aktörerna själva.

En programorganisation för det regionala utvecklingsarbetet måste kunna hantera en horisontell och vertikal samverkan där samarbete

mellan olika parter - offentliga och privata - ges en framträdande plats. Vi anser att en ökad samverkan mellan den offentliga sektorn och näringslivet kan förbättra förutsättningarna för en ekonomisk tillväxt. Utvecklingen i EG-regioner kan därvid utgöra en kunskapsbakgrund och ge inspiration.

Enligt vår mening förutsätter också ett nytt sätt att arbeta med de regionala utvecklingsfrågorna ett starkt engagemang av de politiska företrädarna på lokal och regional nivå.

Kommunerna har i dag stor frihet att bidra till regional utveckling via bidrag till infrastruktursatsningar, information om näringslivets förutsättningar, marknadsföring och tillhandahållande av mark och lokaler för näringslivet. Däremot är möjligheterna att ge direkta bidrag till enskilda företag starkt begränsade genom kommunallagen. Vi har i avsnitt 3.3 pekat på att en omprövning av den svenska synen på kommunalt företagsstöd kan bli aktuellt på sikt.

Subsidiaritetsprincipen tillämpas som närhetsprincip i EG:s procedurregler för utarbetande av utvecklingsprogram och genomförande av projekt. Den lokala och regionala nivån får via denna process direkt kontakt med EG:s institutioner, eventuellt också med andra regioner i Europa beroende på programutformning och innehåll. Enligt vår mening kommer därför den lokala och regionala nivån att få en mer framträdande roll inom regionalpolitiken.

4 Verksamheterna i kommuner och landsting

4.1 Inledning

Vi har i tidigare kapitel redogjort för vissa övergripande förutsättningar och konsekvenser i olika integrationsalternativ för kommuner och landsting.

I detta kapitel går vi igenom EES- respektive EG/EU-konsekvenser för kommunernas och landstingens olika verksamheter. Vi beskriver också vad det skulle innebära för respektive verksamhet om EES-avtalet sägs upp och om Sverige avstår från ett EG/EU-medlemskap, ett "utanför-alternativ" redovisas.

Vi hänvisar, när det gäller konsekvenser för medborgarna, till rapporterna från konsekvensutredningarna om social välfärd och jämställdhet samt om miljö.

Som utgångspunkt för konsekvensanalyser för kommunernas och landstingens olika verksamhetsområden beskrivs inledningsvis huvuddragen i EG/EU:s samarbetsområden, EG:s kompetens och initiativrätt som de behandlats i Romfördraget, Enhetsakten och i Maastrichtfördraget.

EG/EU:s samarbetsområden kan delas in i tre huvudkategorier inom vilka EG/EU:s kompetens skiljer sig åt. Den första kategorin avser samarbetsområden som direkt föreskrivits i fördragen, dvs. områden med i huvudsak exklusiv gemenskapskompetens, för vilka EG:s institutioner försetts med erforderlig kompetens att helt eller delvis ersätta nationell politik. Hit hör den gemensamma jordbrukspolitiken, den gemensamma transportpolitiken, handelspolitiken och konkurrenspolitiken. För dessa områden överlåts det nationella beslutsfattandet i princip till EG/EU:s institutioner.

Den andra kategorin är samarbetsområden som är föremål för samordning av nationell politik på gemenskapsplanet, s.k. delad kompetens, med kompetens för EG/EU:s institutioner att ta olika initiativ. Hit räknas frågor som allmän ekonomisk politik, konjunkturpolitik, valutapolitik och budgetpolitik. För området arbetsmarknads- och socialpolitik omfattas samordningen av elva EG-länder eftersom Storbritannien valt att stå utanför. Politikområden med kompetens för EG att ta samordningsinitiativ är också forskning och utveckling samt miljöpolitik.

Den sista kategorin slutligen är samarbete som under åren utvecklats av EG:s institutioner, antingen genom enskilda åtgärder och rättsakter s.k. utvecklad kompetens eller med tillämpning av artikel 235 i Romfördraget om fördragsutfyllnad. Exempel på detta är energipolitik. Eftersom inget av grundfördragen innehöll några bestämmelser om energifrågor och förverkligandet av en inre marknad ansågs kräva samordning inom detta område har kompetens etablerats genom informationsutbyte, samverkan och därefter antagande av rättsakter på energiområdet.

Ytterligare områden inom vilka samarbete utvecklats för att senare i Maastrichtfördraget införas som ny kompetens för Gemenskapen är kultur (TV-sändningar över gränserna, export och import av kulturföremål, kulturstöd, m.m.), utbildning, hälsovård, konsumentpolitik, transeuropeiskt nätverk (stora infrastrukturer), industripolitik (stöd till medlemsländerns åtgärder), ekonomisk och social samordning (refererar till strukturfonderna) samt utvecklingsarbete (tredje världen).

Ytterligare en utgångspunkt för en analys av konsekvenserna för kommuner och landsting av EG:s verksamhet är EG:s olika rättsakter för genomförande av beslut eller policies i medlemsländerna:

- Till alla delar bindande **förordningar** med direkt tillämpning i varje medlemsstat.
- Bindande **direktiv** avseende resultat (t.ex. gränsvärden). Här överlåts till de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt, t.ex. nationella lagar, förordningar eller avtal.
- **Beslut**, som till alla delar är bindande för dem som det är riktat till.
- **Rekommendationer** och **yttranden**, vilka inte är bindande utan uttrycker åsikter och policy.

4.2 Fri rörlighet

EES-avtalets främsta syfte är att utsträcka EG:s inre marknad med fri rörlighet för personer, tjänster, kapital och varor också till EFTA-länderna (EES-staterna).

Fri rörlighet för personer innebär att alla medborgare i EES-staterna får rätt att flytta inom hela EES för att söka arbete, ta anställning, starta egen verksamhet, studera, bo och leva.

All diskriminering av arbetstagare från EG-medlemsstaterna och EFTA-staterna på grund av nationalitet avskaffas vad gäller anställning, ersättning och övriga arbets- och anställningsvillkor. Det får inte heller förekomma några inskränkningar i rätten att fritt etablera sig och utöva näringsverksamhet som egen företagare inom EES. Rätten att bilda och

driva företag skall ske på de villkor som gäller för etableringslandets egna medborgare.

Familjemedlemmar till arbetstagare eller egna företagare har rätt att arbeta - eller rätt till vistelse om de är beroende av familjen för sin försörjning - i det aktuella landet. Den fria rörligheten innebär också att man för med sig intjänade förmåner t.ex. från socialförsäkringssystemen, från ett land till ett annat.

Alla medborgare i EES-staterna får rätt att vistas tre månader utan uppehållstillstånd i ett annat avtalsland för att söka arbete. Möjligheter att få en uppehållstillståndsfri förlängning av en tremånaders period bedöms från fall till fall och förutsätter att den arbetssökande aktivt söker arbete och kan försörja sig själv. Arbetslöshetsersättning utgår dock normalt endast i tre månader i EG-staterna.

För att möjliggöra en reell fri rörlighet för personer har ett system för ömsesidigt erkännande av examina/behörighetsbevis tillskapats. EES-avtalet omfattar EG:s direktiv på behörighetsområdet med de anpassningar som behövs för att de skall kunna tillämpas inom hela EES. Det gäller dels ett antal direktiv om erkännande av examensbevis som ger behörighet inom vissa yrkesutbildningar främst inom hälso- och sjukvårdssektorn, dels ett direktiv om generell ordning för erkännande av högskoleutbildningar som omfattar minst tre års studier.

Den fria rörligheten gäller också studerande, pensionärer och andra ekonomiskt icke aktiva personer. Dessa personer skall få rätt att bosätta sig i andra EES-stater om de har tillräckliga egna medel för sin försörjning samt en heltäckande sjukförsäkring.

EES-avtalet innebär inte passfrihet och vid eventuell bosättning - för arbete, studier, m.m. - krävs uppehållstillstånd, vilket är fallet även inom EG.

Erfarenheterna inom EG visar att arbetskraftens rörlighet varit mycket låg. Under åren 1987 till 1991 flyttade c:a 1,5 miljoner personer från en medlemsstat till en annan för att bosätta sig och arbeta. Det är i medeltal 300 000 per år, vilket är mindre än 0,1 procent av EG-ländernas totala befolkning.

Den 1 januari 1991 var cirka 2 % av medborgarna inom EG bosatta i ett annat EG-land. Någon stor rörlighet jämförbar med den stora flyttningen av arbetskraft från söder till norr för några decennier sedan, och som även kom Sverige till del, har inte skett. Att inte rörligheten blivit mer omfattande torde till stor del bero på den utjämning i levnadsstandard mellan EG-länderna som skett. Människor har trots hög arbetslöshet föredragit att stanna i sitt eget hemland. Tyskar, engelsmän och fransmän är minst rörliga. Mest rörliga är irländare, nästan 14 % av personer med irländskt medborgarskap bor i ett annat EG-land, i

första hand England. (Källa Eurostat, Rapid Reports, Population and social conditions 1993, 6.)

Konsekvensutredningen om social välfärd och jämställdhet har analyserat motiven för att flytta till ett annat land. Viktiga faktorer är förväntad reallön, arbetsmarknadsläget, geografiskt avstånd, tidigare inflyttade ("landsmän redan på plats"), demografiska effekter (låga födelsetal=låg utvandring), ålder, kön, utbildning, kultur, språk och klimat. Utredningens allmänna bedömning är att det inte finns några starka skäl att förvänta sig någon kraftig rörlighet till och från Sverige vid ett svenskt EG-medlemskap. Potentiella emigranter kommer från grupperna studenter (för studier), specialister (välutbildade), företagsledare (förutsatt kunskaper i språk och kunskaper om landets ekonomi, legala och sociala struktur), anställda vid företag (ny- eller dotterföretagsetableringar), tillfälliga praktikanter.

Avgörande faktorer för rörlighet av arbetskraft har erfarenhetsmässigt varit frånvaron av arbetstillfällen på hemorten/hemlandet och tillgång till arbete på annan ort eller i annat land. Rörligheten mellan EG-länderna har trots olikheter i tillgång till arbete inte blivit så stor som man tidigare antog att den skulle bli, därför att de sociala bidragssystemen har blivit alltmer lika varandra.

Arbetslösheten är för närvarande hög i hela Europa. Även med en uppgång i konjunkturerna förväntas inte någon snabb minskning av arbetslösheten, eftersom uppgången förutsätts vara baserad på ökad effektivitet i nuvarande produktionssystem (bl.a. effektivare tekniska och elektroniska hjälpmedel) vilket inte medger nyanställningar i någon betydande omfattning.

Återhållsamheten inom den offentliga tjänstsektorn förväntas också bli bestående. Detta är något nytt i förhållande till tidigare återhämtningar på marknaderna som då mer eller mindre automatiskt inneburit omfattande nyanställningar inom i princip alla näringssektorer.

Vår bedömning

Inom EG görs betydande insatser inom ramen för den gemensamma regionalpolitiken att minska de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan medlemsstaterna. Detta talar enligt vår bedömning mot att det uppstår dramatiska skillnader mellan länderna i fråga om utbud och efterfrågan på arbetskraft. Den rörlighet som vi bedömer skulle kunna komma att öka är främst att välutbildade och studerande föredrar att arbeta i någon annat EES-avtalsland eller i världen i övrigt.

Vi anser därför inte att EES-avtalets och EG/EU:s regelverk om fri rörlighet för personer **generellt sett** kommer att få några mer betydande konsekvenser för verksamheterna i kommuner och landsting, i varje fall

inte på kort sikt. Mot bakgrund bl.a. av den erfarenhetsmässigt låga rörligheten i Norden som länge haft fri migration (exklusive rekryterad arbetskraftinvandring från Finland) och den låga rörligheten mellan EG/EU-staterna bedömer vi att det inte heller på lång sikt går att tala om någon större rörlighet från övriga EES-stater till Sverige. Denna uppfattning delas av Konsekvensutredningen för social välfärd och jämställdhet. I dag okända faktorer kan dock innebära en större rörlighet. De verksamhetsområden som kan komma att beröras när medborgare från EES väljer att flytta till Sverige är i första hand socialtjänst, hälso- och sjukvård samt utbildning.

Den svenska socialtjänstlagens vistelsebegrepp innebär att kommunen har det yttersta ansvaret för alla personer som vistas i en kommun och enligt socialtjänstlagen (6 §) har också alla som vistas i kommunen rätt till bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt, om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

EG:s grundregel är att försörjningen för arbetssökande, studerande, pensionärer och andra icke yrkesverksamma personer från EES-staterna skall vara tryggad, från hemlandet eller genom egna medel, för att man skall få vistas i annat land. Om en person inte kan försörja sig har värdlandet rätt att förvisa denne till hemlandet. Kostnader i samband med en avvisning belastar staten, inte kommunerna.

Men arbetssökanden m.fl. som får akuta ekonomiska problem eller som har låg inkomst har således, enligt den svenska socialtjänstlagen, rätt att söka och vid behov erhålla ekonomiskt stöd från den kommun vederbörande vistas i. Enligt EG:s regelverk har arbetsökande m.fl. inte rätt att söka socialbidrag. En förutsättning för detta är att man har arbete. Det är för närvarande oklart hur bestämmelserna kommer att hanteras i förhållande till varandra. Frågan behandlas även av konsekvensutredningen för social välfärd och jämställdhet.

Den fria rörligheten uppnås när EES-avtalet träder i kraft och förändras inte vid ett eventuellt EG/EU-medlemskap.

I alternativet utan EES-avtal och icke EG/EU-medlemskap skulle den fria rörligheten för personer inte innebära någon större skillnad för kommuner och landsting jämfört med dagens situation eftersom EG:s regler inte skulle införlivas i svensk lagstiftning.

4.3 Invandrings- och flyktingpolitik

Varje land beslutar i dag om sin invandrings- och flyktingpolitik. Däremot finns en överenskommelse mellan EG-länderna - Dublinkonventionen - till vilken även icke-EG-länder kan ansluta sig. Den reglerar vilken stat som skall behandla och avgöra asylärenden för att undvika

att flyktingar flyttas mellan olika länder. Konventionen träder i kraft tidigast under 1994.

I Maastricht antogs också ett arbetsprogram för att förbereda en harmonisering av invandrings- och flyktingpolitiken inom EG. De tolv EG-ländernas invandringsministrar kom i Köpenhamn den 1 juni 1993 överens om en huvudinriktning på invandringspolitiken, nämligen:

* Ökat ekonomiskt och tekniskt bistånd till potentiella utvandringsländer för att motverka flykt av ekonomisk skäl.
* Harmoniserade invandringsregler.
* Ökad yttre gränskontroll och gemensam viseringspolitik.

De finns således för närvarande ett embryo till en fastare reglering av invandrings-och flyktingpolitiken inom EG/EU. Hur den slutligen kommer att utformas, när den kan genomföras och vilken rättsordning som kan komma att gälla är ännu omöjligt att förutse. Frågorna kommer med all sannolikhet även i fortsättningen att handläggas nationellt på central nivå, av invandrarmyndigheter, tull och polis.

Kommunernas roll i invandrings- och flyktingpolitiken är att svara för den praktiska introduktionen av flyktingar till det svenska samhället. För dessa insatser utgår ersättning från staten.

Vår bedömning

Invandrings- och flyktingfrågor regleras inte i EES-avtalet. Vi kan heller inte se att kommunernas eller landstingens flyktingverksamhet märkbart kommer att påverkas av en framtida eventuell EG/EU-reglering. Det går i dag inte att bedöma om en gemensam invandringspolitik kommer att vara mer eller mindre restriktiv än den nuvarande svenska. Alternativet med Sverige utanför EES och EG/EU innebär att invandrings- och flyktingpolitik beslutas nationellt, som i dag.

4.4 Den sociala dimensionen

EG:s sociala dimension tar sin utgångspunkt i arbetslivet och syftar till att motverka negativa effekter av ökad konkurrens mellan företagen och en fri rörlighet av kapital. Den syftar vidare till att främja en fri rörlighet av personer/arbetskraft.

Den sociala dimensionen omfattar med andra ord vad vi i huvudsak brukar definiera som arbetsmarknadspolitik; sysselsättning, arbetsrätt och arbetsförhållanden, yrkesutbildning, arbetsmiljö samt en social

dialog mellan arbetsmarknaden parter på EG/EU-nivå. Med tiden har dock EG:s engagemang kommit att omfatta allt fler områden som handlar om social välfärd och trygghet. Det gäller främst barn- och äldreomsorg, alkohol- och narkotikapolitik samt handikappfrågor. En deklaration om en social stadga har antagits som utgångspunkt för arbetet.

För en ingående redovisning av utvecklingen av den sociala dimensionen inom EG, EG:s regelverk och konsekvenser för de olika alternativen hänvisar vi till EG/EU-konsekvensutredningens rapport om social välfärd och jämställdhet.

Sammanfattningsvis bedömer den nämnda utredningen att det finns anledning att anta att den fortsatta politiska och ekonomiska integrationen kommer att medföra att EG:s arbete inom den sociala dimensionen kommer att breddas och fördjupas.

Det bör framhållas att EG:s arbete inom den sociala dimensionen hittills i huvudsak handlat om att ge riktlinjer i form av handlingsprogram och rekommendationer för medlemsstaterna. Beslut inom de respektive områdena fattas på nationell nivå. På några områden finns bindande förordningar och direktiv. Det gäller främst personers fria rörlighet, arbetsmiljö, jämställdhet och i ett fåtal fall arbetsrätt. I de flesta fall ligger de svenska nivåerna över EG:s miniminivåer.

För närvarande pågår ett arbete inom EG med att ta fram förslag till ett nytt handlingsprogram för social- och arbetsmarknadspolitik som kommer att presenteras av Kommissionen under hösten 1994.

4.4.1 Strukturfonderna

En viktig del av den sociala dimensionen utgörs av EG:s strukturfonder. Fonderna omfattar den europeiska fonden för regional utveckling (EFRU), den europeiska socialfonden (ESF) och den europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket, utvecklingssektionen (EUGFL) samt fiskerifonden (Financial instrument for fisheries guidance, FIFG).

Till följd av Europeiska Rådets möte i Edinburgh i december 1992 har Kommissionen gjort en revision av strukturfonderna och föreslagit nya budgetramar för sexårsperioden 1994-99. Under motsvarande tid disponerar fonderna cirka 141 miljarder ECU. Den 20 juli 1993 antog Ministerrådet en rad förslag för att stärka och effektivisera arbetet med strukturfonderna. Huvudprinciperna är koncentration (prioritering av resurserna), programstyrning istället för projektstyrning, partnerskap (samarbete mellan EG-komissionen och nationella/regionala parter) samt additionalitet, dvs. kompletteringar av nationella/regionala medel. Strukturfondernas konstruktion och syften har samlat redovisats i kapitel 3.

Socialfonden är EG:s huvudinstrument för att utveckla de mänskliga resurserna och för att förbättra förhållandena på arbetsmarknaden. Det handlar framför allt om insatser för att minska skadan av arbetslösheten.

Den reformerade förordningen från 1988 ändrades på flera avgörande punkter. Viktigast är att det i bidragshanteringen skall ges ökat utrymme för nationella politiska prioriteringar.

Det nya mål 3 (tidigare mål 3 och mål 4) skall syfta till att förhindra långtidsarbetslöshet och integrera unga på arbetsmarknaden. Vidare utvidgas målet till att omfatta socialt marginaliserade grupper, t.ex. långtidsarbetslösa.

Insatser för att begränsa arbetslöshet skall också kunna göras i förebyggande syfte. Ett nytt mål 4 introduceras, som omfattar insatser för grupper som inte är arbetslösa, men som riskerar att bli det.

Under hösten 1993 pågår förhandlingar mellan EG-kommissionen och de enskilda medlemsstaterna om de nationella planerna. Kommissionen strävar efter att ha EG-initiativen färdiga för beslut i början av 1994.

Sverige får inte tillgång till strukturfonderna via EES-avtalet och bidrar inte heller med någon avgift till EG/EU. Genom EES-avtalet bidrar Sverige till EFTA:s fond för ekonomisk och social utjämning, programsamarbete och institutioner. Vid ett medlemskap i EG/EU däremot skulle Sverige dels bidra till EG:s budget, dels få samma rättigheter som övriga medlemsländer att ansöka om fondmedel. I ett alternativ utan EES och medlemskap utesluts givetvis bidrag från strukturfonderna.

4.4.2 Arbetsrätt, personalpolitik

Inom Norden har vi en hög organisationsgrad bland arbetsgivare och arbetstagare. Detta torde vara förklaringen till kollektivavtalets centrala roll i vårt land vad gäller regleringen av villkor i anställningsförhållanden. Uppbyggnaden av arbetsrätten skiljer sig därmed från arbetsrätten i flertalet av EG-länderna.

Artikel 189 i Romfördraget ger EG-staterna möjlighet att själva välja hur man nationellt vill förverkliga ett direktiv. Hittills har EG-domstolen haft den tolkningen att kollektivavtal normalt inte är tillfyllest för att uppfylla de krav ett direktiv kan ställa på en medlemsstat. I några få fall finns dock exempel på motsatsen, nämligen direktivet om kollektiva uppsägningar (92/56), direktivet om skriftligt anställningsbevis (91/533) samt förslag till direktiv om arbetstidens förläggning.

Den svenska regeringen har vid medlemskapsförhandlingarna framfört att direktiv på det arbetsrättsliga området skall kunna överföras i form av kollektivavtal. I bilaga 8, EG-konsekvenser inom arbetsrätten

(utarbetad inom Arbetsmarknadsdepartementet), till konsekvensutredningen om social välfärd och jämställdhet, framhålls att utvecklingen inom EG går i riktning mot en förstärkt roll för arbetsmarknadens parter och en starkare ställning för kollektivavtalen. Det sätt på vilket Sverige reglerar förhållandena på arbetsmarknaden anses vara väl förenligt med vad som förutses i Maastrichtfördragets sociala protokoll, vilket också bekräftats av den ansvarige kommissionsledamoten.

Frågan om direktiv kan följas upp med kollektivavtal blir aktuell både med ett EES-avtal och vid ett EG/EU-medlemskap. Den aktualiseras ju fler förslag till direktiv som arbetas fram inom EG inom områden som rör arbetsgivare/arbetstagare.

Kommunernas intressen på Europanivå bevakas i dag främst av samarbetsorganisationen CEMR (Committee of European Municipalities and Regions) som är den europeiska avdelningen av International Municipalities of Local Authorities (IULA). Medlemmarna i CEMR har beslutat att undersöka förutsättningarna för att bilda en särskild arbetsgivarplattform för en dialog med Europakommissionen.

Genom Maastrichtfördraget får nämligen arbetsmarknadens parter på Europanivå utökade möjligheter att, i den så kallade sociala dialogen med Europakommissionen, bli tillfrågade i olika arbetsmarknadsfrågor. Parterna ges också möjlighet att sluta kollektivavtal i frågor som EG annars skulle ha lagstiftat om. I dagsläget är endast tre organisationer accepterade som arbetsmarknadens parter i den sociala dialogen, nämligen UNICE (Organisationen för Privata Näringslivets Arbetsgivarorgansiationer), ETUC (Facklig Samorganisation inom Europa) och CEEP (Samarbetsorgan för Offentligägda Företag). CEEP betraktas som en viktig aktör på den europeiska arbetsmarknaden. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet är fr.o.m. den 1 januari 1994 antagna som medlemmar i CEEP. Därmed får de tillgång till snabb information och direkt möjlighet att påverka utvecklingen.

Det ovan nämnda **EG-direktivet om uppsägning vid arbetsbrist** (75/129 och 92/56) gäller inte för offentliganställda och får således inga direkta konsekvenser för kommuner och landsting.

EG-direktivet om anställningsskydd vid företagsöverlåtelser (77/187) har varit föremål för omfattande analyser och tolkningar mot bakgrund av att det skulle kunna ge arbetstagare bättre anställningsskydd och bättre anställningsvillkor vid företagsöverlåtelser än vad som för närvarande är fallet i Sverige. Enligt EES-avtalet skall direktivet genomföras i svensk arbetsrätt.

Direktivet gäller skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamhet eller del av verksamhet till annan ägare/arbetsgivare. Huvudregeln är att de anställnings- och kollektivavtal, som gäller på överlåtelsedagen, ograverade förs över till den nye arbetsgivaren. De anställda har rätt till bibehållen lön och förmåner i enlighet

med sina anställningsavtal. Arbetstagarna garanteras ett anställningsskydd genom att överlåtelsen i sig inte kan anses utgöra grund för uppsägning. En förutsättning för att den nye arbetsgivaren skall vara skyldig att tillämpa avtalen är att arbetstagaren var anställd i rörelsen vid överlåtelsen.

I EES-propositionen (prop. 1991/92:170) sägs att direktivet inte kräver svensk lagändring. Till samma slutsats kom 1992 års arbetsrättskommitté. Kommitténs ordförande och en av experterna har dock i en reservation anfört att Sverige i anställningsskyddslagen (LAS) bör föra in en uttrycklig lagregel som ansluter till bestämmelserna i EG-direktivet. I svensk lagstiftning är reglerna, för vilken inverkan på anställningsförhållanden en överlåtelse av ett företag kan ha, utformade på ett annat sätt än enligt EG-direktivet. Detta gäller såväl formen för anställningsövergången som vilka antällningsvillkor som skall gälla samt vilka arbetstagare som berörs.

Jämställdhet i arbetslivet är utförligt reglerad i EG-rätten. Vår senaste jämställdhetslag (SFS 1991:4339) är anpassad till de regler som gäller inom EG.

EG har i en utredning visat att skillnader i löner, anställningsvillkor och arbetsmiljö mellan länderna för samma yrkesgrupper, liksom löneskillnader mellan olika yrkesgrupper, beror på olikheter i produktivitet. Inom EG har Danmark de högsta timkostnaderna och Portugal de lägsta. Löneskillnader mellan länderna kan leda så kallad **"social dumpning"**. För att öka sin konkurrenskraft förlägger företag sin verksamhet till länder med låga löner.

EG:s sociala stadga syftar till att förhindra och motverka "social dumpning". Frågan är också omstridd. Inom EG har man tagit fram särskilda regler för att motverka agerande som leder till "social dumpning". Kommissionen har i juni 1993 presenterat ett omarbetat förslag till direktiv avseende regler som skall gälla för de arbetstagare som tillfälligt utför arbete i annat land än där arbetsgivaren finns, det så kallade entreprenaddirektivet. De frågor som för svensk del aktualiseras, med anledning av direktivet, finns redovisade i en bilaga till Konsekvensutredningen för social välfärd och jämställdhet (bilaga 8).

Vår bedömning

Vi bedömer det som högst troligt att Sverige vid ett EG/EU-medlemskap, i likhet med Danmark, får rätt att genomföra EG:s direktiv i form av kollektivavtal.

EG-direktivet om anställningsskydd vid företagsöverlåtelser kommer att gälla i och med att EES-avtalet börjar tillämpas. Det kan, enligt vår mening, komma att få vissa konsekvenser för kommunernas och landstingens möjligheter att överföra kommunal verksamhet till annan huvud-

man. När en kommunal verksamhet överförs till annan, t.ex. då barnomsorgen tas över av ett privat företag, anger inte svensk lagstiftning hur detta påverkar de tidigare kommunalt anställda inom verksamheten. Deras anställningsavtal övergår inte automatiskt till förvärvaren. Det nya anställningsförhållandet med förvärvaren kan ha ett helt annat innehåll i fråga om lön, arbetstider m.m. Arbetstagarnas skydd vid en sådan övergång är således tämligen svagt.

Syftet med bestämmelserna i EG-direktivet (77/187/EEG) är att underlätta strukturomvandling genom att i möjligaste mån säkra att anställningsförhållandet skall fortsätta oförändrat under den nye arbetsgivaren. Överlåtelsen får inte i sig utgöra skäl för en förändring av anställningsvillkoren eller uppsägning av arbetsgivaren. Därigenom kan benägenheten hos privata näringsidkare att överta kommunal verksamhet, enligt vår uppfattning, minska om EG:s regler på detta område slår igenom.

En tvist om tolkningen av direktivet får lösas genom en rättslig prövning varvid svenska domstolar har att beakta direktivets bestämmelser. Till grund för en sådan tolkning skall domstolen lägga den tolkning som givits i EG-domstolens praxis.

Eftersom svensk jämställdhetslag nu är anpassad till EG:s regler, anser vi att det inte kommer att uppstå några särskilda konsekvenser för jämställdhet i arbetslivet till följd av EES-avtalet eller ett EG/EU-medlemskap. Även här hänvisar vi till Konsekvensutredningen om social välfärd och jämställdhet för en utförligare redovisning av jämställdhetsfrågorna i stort.

Enligt vår uppfattning kommer förslaget till det så kallade entreprenaddirektivet, om det antas, inte att få några direkta konsekvenser för kommuner och landsting.

4.4.3 Barnomsorg

Generellt påverkar inte de EG-direktiv om **likabehandling av män och kvinnor i arbetslivet, skydd för gravida kvinnor, regler om gravida kvinnors arbetsmiljö** samt den **rekommendation om barnomsorg** som antagits, dagens verksamhet i Sverige.

EG har inte befogenheter att ålägga något enskilt land förändringar utöver miniminivå. Den svenska barnomsorgen och föräldraförsäkringen ligger långt över dessa nivåer.

EG:s ministerråd antog år 1992 en rekommendation om barnomsorg som innehåller fyra punkter, nämligen:

- Utbyggnad av barnomsorgen.
- Särskild föräldraledighet för föräldrar som förvärvsarbetar.

- Arbetsmiljö, struktur och organisation på arbetsplatsen.
- Ansvar för arbete, familj och barnuppfostran.

År 1986 inrättade EG-kommissionen Nätverket för barnomsorg. Nätverket har etablerats bl.a. för att främja jämställdhet och att vara rådgivande organ till Kommissionen i barnomsorgsfrågor.

Vår bedömning

För kommuner och landsting medför EES-avtal och EG/EU-medlemskap inga direkta konsekvenser inom området barnomsorg. Vi anser att det intresse som inom EG visas svensk offentlig barnomsorg kan innebära ett deltagande från svensk kommunal sida vid utvecklingen av en rad frågor som för närvarande diskuteras inom EG/EU, t.ex. hur man skall åstadkomma en mer kostnadseffektiv barnomsorg, integration av omsorg och pedagogik, föräldrarnas inflytande på barnomsorgen, flexibilitet i verksamheten och kvalitet.

Utan ett EES-avtal eller ett svenskt EG/EU-medlemskap skulle situationen för kommunal barnomsorg bli densamma som i dag.

4.4.4 Äldreomsorg

Åldersutvecklingen i Sverige skiljer sig från utvecklingen i övriga Europa genom att Sverige redan har en större andel äldre. Ökningen nu är mer markant i övriga Europa än hos oss. Denna utveckling ställer stora krav på ländernas ekonomiska och sociala politik.

EG:s ministerråd har genom särskilda rekommendationer strävat efter att hitta en minsta gemensamma nämnare för medlemsländernas sociala politik. För äldre m.fl. grupper finns en rekommendation (92/442/EEC) som innehåller mål och riktlinjer för att skydda dessa grupper från att slås ut och isoleras i samhället.

EG föreslår inga bindande förordningar eller direktiv. Vid ett medlemskap kommer svensk äldreomsorg att omfattas av Kommissionens rekommendationer och olika välfärdsprogram.

EG-rätten och EES-avtalet ger medborgare från alla EG-stater som haft arbete i Sverige rätt till samma behandling som svenska medborgare, dvs. de får vid sin pensionering leva och bo i landet med rätt till kommunal service. Den rätten tillkommer inte medborgare från EES-avtalsländer som vistas i landet utan anställning och arbete. Det förutsätts att de själva kan svara för sin försörjning och eventuella kostnader för social service t.ex. i form av äldreomsorg.

Vår bedömning

Vi har tidigare antagit att det blir en låg rörlighet från EES-staterna till Sverige. Det bör därför inte bli några större direkta konsekvenser av ett EES-avtal eller av en EG/EU-anslutning för kommunerna och landstingen avseende äldreomsorgen. Men även här kan tolkningen av socialtjänstlagens regler om rätt till bistånd och EG:s regler om krav på egen försörjning och heltäckande sjukförsäkring komma att få betydelse (jfr. avsnitt 4.2).

Skillnaden skulle inte bli bli noterbar om man jämför dagens situation med situationen utan EES-avtal eller medlemskap.

4.4.5 Handikappfrågor

EG:s program för handikappade påbörjades 1982 inom ramen för den sociala dimensionen. En speciell punkt i den sociala stadgan berör personer med funktionsnedsättning, nämligen att "alla handikappade, oberoende av handikappets ursprung och natur måste ha rätt till ytterligare konkreta åtgärder i syfte att förbättra deras integration i samhälle och yrkesliv. Dessa åtgärder måste i synnerhet, och i enlighet med förmånstagarens förmåga, omfatta yrkesutbildning, ergonomi, tillgänglighet, mobilitet, transport och bostad". Det nuvarande handlingsprogrammet HELIOS II gäller från 1 januari 1993 till 31 december 1996. (HELIOS - Handicapped People in the European Community Living Independently in an Open Society).

Ett handlingsprogram på transportområdet, för att förbättra tillgängligheten för rörelsehindrade, är för närvarande under utarbetande inom Kommissionen. I anslutning till detta finns ett förslag till direktiv om arbetsresor för att förbättra funktionshindrade personers möjligheter på arbetsmarknaden genom att minimera säkerhets- och hälsorisker i samband med transporter till och från arbetet.

Konsekvensutredningen om social välfärd och jämställdhet har bedömt att det föreslagna direktivet om att förbättra transporter för funktionshindrade personers resor till och från arbetet inte kommer att innebära svårigheter för kommunerna förutsatt att färdtjänsten även fortsättningsvis är väl utbyggd. Även tillgängligheten i kollektivtrafiken blir i allmänhet tillräcklig genom att Sverige får alltfler lågbussar.

Den sociala stadgan är inte, som tidigare nämnts, ett lagligt bindande dokument utan en politisk viljeyttring för fortsatt utveckling. Inom progammen genomförs ett antal aktiviteter till stor del bestående av informationsutbyte och kontakter med nationella handikapporganisationer.

Vår bedömning

EG har utarbetat några direktiv som inverkar på handikappområdet. Det handlar bl.a. om ett medicintekniskt direktiv som också omfattar handikapphjälpmedel samt ett förslag till hissdirektiv, som om det genomförs, kommer att försvåra ombyggnad med handikappanpassade hissar i äldre fastigheter.

En konsekvens för landstingen blir att inom upphandlingsområdet använda de standarder som förutsätts i de medicinsktekniska direktiven. Några konsekvenser i övrigt kommer, enligt vår bedömning, inte att uppstå för kommuner och landsting.

Jämför även här avsnitt 4.2 om tolkningen av socialtjänstlagen regler om rätt till bistånd och EG:s regler om krav på egen försörjning och försäkring.

4.5 Hälso- och sjukvård

Inom EG har det hittills inte funnits något rättsligt stöd för åtgärder inom hälso- och sjukvårdsområdet. Detta har inte hindrat att Gemenskapen engagerat sig i olika aktiviteter, framför allt i forskningsprogram, t.ex. om cancer, aids, hjärt- och kärlsjukdomar och biomedicin.

I Maastrichtfördraget skapades en grundval för agerande på området då medlemsländerna enades om en gemensam hälsopolitisk agenda. EG/EU får då mandat att bidra till en höjning av nivån på hälsoskyddet genom att främja samarbete och om så krävs ge stöd till medlemsländernas insatser. EG/EU:s agerande skall inriktas på:

* Förbyggande av sjukdomar, särskilt de stora folksjukdomarna, inklusive drogberoende, genom forskning om sjukdomarnas orsaker och spridning.

* Hälsoupplysning och utbildning.

* Hälsoskyddskrav skall också beaktas inom EG:s andra policyområden.

Medlemsländerna skall inbördes och i kontakt med Kommissionen samordna sina handlingslinjer och program när det gäller ovannämnda områden. Medlemsländerna och EG/EU skall också samarbeta med internationella organisationer som t.ex. WHO.

Maastrichtfördraget utesluter uttryckligen harmonisering av medlemsländernas lagar och administrativa bestämmelser på hälso- och sjukvårdsområdet. EG/EU:s uppgift blir att skapa incitament, ge rekommendationer och tillhandahålla information.

Vår bedömning

Hur engagemanget inom hälso- och sjukvårdsområdet kommer att se ut i praktiken och hur omfattande det blir är oklart. Skrivningarna i Maastrichtfördraget ger ganska liten ledning, eftersom avsnittet om folkhälsa är vagt formulerat.

Det kommer sannolikt att, inom EG/EU ske en utvidgning av programmen på folkhälsoområdet, dvs. utöver de om cancer, aids och droger som finns redan i dag. Det kommer troligen också att i större utsträckning vägas in hälsoaspekter från andra områden. De områden som först kommer i åtanke är miljö och jordbruk.

Vissa åtgärder som syftar till att skapa den inre marknaden kan också komma att påverka hälso- och sjukvården. Skillnader i servicenivå och standard mellan länderna kommer att bli tydligare för människor som bor och arbetar i ett annat land än sitt eget. Det innebär inte att finansiering och produktion i de olika länderna behöver ske på ett likartat sätt, men talar för att standarden på sikt kommer att bli mer likartad.

En annan faktor som kan komma att påverka hälso- och sjukvården är den marknadsorientering som sker i flera länder i kombination med möjligheterna för sjukvårdsföretag att etablera sig utomlands och försäkringsbolagens strävan att marknadsföra försäkringar i andra länder. Möjligen kommer EG:s konkurrensbestämmelser här i det långa loppet att påverka både sjukvårdsförsäkringar och tjänsteutbud.

Det finns också, som vi sett, stora behov av informations- och erfarenhetsutbyte eftersom problemen i EG-länderna är likartade.

I och med att EES-avtalet träder i kraft och därmed den fria rörligheten för personer bli möjlig får alla medborgare i EES-avtalsländerna rätt till akut sjuk- och olycksfallsvård i alla medlemsstaterna. Det innebär för landstingen som sjukvårdshuvudmän att de måste ta emot och vårda akut sjuka patienter. Rätt till planerad vård får de personer, inklusive familjemedlemmar, som har fått arbete eller arbetat och därefter pensionerats i Sverige.

Till skillnad från de tidigare konventionerna om sjukvård, där vårdlandet alltid stod för kostnaderna för vården, innehåller EG:s förordning detaljerade regler om betalningsströmmar över gränserna som ersättning för den vård som ges. Huvudprincipen är att det land där en person arbetar och får sin lön eller pensionerats och får sin pension skall stå

för kostnaderna. Reglerna om betalningsströmmar och den administration det medför behöver dock inte nödvändigtvis involvera landstingen. Frågan kommer att avgöras vid förhandlingar mellan Landstingsförbundet och staten.

En ytterligare konsekvens för landstingen utgör frågan om hur Apoteksbolagets monopol löses. Om monopolet upplöses, vilket är en rent nationell fråga, kommer landstingen själva att upphandla läkemedel enligt lagen om offentlig upphandling. Marknaden kommer därvid att vidgas betydligt.

4.6 Alkohol och narkotika

EG har inte någon gemensam alkoholpolitik. Sverige kan alltså föra en alkoholpolitik som syftar till att minska konsumtionen, både med ett EES-avtal och som medlemmar i EG/EU.

Däremot betraktas alkohol som vilka varor som helst inom EG, dvs. handels- eller konkurrensbegränsningar får inte ske. Det svenska inköpsmonopolet, som ett av flera instrument för den nuvarande svenska alkoholpolitiken, kan därmed komma att påverkas. Detta är dock en fråga som skall lösas i de pågående förhandlingarna med EG, liksom frågan om Systembolagets försäljningsmonopol. Frågan kan aktualiseras redan när EES-avtalet träder i kraft.

Vid ett EG/EU-medlemskap försvinner möjligheterna till systematiska kontroller av varor och personer vid den inre gränsen. Detta kan givetvis inverka på möjligheterna att utöva kontroll bl.a. av narkotika. Avsikten är dock att gränskontroller skall ersättas med s.k. kompensatoriska åtgärder. Sverige har i medlemskapsförhandlingarna med EG gjort klart att en eliminering av gränskontroller förutsätter att adekvata kompensatoriska åtgärder finns på plats samt fungerar.

Redan i dag är kontrollmöjligheterna begränsade p.g.a. de resurser som tull och polis har till förfogande. Enligt gjorda uppskattningar hittar tull och polis i dag högst 10 % av de narkotiska preparat som illegalt förs in i Sverige. Inom EG byggs samarbetsorgan upp för att inte narkotika skall spridas. Samtidigt finns på sina håll i Europa en liberalisering i synen på narkotikabruk. För verksamheter i landsting och kommuner ställer detta krav på i första hand ökade informationsinsatser och ökat samarbete med bl.a. polismyndigheter för att förebygga ökat drogmissbruk.

Om Sverige, i de pågående förhandlingarna om ett EG/EU-medlemskap, måste ge upp vissa ståndpunkter som syftar till att värna svensk alkoholpolitik kan alkoholkonsumtionen komma att öka. Detta

kan indirekt innebära ett behov av ökade insatser i kommuner och landsting, främst inom socialtjänsten och sjukvården.

4.7 Utbildning

Utbildning ligger inom medlemsstaternas nationella kompetens. EG:s arbete inriktas mot att stödja medlemmarna att utveckla kvalitet, mångfald och förnyelse, att skapa större förutsättningar för ökad rörlighet och för jämförbarhet av olika utbildningar länderna emellan. Detta sker genom ett stort antal program, hittills främst på postgymnasial nivå. Det sker också genom direktiv om ömsesidigt erkännande av vissa behörighetsgivande utbildningar, främst inom hälso- och sjukvårdsektorn, samt från reglerad högskoleutbildning som omfattar minst tre års studier. Fr.o.m. den 1 januari 1994 träder också i kraft direktiv om erkännande av kortare utbildningar än tre år liksom utbildning på gymnasienivå som ger behörighet. Dessa kommer att införlivas med EES-avtalet.

EG:s regelverk kommer genom EES-avtalet att få konsekvenser för landstingen i deras egenskap av utbildningshuvudmän för vårdhögskolorna. Direktiven om behörighetsgivande utbildningar avser bl.a. sjuksköterskor och barnmorskor.

Indirekta konsekvenser för kommunernas och landstingens utbildningsenheter blir krav på att hålla sig välinformerade om utvecklingen av EG:s utbildningssatsningar, program och nätverk och ta initiativ till aktiviteter som stödjer internationellt utbyte för studerande och lärare.

Vårdhögskolorna har principiellt samma status som övriga universitet och högskolor när det gäller deltagande i de europeiska samarbetsprogrammen.

Direktivet om ömsesidigt erkännande av högskoleutbildning får indirekta konsekvenser för landstingen som arbetsgivare, eftersom det för det första via direktivet ställs krav på svensk sjukvårdspersonal och för det andra att kunna bedöma utländska sökandens kompetens utan att diskriminera enligt EG:s likabehandlingsprincip. På utländska sökanden med behörighet kan dock ställas krav på tillräckliga kunskaper i svenska och kännedom om relevanta författningar.

Genom EES-avtalet får svenska medborgare rätt att studera var de vill i avtalsländerna. Frågan om kursavgifter är däremot inte löst inom avtalet. Överenskommelsen om att EG-studenter skall behandlas lika i alla medlemsländer avseende kursavgifter etc. gäller inte för EFTA-länderna. För övrigt är skillnaderna mycket små mellan EES-avtalet och innebörden av ett EG/EU-medlemskap.

Sverige deltar redan i några av EG:s utbildningsprogram, bl.a. ERASMUS och COMETT. Genom EES-avtalet öppnas alla program

som EG beslutat om före den 1 januari 1995 för svenskt deltagande och möjlighet till påverkan, bl.a. programmet Ungdom för Europa och ARION. Ett antal institutioner för informationsutbyte kommer också att vara tillgängliga fr.o.m. att EES-avtalet träder i kraft.

Indirekta konsekvenser för kommuner och landsting, även avseende utbildningsprogrammen, blir att hålla sig välinformerade, ta initiativ till och stödja aktiviteter som ökar utbytet av programmen.

Konsekvenserna av att stå utanför EES-området - och EG/EU - skulle bli att möjligheter till europeiskt ungdoms- och lärarutbyte starkt reducerades. Svensk utbildningsverksamhet skulle inte omfattas av EG/EU:s utvecklingssatsningar inom området, inte heller av de olika programmen och nätverken. Eftersom inte svenska examina löpande skulle omfattas av det ömsesidiga erkännandet skulle möjligheterna att söka arbete i något EES-land begränsas.

4.8 Kultur och fritid

EG:s kulturpolitik koncentrerades till en början till områden med ekonomiska konsekvenser såsom TV-sändningar över gränserna, export och import av kulturföremål m.m.

Av Maastrichtfördraget följer att kultur införs som en kompetens för EG/EU. Däremot utesluts uttryckligen harmonisering av lagstiftning. Europarådet skall, enligt Maastrichtavtalet, behålla sin ställning som huvudforum för det allmänna kultursamarbetet i Europa.

EG anslår i dag medel till projekt för kulturvård och stödjer utvecklingen av biblioteksystem och informationstjänster inom medlemsländerna samt stödjer ett flertal initiativ inom musik-, teater- och medieområdena, m.m.

EES-avtalet och en EG/EU-anslutning får inga direkta konsekvenser för kommuner och landsting inom kulturområdet. Det öppnas däremot, redan genom EES-avtalet, möjligheter för att delta i biblioteksprogrammet. För kommunmedborgare kan biblioteken på sikt få ökad betydelse som centrum för informationsförmedling och databassökningar med uppkopplingar till EG:s databaser.

Den kommunala fritidssektorn berörs av EG:s regelverk endast i ett fall. En Europanorm kommer att bli styrande för utformningen av idrottsanläggningar med bestämmelser om lägsta funktionsstandard för olika typer av material.

Ett alternativ utan EES och EG/EU inom kultur- och fritidssektorn kan ställas mot de möjligheter kommuner och landsting skulle få med ett EES-avtal och vid ett EG-medlemskap - ett aktivt bibliotek som centrum för Europakunskap, informationsförmedling och -utbyte, mu-

sik- och teaterutbyte med andra EG-länder, osv. I ett sådant scenario skulle ett icke-medlemskap få betydande konsekvenser. Om däremot inte EG:s "utbud" utnyttjades skulle konsekvenserna av ett utanför-alternativ bli ringa.

4.9 Konkurrens

Inom EG/EU intar konkurrensrätten en central roll. Genom Romfördraget har medlemsstaterna åtagit sig att upprätta en ordning som säkerställer att konkurrensen på den gemensamma marknaden inte snedvrids. I Romfördraget artikel 85 och 86 samt i EES-avtalet artikel 53, 54 och 57 finns de grundläggande reglerna om konkurrens; de rör konkurrensbegränsande åtgärder, förbud mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning. EES-avtalet innebär att Sverige i allt väsentligt skall följa EG:s konkurrensregler.

Den 1 juli 1993 trädde en ny konkurrenslag i kraft. Lagen innebär att EG:s konkurrensregler överförts till svensk rätt med vissa anpassningar till svenska förhållanden. Kommuner och landsting som bedriver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur omfattas av lagen, som t.ex. kan gälla inom energiområdet. Myndighetsutövning ligger dock utanför lagens tillämpningsområde.

EES-lagen (SFS 1992:1317) ålägger kommuner och landsting skyldighet att anmäla stödåtgärder till regeringen. Det innebär anmälningsplikt om stöd till de egna kommunala företagen eller till privata företag. Med stöd avses inte bara bidrag, lån och räntesubventioner utan också skattelättnader, bankgarantier, varor och tjänster på fördelaktiga villkor. Stödåtgärderna kan bli föremål för prövning av EFTA:s övervakningsmyndighet ESA (EFTA Surveillance Authority). Om ESA granskar ett kommunalt beslut om stöd och finner detta stå i strid med EES-avtalet får regeringen upphäva kommunens beslut. Verkställda kommunala beslut måste också rättas. Vid en EU-anslutning granskas lämnade stöd av Kommissionen.

En förutsättning för att stöd skall vara tillåtet är att konkurrensen inte snedvrids eller hotar att snedvridas så att handeln mellan avtalsparterna påverkas.

Stöd som inte påverkar handeln mellan staterna faller utanför reglerna inom EG och i EES-lagen. Det innebär att kommunalt stöd i många fall inte berörs.

Romfördraget och därmed EES-avtalet tillåter vidare vissa typer av offentliga stöd. Däribland hör stöd till utveckling i regioner med onormalt låg standard eller där det råder sysselsättningsbrist eller till viss

näringsverksamhet. EG-kommissionen eller EFTA:s övervakningsmyndighet kan lämna tillstånd till sådana stödåtgärder.

EG-rättens effekter måste jämföras dels med kommunallagens bestämmelser om kommunal näringsverksamhet dels med kommunallagens bestämmelser om stöd till näringslivet.

Kommunal näringsverksamhet

Enligt 2 kap. 7 § kommunallagen får kommunerna och landstingen driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. Kommunernas och landstingens allmännyttiga näringsverksamhet hotar eller påverkar inte den internationella handeln mellan medlemsstaterna, varför den inte bör strida mot EG-reglerna om offentligt stöd ens om den är subventionerad. Rätten för kommunerna att bedriva näringsverksamhet är alltså begränsad, kommunerna kan i dag inte konkurrera på en öppen marknad.

En internationalisering av energimarknaden kan komma att innebära att EG-rättens regler blir tillämpliga på kommunala energiföretag.

Bestämmelserna om stöd måste rimligen utgå ifrån att det är något annat än den verksamhet som bedrivs i egen regi som kommunen eller landstinget stöder. Subventionernad egen-regiverksamhet skulle därmed falla utanför EG:s stödregler. Det kan dock inte uteslutas att den EG-baserade nya konkurrenslagen kan komma att åberopas när det gäller subventionerad näringsverksamhet som drivs i egen regi. Det som då i första hand kan prövas är reglerna i konkurrenslagen om utnyttjande av dominerande ställning.

Kommunalt stöd till näringslivet

I avgöranden i EG-domstolen har fastslagits att alla former av offentligt stöd från såväl statliga, regionala och lokala organ omfattas av reglerna i artikel 61 i EES-avtalet. I begreppet statsstöd ligger ett mått av subvention från offentlig myndighet till individer eller företag.

Det kan ibland finnas skäl att ge stöd till viss företagsamhet. Om den privata sektorn inte kan tillgodose marknadens behov eller om konkurrensen på marknaden inte anses vara tillräcklig kan behov av stöd aktualiseras. Statsstöd kan även utgöra en metod för att bedriva industri-, regional- eller social politik. Begreppet statsstöd har i kommissionens praxis liksom av EG-domstolen givits en mycket vid tolkning. Direkt ekonomiskt stöd från en kommun eller bistånd med kommunala medel likställs med statsstöd. Stödåtgärder från kommuner och landsting anses därmed omfattas av bestämmelsern i artikel 61 (prop. 1991/92:170, s. 156 f.).

Grundläggande är att stödet skall utgå av offentliga medel. Enligt 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen gäller att individuellt stöd riktat till enskilda näringsidkare endast får lämnas om det finns synnerliga skäl för det. Kommunernas och landstingens kompetens att utge sådant stöd är mycket begränsat. Staten har det övergripande ansvaret för näringslivspolitiken i Sverige, vilket innebär att staten har att medverka till en från samhällets synpunkt lämplig lokalisering av näringslivet. I prop. 1990/91:117 Ny kommunallag anför departementschefen följande:

> Samhälleligt stöd till företag brukar mest bli aktuellt i regioner där man finner de ekonomiskt svagare kommunerna, som är mindre attraktiva för näringslivet och som kännetecknas av vikande befolkningsunderlag med en ogynnsam åldersfördelning. Det är främst en statlig angelägenhet att medverka från en samhällelig synpunkt lämplig lokalisering av näringslivet. Det är av olika regionalpolitisk skäl inte heller lämpligt att kommunerna engagerar sig i enskilda företag med direkt stöd. De internationella överenskommelser som Sverige slutit inom GATT och EFTA och genom ett ESS-avtal ger ytterligare grund för att inte tillåta konkurrenssnedvridande stödåtgärder till företag.

Utgångspunkten för bedömningen av om ett kommunalt stöd är tillåtet enligt kommunallagens regler är allmänintresset, dvs. verksamheten skall tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunmedlemmarna och verksamheten skall bedrivas utan vinstsyfte. Denna begränsning anger tydligt att det tillåtna engagemanget från kommuner och landsting är av undantagskaraktär. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsutövare får i princip inte ges. Från denna huvudregel finns undantag så tillvida att ett visst utrymme för kommunala åtgärder kan uppstå i fråga om livsmedels- eller bensinförsörjning när något privat initiativ inte finns att tillgå.

EG:s regler mot konkurrensförvanskande statsstöd och regler mot konkurrensbegränsningar kommer genom EES-avtalet samt vid medlemskap i EU att gälla för svenska kommuner och landsting. Kommunerna får således som huvudregel inte ge enskilda företag stöd med kommunala medel. Detta gäller direkta tillskott och fördelaktiga lån eller borgen. Inget hindrar dock att kommuner och landsting allmänt främjar näringslivet samt framhåller sina fördelar i fråga om lokalisering av industri- eller handelsverksamhet. Kommuner och landsting kan även tillhandahålla råd för dem som vill undersöka förutsättningarna för näringsverksamhet i kommunen eller landstinget.

Departementschefen fann inte anledning att i samband med EES-avtalet lägga fram något förslag utöver upplysningsskyldighet för kommuner och landsting i fråga om planerade stöd samt möjligheter för

regeringen att i vissa fall upphäva beslut om stödåtgärder. Om en fråga om återbetalning av kommunalt stöd aktualiseras får detta lösas inom ramen för en sedvanlig tillämpning av offentligrättsliga och civilrättsliga regler (prop. 1991/92:170).

EG:s regler avseende statsstöd är vid en jämförelse med kommunallagens regel om stöd till näringslivet mer liberala, bl.a. tillåts stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där allvarlig brist på sysselsättning råder samt stöd för att underlätta utveckling av viss näringsverksamhet eller vissa regioner. I Sverige är det i första hand en statlig uppgift att svara för stöd till näringslivet, men kommunerna och landstingen kan också bedriva en allmän näringslivsfrämjande verksamhet. Någon konflikt torde därför inte som regel behöva uppstå mellan EG:s regler och kommunallagens regler när det gäller nuvarande kommunal näringslivsverksamhet. En annan situation kan däremot komma att uppstå vid ett eventuellt svenskt EU-medlemskap om kommuner och landsting då skulle komma att delta i program- och projektarbete inom ramen för EG/EU:s regionalpolitik med strukturfondsarbete (jfr avsnitt 3.3 och 3.4).

Frågor om offentligt stöd till företag behandlas också av Lena Marcusson i bilaga 4 till detta betänkande.

4.10 Upphandling

Samtidigt som EES-avtalet träder i kraft kommer också lagen om offentlig upphandling (SFS 1992:1528) att gälla. Upphandlingen är det område som mest direkt och mycket konkret påverkar all offentlig verksamhet inklusive den kommunala.

Huvudprinciperna i upphandlingslagen innebär att

* befintliga konkurrensmöjligheter skall utnyttjas,
* upphandlingen skall ske affärsmässigt, samt att
* anbudsgivare och anbud skall behandlas objektivt.

Lagen beskriver upphandlingsområden, tröskelvärden, anbudsprövning, publicerings- och annonseringsregler, upphandlingsformer, upphandlingsprocedurer, minimitider, tekniska standarder, samt regler för överprövning, medling och skadestånd.

EG:s upphandlingsregler gäller bara vid upphandlingar över vissa tröskelvärden. Upphandlingar får inte delas i syfte att kringgå tröskelvärdena. Lagen omfattar också i begränsad omfattning även upphandlingar under tröskelvärdena. I de fall en upphandling underskrider

tröskelvärdena gäller lagens bestämmelser om huvudprinciperna, bestämmelser om prövning av anbud samt överprövning och skadestånd.

Regeringen föreslår i prop. 1993/94:78 att även upphandlingar under tröskelvärdena liksom upphandling av s.k. B-tjänster (t.ex. hälso- och sjukvård) skall regleras. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen den 14 december 1993.

Anbudsprövning kan ske utifrån två olika kriterier, nämligen

* lägsta pris eller
* det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med hänsyn till omständigheter såsom pris, driftkostnader, funktion, miljöpåverkan m.m.

Upphandlingarna skall publiceras genom annons i Europeiska gemenskapens officiella tidning (Official Journal of the European Communities). Annonserna införs även i databasen TED (Tender Electronic Daily).

Lagen om offentlig upphandling innehåller följande upphandlingsformer:

* Öppen upphandling, där alla leverantörer får lämna anbud.
* Selektiv upphandling, upphandling där en upphandlande enhet inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud.
* Förhandlad upphandling, upphandling där en upphandlande enhet inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud och tar upp förhandling med en eller flera av dem.

I upphandlingslagen föreskrivs vissa minimitider för inlämnande av anbud. Om ett förfrågningsunderlag innehåller en teknisk beskrivning skall denna göras utifrån s.k. europeiska tekniska specifikationer, tekniska standarder.

För upphandlingar gäller dessutom följande punkter om rättelse, skadestånd, medlingsförfarande och oberoende granskningsman:

Länsrätten kan vidta åtgärder i form av beslut om rättelse, beslut om att upphandlingen skall göras om eller meddela förbud vid vite under upphandlingens gång om reglerna i lagen inte följs av upphandlande enhet.

Talan om **skadestånd** väcks vid allmän domstol. Med skadestånd avses ersättning för all skada. Det finns en särskild skadeståndsbestämmelse som medger en anbudsgivare rätt till ersättning för kostnader för att förbereda anbud och delta i upphandlingen. Denna regel samt regler om medlingsförfarande och oberoende granskningsman avser endast försörjningssektorerna (LOU 4 kap.) dvs. energi, transporter, telekommunikationer, vatten och avlopp.

Ett **medlingsförfarande** kan påkallas av en anbudsgivare som anser att han lidit skada på gurnd av att upphandlande enhet inte följt upphandlingsreglerna under pågående upphandling.

Upphandlingsrutiner skall kunna granskas av **en oberoende granskningsman**.

En **nämnd för offentlig upphandling (NOU, SFS 1993:98)** skall bevaka upphandlingsområdet och ha tillsyn över att upphandlingsreglerna följs. Nämnden skall ge ut allmänna råd och rekommendationer. Stat, kommun och landsting jämte näringslivet är representerade i nämnden.

Den kommunala upphandlingen är i dag oreglerad. Endast kommunallagens regler behöver beaktas, t.ex. om god ekonomisk hushållning. I praktiken är dock de flesta kommuner anslutna till det upphandlingsreglemente som Kommunförbundet utformat. En likartad rekommendation finns för landstingen. Enligt dessa skall upphandling ske med utnyttjande av de konkurrensmöligheter som finns, med iaktagnade av affärsmässighet och objektivitet. Reglementet är i övrigt inte särskilt detaljerat. Kommunerna och landstingen har ansetts ha viss möjlighet att via upphandlingar indirekt stödja lokal sysselsättning och lokalt näringsliv, men rörelsefriheten begränsas av förbudet mot individuellt företagsstöd och regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Beslut om upphandling kan överklagas, genom den rätt som tillkommer varje enskild kommunmedlem att besvära sig över beslutet. Överprövningen är begränsad till en laglighetsprövning.

EG:s regler kräver en betydligt mer detaljerad reglering. Konsekvenserna för kommuner och landsting är att upphandlingar över ett visst belopp måste ske på den europeiska marknaden. Reglerna för upphandling, som i dag är frivilliga, blir tvingande. Upphandlingsreglerna är också betydligt mer detaljerade och medför ett omfattande publiceringsförfarande. Förfrågningsunderlag skall baseras på europeiska tekniska specifikationer - s.k. Europastandarder - om sådana finns. Anbudstiderna blir betydligt längre vilket innebär att hela upphandlingen också tar betydligt längre tid och kräver ökad administration.

De kommunala aktiebolagen kommer också att omfattas av reglerna. Tidigare kunde de utforma sin upphandling som de ville. Inte ens det kommunala upphandlingsreglementet omfattade de kommunala bolagen, även om de naturligtvis kunde ansluta sig.

Vidare innebär upphandlingsformen begränsningar av möjligheter till förhandling med leverantörer/entreprenörer. Kriterierna för val av anbudsgivare och anbud är mer preciserade.

De nya reglerna innebär att det inte blir möjligt för kommunmedlemmarna att överklaga kommunala upphandlingsbeslut. Besvärsrätten flyttas från kommunmedlemmarna till leverantörerna. För kommunerna kan det innebära att antalet överklagade beslut ökar eftersom kretsen av besvärsberättigade förväntas ha större personligt intresse av beslutens korrekthet. Den statliga kontrollen av kommunerna ökar. Kommunala

upphandlingsbeslut, som tidigare endast kunde ifrågasättas med laglighetsprövning, kan med det nya regelverket överprövas i länsrätten. Om upphandlingen är lagstridig, skall rätten besluta att den skall göras om eller att den inte får avslutas innan rättelse sker. Den upphandlande enheten skall ersätta leverantören för uppkommen skada.

Vi har i ett särskilt uppdrag låtit Komrev AB undersöka konsekvenser för kommuner och landsting av bl.a. de nya bestämmelserna om upphandling, se bilaga 6, i vilken också regelverket för offentlig upphandling redovisas mer utförligt.

Kommuner och landsting kan, enligt Komrev AB, spara betydande belopp genom att tillämpa EG:s upphandlingsregler. Vinsternas storlek beror på hur aktivt inköparna bearbetar marknaderna, dvs. inköparna måste vara professionella. Våra slutsatser med anledning av Komrev AB:s rapport behandlas i kapitel 5.

Om EES-avtalet skulle sägas upp och om Sverige inte blir EG/EU-medlem, skulle lagen om offentlig upphandling i vissa delar omarbetas, förutsatt att den gäller även utan ett EES-avtal, samt kompletteras med regler om upphandling för varor och tjänster under tröskelvärdena (prop. 1993/94:78) Lagen är uppbyggd på ett annonseringsförfarande i samtliga EES-stater via ett centralt publiceringskontor. Det är ovisst om publiceringskontoret tar emot information om upphandlingar även av icke avtalsslutande parter eller icke medlemmar.

4.11 Samhällsbyggnad och miljö

EG:s engagemang på miljöområdet har utvecklats i snabb takt.
EG har antagit sitt femte miljöprogram, godkänt Riodokumenten, med undantag för klimatkonventionen och har antagit cirka 250 miljöregler, de flesta utformade som direktiv.

En särskild kommitté utreder konsekvenser av EES-avtalet och av ett eventuellt EG/EU-medlemskap för hela miljöområdet. Det bör också framhållas att Sverige redan är anslutet till ett stort antal konventioner, såväl europeiska som globala, inom miljöområdet.

EG:s miljöregler införs successivt i medlemsstaterna. Hittills har endast Danmark infört i princip samtliga miljödirektiv i sin lagstiftning. I Kommissionens analys konstateras att det inte hjälpt att dra länder inför EG-domstolen och kräva årliga rapporter. Kommissionens förhoppning står till ett ökat tryck av enskilda medborgare, opinionen och en intensiv uppföljning av den ännu ej inrättade miljöbyrån.

Den svaga efterlevnaden i flera medlemsstater kan leda till nackdelar ur konkurrenssynvinkel för näringsidkare som väljer att etablera sig i länder som följer EG:s miljödirektiv.

Enligt Maastrichtfördraget skall fysisk planering/samhällsplanering omfattas av det framtida samarbetet inom EG/EU. För svenska kommuner innebär EG:s samhällsbyggnads- och miljöarbete ett regelverk som till sin rättsliga form till viss del avviker från den svenska modellen med ramlagstiftning och funktionskrav. EG:s miljöregler skiljer sig från de svenska på det viset att exakta gränsvärden ofta anges. EG:s exakta miljöregler kan komma att innebära ett ökat behov av mätningar av t.ex. luft- och vattenkvalitet. Detta är positivt för miljön men betyder också ökade krav på kommunerna.

På miljöområdet genomför Sverige en rad anpassningar redan när EES-avtalet träder i kraft. Plan- och bygglagen (PBL, SFS 1987:10) föreslås ändras (prop. 1992/93:60) så att miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) skall göras i större omfattning. Beskrivningarna innebär att kommunen skall redovisa att EG:s miljöregler inte kränks i samband med större exploateringsprojekt, t.ex. att gränsvärden för buller eller luftkvalitet inte överskrids. Någon generellt krav på MBK ställs dock inte. Däremot skall MBK upprättas när kommunen planerar vissa i lagen angivna projekt t.ex. industriområden eller fritidsbyar. Detta krav är helt nytt och innebär sannolikt ökade krav på kommunerna i samband med fysisk planering.

Metoden, att arbeta med fasta gränsvärden i den fysiska planeringen, är något nytt. I dag har kommunerna stor frihet att, inom ramen för den kommunala självstyrelsen och PBL, väga miljöhänsyn mot andra faktorer i den fysiska planeringen.

EG:s regler om luftkvalitet innebär att mätningar av luftkvalitet skall utföras regelbundet. Om det finns anledning att tro att gränsvärden kan komma att överskridas skall en kommun kunna åläggas att utföra mätningar. Tillsynsmyndigheten får utfärda föreskrifter om mätmetoder och redovisning (prop. 1992/93:60).

Direkta effekter för kommunerna blir således ett vidgat krav på att använda miljökonsekvensbeskrivningar och att genomföra luftkvalitetsmätningar. Luftkvalitetsmätningarna skall redovisas i årliga rapporter till tillsynsmyndigheten.

På sikt förmodas EG:s lagstiftning omfatta allt fler aspekter inom områdena miljö, fysisk planering, kartor och geografiska informationssystem (GIS), byggnadsproduktion m.m. i syfte dels att uppnå miljömålen, dels för att tillämpa principen om likvärdiga konkurrensvillkor.

I grunden är dock den fysiska planeringen en nationell fråga. Inom byggområdet tar marknaden över allt mer ansvar för produkter och kvalitet genom producentansvaret.

Konsekvenserna, utan EES och ett EG/EU-medlemskap, avseende fysisk planering och miljö skulle bli att samhällsplanering, miljövård och miljötillsyn skulle kunna genomföras ungefär som för närvarande i kommunerna.

4.12 Energi

Inom EG aktualiserades energifrågan som en näringspolitisk fråga i samband med arbetet med bildandet av den inre marknaden.

Kommissionen har ställt sig bakom långtgående planer på att energiområdet skall omfattas av integrationssträvandena. Det har dock varit ett område som det har varit svårt att enas om, dels därför att vinsterna inte är påtagliga, dels för att varje stat har någon form av monopol med betydande subventioner direkt och/eller indirekt till sin industri genom energisektorn.

Miljöfrågorna har också på senare år lett till ökat engagemang i energifrågorna bl.a. med förslag på att avgiftsbelägga koldioxidutsläpp, om vilket medlemsländerna dock ej kunnat enas.

Genom EES-avtalet kommer EG-direktiven om transitering av el (90/547/EEG) och om pristransparens (90/337/EEG9) att gälla. Det första handhas av Svenska kraftnät, det andra av Statistiska Centralbyrån. Svenska kommuner kommer inte att påverkas direkt i så måtto att de får några fler uppgifter på grund av dessa direktiv.

Ett tredje antaget direktiv, lågspänningsdirektivet, handlar om elstandarder. Det handhas av Elsäkerhetsverket, och väntas få betydande direkta konsekvenser för kommuner och landsting vid installationsarbete samt vid upphandling av utrustning och apparater.

Ett direktivförslag om tredje parts tillgång till el- och gasnät (s.k. Third Parts Access) bereds för närvarande i Europaparlamentet. Det innebär att den inre marknaden för energi skall införas gradvis, subsidiaritetsprincipen tillämpas och en mer omfattande reglering undvikas.

I Sverige pågår för närvarande en avreglering inom energisektorn som kommer att få konsekvenser för kommunernas energiproduktion och distribution av el.

Fjärrvärmen har tidigare varit skyddad genom distributionsmonopol som fungerat på så sätt att kommunerna inte varit skyldiga att leverera el för uppvärmning inom fjärrvärmeområde. Detta monopol föreslås nu ändras i nya ellagen. Fjärrvärmen kommer därmed att bli mer konkurrensutsatt. Miljösatsningar genom inrättande av centraliserad fjärrvärmeförsörjning kommer därmed att försvåras. Det finns därför anledning att studera fjärrvärmens situation på en avreglerad elmarknad. Den framtida situationen för kommunala energifrågor är därmed svår att förutse både på kort och lång sikt - och både avseende nationell utveckling och i ett EES- EG/EU-perspektiv.

4.13 Transporter och kommunikationer

Arbetet inom EG på det transporttekniska området är i dag inriktat mot att etablera en gemensam transportmarknad. Åtgärderna omfattar framför allt avregleringar och harmoniseringar, men innebär också nya regler för t.ex. ökad trafiksäkerhet, ökad forskning och utveckling m.m. Inom ramen för EES-avtalet har Sverige åtagit sig att införa EG:s regelverk inom hela transportområdet, dvs. avregleringar och harmoniseringar som berör trafik till sjöss, i luften samt på väg och järnväg.

Reglerna får konsekvenser för kommuner och landsting i frågor som i olika avseenden rör transporter och infrastruktur.

EES-avtalets regler om offentlig upphandling av varor och tjänster kommer att påverka de kommunala tekniska förvaltningarna och bolagen. Det är inom detta område som konsekvenserna, t.ex. i fråga om upphandlingsförfarande, konkurrens, standardisering, miljö- och hälsoskyddskrav, kommer att bli mest påtagliga.

Samtidigt kan konstateras att riksdagens beslut 1988 om en ny trafikpolitik för Sverige till stora delar sammanfaller med EG:s transportpolitik. Det kommer därför inte att medföra några större problem att integrera den egna transportmarknaden med den som kommer att växa fram inom EG/EU under det närmaste decenniet.

EG-kommissionen har rekommenderat en översyn av hela vägskatte- och avgiftspolitiken. Trafikanterna måste betala kostnaderna för byggandet och användningen av motorvägarna inklusive de externa kostnaderna för olycksfall, avgasutsläpp, buller etc. Svårigheter kan uppstå om EG beslutar om vägskatter som ifråga om såväl system som nivåer väsentligt skulle avvika från vad som gäller i Sverige.

Ett alternativ med Sverige utan EES-avtal och utanför EG/EU innebär inte några anmärkningsvärda skillnader jämfört med situationen i dag. Vi förutsätter att lagen om offentlig upphandling kommer att träda i kraft - om än något modifierad - oavsett ett EES-avtal eller ett EG/EU-medlemskap.

4.14 Standardisering

Ett viktigt led i EG:s arbete med att åstadkomma en gemensam inre marknad är avskaffandet av tekniska handelshinder. Tekniska handelshinder kan vara detaljerade krav på utformning, material m.m. för en produkt. Det nämndes i avsnittet om upphandling att förfrågningsunderlag skall baseras på europeiska tekniska specifikationer - s.k. Europastandarder - när sådana finns för de produkter som skall upphandlas.

Huvudparten av all europeisk standard tillkommer på frivillig väg efter initiativ från näringslivet i de europeiska länderna. Drygt en tredjedel av standarderna är dock beställningsuppdrag från EG-kommissionen. I direktiv för olika produktområden formulerar EG de väsentligaste kraven på säkerhet och funktion som behövs till skydd för människors hälsa, liv, arbetsmiljö, yttre miljö, m.m. De europeiska standardiseringsorganisationerna får sedan i uppdrag att ta fram och fastställa Europastandarder (CEN) vilka tjänar som tekniska specifikationer av direktivens generella krav, för olika produkter.

I dag finns det omkring 7 000 - 8 000 olika kommittér och arbetsgrupper som är sysselsatta med att arbeta fram Europastandarder. Sverige deltar sedan länge som fullvärdig medlem i detta arbete. Sveriges möjlighet att **påverka** standardiseringsarbetet sker således helt oberoende av EES-avtalet och ett eventuellt EG-medlemskap.

I alla upphandlingar, enligt EES-avtalet och lagen om offentlig upphandling, skall Europastandarder åberopas. Det blir därmed nödvändigt för kommuner och landsting att hålla reda på inom vilka områden och för vilka produkter det finns standarder. Det är också nödvändigt att representanter för köparna deltar i standardiseringsarbetet för att påverka kraven så att de stämmer överens med de behov som produkterna skall tillgodose. För att inte medföra onödiga fördyringar får kraven varken sättas högre eller lägre än vad som är motiverat med hänsyn till användningen.

I upphandlingsprocessen är det också nödvändigt att ha god kännedom om de krav som standarderna innehåller. Utan sådan kunskap är det svårt för inköparna att bedöma innebörden och de praktiska konsekvenserna av säkerhets- och kvalitetskraven och vilka ytterligare krav som kan behöva ställas för att produkterna skall passa in i lokala rutiner.

4.15 Konsumentfrågor

Inom EG har det bedrivits konsumentpolitiskt samarbete sedan 1975 med syfte att skydda konsumenternas intressen och påverka utvecklingen av den inre marknaden.

Konsumentpolitik infördes i Maastrichtfördraget som en självständig del av gemenskapskompetensen. Gemenskapens politik skall komplettera medlemsländernas lagstiftning. Områden inom vilka EG antagit regler av minimikaraktär är t.ex. livsmedel, sällskapsresor, vilseledande reklam, produktansvar och produktsäkerhet. EG har antagit tre konsumentpolitiska handlingsprogram.

Vid årsskiftet 1992/93 trädde en ny lag om produktansvar i kraft i Sverige. Lagen (1992:18) innehåller regler om skadestånd om en produkt har vållat skada. Ansvaret åvilar i första hand näringsidkare - tillverkare och importörer - som tillhandahåller varan eller tjänsten och som kan bli skadeståndsansvarig om produkten vållat skada.

Produktsäkerhetslagen (1988:1604) revideras för närvarande för att bättre motsvara ett EG-direktiv om allmän produktsäkerhet. Utredningen (dir. 1993:46) som arbetat fram ett förslag till lag om ändring i produktsäkerhetslagen (SOU 1993:88) fortsätter för närvarande med att pröva om lagens tillämpningsområde också bör kunna omfatta varor och tjänster på det offentliga området. Om tillämpningsområdet utvidgas får det konsekvenser för kommuner och landsting. Hur och i vilken omfattning är ännu inte möjligt att förutsäga.

Konsumentvägledning till allmänheten finns för närvarande i cirka 230 av Sveriges kommuner. Verksamheten är frivillig för kommunerna.

Vi har ovan beskrivit dels standardiseringsarbetet i Europa, dels det pågående arbetet med produktsäkerhet och produktansvar. Det pågår också för närvarande ett utredningsarbete om samhällets konsumentpolitik inklusive marknadskontroll (dir. 1992:63). Den konsumentpolitiska kommittén skall vara klar med sitt arbete till årsskiftet 1993/94. Vi har underhand erfarit att kommittén inte har för avsikt att föreslå några tvingande regler avseende kommunal konsumentvägledning eller marknadskontroll.

4.16 Informationshantering och informationsteknologi

En konsekvens av EES-avtalet och ett eventuellt EG/EU-medlemskap är att kommuner och landsting behöver ökad tillgång till information. Det kan handla om leverantörsförteckningar, offentliga upphandlingar, om EG-direktiv eller rättsakter. Kommuner och landsting behöver också i ökad utsträckning byta information - med leverantörer, med nätverk i Europa.

EG satsar betydande resurser på utveckling inom informationstekonologiområdet (IT). Av EG:s forsknings- och utbildningsbudget får IT-området mest. Ett viktigt strategiskt mål är effektiva data- och telekommunikationer som kan underlätta rörligheten av arbete, kapital, varor och tjänster. Flera offentliga serviceområden har blivit föremål för IT-utvecklingsprogram inom EG, t.ex. hälsovård, biblioteksväsen, undervisning.

Det IT-program (inom EG:s forsknings- och utvecklingsaktiviteter) som omfattar hälso- och sjukvård är AIM - Advanced Informatics in

Medicine. AIM starade 1991 och avslutas 1994. Inom AIM prioriteras områden som t.ex. strategier för användning av telematik i hälso- och sjukvården, harmonisering av medicinsk datahantering, utveckling av tillämpningar avseende standarder, medicinsk användning av multimedia samt kommunikationssystem i sjukvården. AIM omfattar cirka 40 projekt. Nu planeras ett fjärde ramprogram som skall starta 1995.

Under 1993 kommer folkbibliotekens informationsmaterial om EG att kraftigt byggas ut. Det sker genom ett samarbete mellan Utrikesdepartementets sekretariat för Europainformation, Kommerskollegium och biblioteken. Projektet innebär att varje kommun via ett av sina bibliotek får ett gratisabonnemang på en databas med EG-information, information om EES-avtalet samt register på kontaktpersoner inom departement och myndigheter med kunskap om EES-avtalet och EG. Biblioteken får också tillgång till Europainformations hämtfaxsystem, genom vilket det går att hämta rättsakter som ingår i EES-avtalet. Tanken är att biblioteken skall bli den naturliga lokala knutpunkten för EG-information.

Konsekvenserna för kommunerna och landstingen - både av EES-avtalet och ett EG/EU-medlemskap - blir ökat behov av information och informationutbyte, till stor del med hjälp av IT. Detta måste tillgodose både kommunernas och landstingens eget behov samt utgöra en väsentlig del i den kommunala servicen till näringslivet och medborgarna. Ju mer EG/EU-integrationen ökar dessto mer kommer kommunikationsbehovet och behovet av teknisk utrustning (spridning inom förvaltningarna) att öka.

4.17 Statistik

EG-kommissionen har fastställt ett statistikprogram som skall gälla för den officiella statistiken under perioden 1993-1997. Genom EES-avtalet omfattas Sverige och övriga EFTA-länder också av detta program. Sverige representeras i dessa sammanhang av Statistiska Centralbyrån (SCB). SCB har sedan flera år samarbetat med EUROSTAT, EG-kommissionens statistiska kontor i Luxemburg.

Kommunernas och landstingens huvudsakliga roll när det gäller statistikprogrammen är att lämna uppgifter till dessa. Det förefaller som om mycket av det uppgiftslämnande som kommer att krävas indelningsvis redan täcks in av befintlig statistik. EES-avtalet innebär att Sverige skall delta i uppbyggnaden av ett statistiskt system som möjliggör jämförande statistik. Samordningen av definitionsarbetet och utvecklingen av den kommunala hälso- och sjukvårdsstatistiken och annan verksamhetstatistik måste ske i nära samarbete med huvudmännen för verksam-

heterna i respektive land. Det är för närvarande för tidigt att se ytterligare konsekvenser för kommunerna och landstingen av EUROSTAT:s informationbehov.

4.18 Våra bedömningar

Vi anser inte att EES-avtalets och inte heller EG:s regelverk om fri rörlighet för personer, generellt sett kommer att få några mer betydande konsekvenser för verksamheterna i kommuner och landsting. Den begränsade rörlighet som ändå torde komma till stånd berör främst områden som socialtjänst, hälso- och sjukvård samt utbildning.

Strukturfonderna är en viktig del av den sociala dimensionen, som vi behandlat i detta kapitel. I kapitel 3 har vi redovisat de konsekvenser för kommuner och landsting som kan uppstå genom genom deltagande i EG:s strukturfondsarbete.

Inom arbetsrättsområdet gör vi den bedömningen att EG:s regler avseende företagsöverlåtelser kan få vissa konsekvenser för kommuners och landstings möjligheter att överlåta kommunala verksamhet på annan huvudman. Syftet med EG:s bestämmelser är att i möjligaste mån säkra att förhållandena för de anställda skall fortsätta oförändrat under en ny arbetsgivare. Benägenheten hos privata näringsidkare att överta kommunal verksamhet kan, enlig vår uppfattning, minska om EG:s regler på detta område slår igenom.

Vi har behandlat EG:s statsstödsregler i kapitel 3 i anslutning till EG:s strukturpolitik och strukturfondsarbete. I detta kapitel konstaterar vi, dels att kommunalt stöd till egen-regiverksamhet bör falla utanför EG:s stödregler, dels att någon konflikt som regel inte torde behöva uppstå mellan EG:s regler och kommunallagens regler om stöd till näringslivet med den näringslivsverksamhet som för närvarande bedrivs i kommunerna. En annan situation kan komma att uppstå vid ett eventuellt svenskt EG/EU-medlemskap om kommunerna och landstingen börjar delta i arbete inom EG/EU:s strukturpolitik .

Upphandling är det område som mest direkt och mycket konkret kommer att påverkas av EES-avtalet i kommuner och landsting.

Vår slutsats är att kommuner och landsting kan spara betydande belopp genom att tillämpa EG:s upphandlingsregler. Samtidigt innebär också de nya reglerna att rätten att överklaga upphandlingsbeslut flyttas från kommunmedlemmarna till leverantörerna och att kommunala upphandlingsbeslut kan överprövas i länsrätt.

De kommunala aktiebolagen kommer också att omfattas av de nya upphandlingsreglerna. Inom dessa och särskilt inom de tekniska områdena kommer upphandlingsreglerna att få betydande administrativa

konsekvenser. För att rätt kunna upphandla kommer också att krävas ökade kunskaper inom bl.a. standardiseringsområdet.

Kommunerna kommer att få utökade uppgifter när EG:s miljölagstiftning införs i svensk lagstiftning. Reglerna innebär främst krav på miljökonsekvensbeskrivningar i samband med större exploateringsprojekt och luftkvalitetsmätningar (inklusive årliga rapporteringar av dessa) i syfte att uppnå EG:s gränsvärden. EG:s miljöregler med exakta gränsvärden kommer sannolikt att innebära ökade krav på kommunerna i samband med fysisk planering.

En konsekvens för kommuner och landsting - både av EES-avtalet och av ett EG/EU-medlemskap - blir ett ökat behov av information om EG möjligheter till kommunikation samt tillhandahållande av underlag för statistik.

Ett EG/EU-medlemskap innebär inom ett flertal verksamhetsområden att svenska kommuner och landsting får möjlighet att delta i olika utvecklings- utbytes- och forskningsprogram, t.ex. inom utbildning, kultur, hälso- och sjukvård. Inom några områden, t.ex. barnomsorg, har EG visat intresse för det sätt på vilket verksamheten bedrivs i Sverige.

5 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

5.1 Inledning

En betydande del av den offentliga verksamheten i Sverige är förlagd till den lokala och regionala nivån. Därmed spelar kommuner och landsting en väsentlig roll i samhällsekonomin.

Varken EES-avtalet eller ett eventuellt framtida medlemskap EG/EU ställer några direkta krav på omfattningen eller inriktningen av den kommunala verksamheten. Inte heller sättet att finansiera den kommunala verksamheten behöver anpassas till EG-rätten.

Däremot är det troligt att de ekonomiska förutsättningarna för den kommunala verksamheten kommer att påverkas indirekt, genom olika krav på den ekonomiska politiken för en samlad offentlig sektor, som en medverkan i den Europeiska Unionen kan komma att medföra.

Även om det skulle vara så att både EES-avtalet och ett medlemskap i EG/EU kan åstadkomma ekonomiska konsekvenser för kommunerna och landstingen på indirekt väg är det viktigt att påpeka, att det är den svenska riksdagen som skall besluta om i vilken utsträckning och hur dessa indirekta effekter skall slå igenom. I detta konstaterande ligger också slutsatsen att det är riksdagen som enligt sin grundlagsenliga finansmakt skall besluta om förändringar i den offentliga verksamhetens intäktssystem samt om fördelningen av eventuella budgetförstärkningar mellan den kommunala och den statliga sektorn.

5.2 Ökade verksamhetskostnader

Vi har i kapitel 4 redovisat att både EES-avtalet och ett medlemskap i EG/EU skulle kunna medföra ökade kostnader på det sociala området och inom sjukvården. Hur omfattande dessa kostnader blir beror främst på hur omfattande immigrationen kommer att bli. Vi har bedömt som sannolikt att den kommer att bli låg både på kort och lång sikt (kap. 4). Vi vill å andra sidan stryka under att en ökad immigration skulle kunna

få positiva effekter för den ekonomiska tillväxten och därmed också för skatteintäkterna. Därför är det svårt att göra en nettobedömning av migrationens (rörlighet till och från Sverige) ekonomiska betydelse för kommuner och landsting.

Den fria rörligheten med EES-avtalet är inte begränsad till arbetstagare. Alla medborgare inom EES har rätt att vistas tre månader för att söka arbete i något annat avtalsland. Pensionärer och studerande (med familjer) har också rätt att bosätta sig i vilket avtalsland som helst. Däremot måste dessa grupper kunna visa att de inte kommer att ekonomiskt belasta värdlandet. Som vi har påpekat i kapitel 4 är förhållandet mellan socialtjänstlagens regler om vistelsekommunens ansvar och EG:s regler oklart. Eventuella skyldigheter att i vissa situationer ge socialbidrag eller annat stöd kan medföra kostnader. Vi bedömer dem dock som ringa.

EES-avtalet innebär också att det blir lättare att få vård när man flyttar från ett land till ett annat inom EES-området. Både möjligheterna till akutvård och planerad vård förbättras. På samma sätt som gäller för delar av den kommunala verksamheten, är konsekvenserna för landstingen beroende av hur omfattande rörligheten blir och vilka grupper som kommer att utnyttja möjligheten till sjukvård. Här finns däremot ett regelverk som innebär att kostnader skall debiteras det land där patienten är försäkrad.

Flera studier som har gjorts av den förväntade migrationen visar att flyttningsströmmarna inom EES-området torde bli av begränsad omfattning (se mer härom i kapitel 4 och rapporten från Konsekvensutredningen om social välfärd och jämställdhet).

En fråga som har diskuterats är vilka konsekvenser eventuella förändringar i den svenska alkoholpolitiken kan få för alkoholkonsumtionen och därmed behovet av sjukvård i Sverige. Eftersom frågan om den svenska alkoholpolitiken i skrivande stund är föremål för förhandlingar har vi inte haft underlag för att göra någon bedömning. Om det skulle bli så att alkoholkonsumtionen underlättades genom förändringar i försäljningssystemet torde det emellertid kunna få till konsekvens att konsumtionen ökar och därmed också behovet av samhällsinsatser, däribland i kommuner och landsting.

De effekter av EES-avtalet och ett framtida EG/EU-medlemskap som skisserats ovan kan alltså innebära vissa ökade kostnader för kommunerna och landstingen på kort och medellång sikt. Vår bedömning är emellertid att dessa kostnadsökningar inte på ett avgörande sätt påverkar den kommunala ekonomin.

5.3 Minskade kostnader genom ökad konkurrens

En grundläggande idé bakom EG/EU-samarbetet är att stimulera den ekonomiska utvecklingen genom en ökad konkurrens.

Lagen om offentlig upphandling (SFS 1992:1528) träder i kraft samtidigt som EES-avtalet. Lagen är en direkt följd av och en svensk anpassning till EG:s regler om upphandling för att skapa en gemensam marknad. Den gäller inte bara varor, utan också tjänster samt bygg- och anläggningsentreprenader över vissa tröskelvärden.

När lagen skall tillämpas i kommuner och landsting innebär upphandlingsförfarandet en mer omfattande procedur och tar längre tid i anspråk än för närvarande. Reglerna har beskrivits i kapitel 4, samt i bilaga 6 Hur påverkar EG kommunernas och landstingens ekonomi?

Värdet av den offentliga upphandlingen i Sverige bedöms för 1992 till ca 255 miljarder kronor. Härav svarar kommunerna för ca 75 miljarder, de kommunala bolagen för ca 50 miljarder, landstingen för ca 30 miljarder, totalt ca 150 miljarder kronor.

Den offentliga upphandlingen svarar för en avsevärd andel av de samlade offentliga utgifterna i Sverige. Även begränsade effektivitetsvinster till följd av ökad konkurrens kan därför i absoluta tal innebära betydande direkta besparingar för den offentliga sektorn. Därutöver kan en vidgad marknad för svenska leverantörer via ökad produktion och högre tillväxt på sikt leda till ökade skatteintäkter.

Med det nya regelverket förväntas kommuner och landsting kunna spara betydande belopp. Det har inte varit möjligt att mer exakt beräkna hur mycket kommunerna och landstingen kommer att kunna tjäna in tack vare den nya lagstiftningen, varken samlat för hela kommunsektorn, eller i kalkyler för de enskilda landstingen eller kommunerna. Vissa beräkningar har emellertid gjorts.

De hittills mest omfattande beräkningarna av effekterna av en ökad konkurrens vid offentlig upphandling redovisas i en bilaga till den s.k. Cecchinirapporten (Volume 5a "The Cost of Non-Europe in Public-Sector Procurement").

År 1986 uppgick de totala uppköpen från den offentliga sektorn i EG till ungefär 15 procent av Gemenskapens BNP, motsvarande ca 530 miljarder ECU. En stor del av detta utgjordes dock av varor och tjänster där konkurrens av olika skäl inte är möjlig eller där varorna inte handlas internationellt eller efterfrågas i så små mängder att formell upphandling inte kommer i fråga. Återstoden beräknades till 240-340 miljarder ECU.

I rapporten undersöktes fem länder (Belgien, Storbritannien, Västtyskland, Frankrike och Italien). De potentiella besparingarna i offentliga utgifter beräknades till mellan 8 och 19 miljarder för år 1984 eller 2-5 procent av den totala offentliga upphandlingen. Sammantaget motsvarade den totala vinsten mellan 0,3 och 0,7 procent av ländernas samlade BNP.

Dessa belopp är naturligtvis behäftade med mycket stor osäkerhet. Dels avser beräkningarna förhållanden inom EG för nästan tio år sedan och en del av vinsten kan redan ha realiserats, såväl i EG som i Sverige. Dels kan strukturen på den offentliga upphandlingen skilja sig mellan Sverige och EG. Beräkningar av besparingsvinsten för enskilda varuområden varierar också avsevärt mellan olika länder. Totalt sett har Sverige i dag sannolikt en större offentlig upphandling från utländska leverantörer än vad som gäller i genomsnitt för EG-länderna.

Vi har tagit del av två rapporter som analyserar effekterna av den EES-anpassade lagen om offentlig upphandling. Dels har Komrev AB (Göran Andersson och Per Dahlgren) på vårt uppdrag utarbetat en rapport - Hur påverkar EG kommunernas och landstingens ekonomi? (bilaga 6), dels har Stefan Fölster och Eva Lindström, på uppdrag av Konsekvensutredningarna för samhällsekonomi samt social välfärd och jämställdhet, utarbetat rapporten Sveriges offentliga sektor i europeisk konkurrens. I båda fallen refereras till den s.k. Cecchini-rapporten från 1985 som den hittills mest omfattande redovisningen av effekterna av en ökad konkurrens vid offentlig upphandling.

Komrev AB har pekat på att de kommuner och landsting som tidigare varit minst kostnadsmedvetna har mest att tjäna på att nu i så stor utsträckning som möjligt tillämpa det nya regelverket för upphandling. Vinsterna är dock beroende på hur aktivt inköparna bearbetar marknaden.

Komrev AB är försiktiga i sin bedömning av hur stora belopp som kan komma att sparas in. Det beror enligt Komrev AB på flera faktorer. Det är exempelvis svårt att få en bild av hur stor andel av upphandlingarna som kommer att beröras, dvs. hur många som ligger över EES-avtalets tröskelvärden. Med en decentraliserad upphandlingsfunktion krävs antingen samverkan eller en organisationsförändring för att komma upp till tröskelnivåer som underlag för en "lönsam" upphandling. Komrev AB menar att besparingsmöjligheterna beror på ambitionsnivån, kunskapen och idérikedomen hos inköparna och politikerna. För politikernas del kan det bl.a. handla om att sträva efter samverkan över kommungränserna.

Komrev AB gör ett antagande om att cirka 60 procent av de kommunala och landstingskommunala upphandlingarna kommer att hamna över tröskelvärdena. Med en kostnadsminskning på 10 procent skulle det innebära en total besparing på cirka 10 miljarder kronor per år i

dagens penningvärde. Ökade kostnader för en mer omfattande upphandlingshandläggning bedöms i sammanhanget vara försumbara.

Fölster/Lindström har i sin rapport hänvisat till Cecchini-rapportens tre typer av vinstskapande effekter:

* En statisk handelsvinst genom att kommuner och landsting (den offentliga myndigheten) köper från den billigaste leverantören.

* En konkurrenseffekt genom att inhemska företag tvingas sänka priserna när de konkurrerar med utländska företag.

* En struktureffekt till följd av långsiktiga stordriftsfördelar som uppstår när näringslivet omorganiseras under ökat konkurrenstryck.

En direkt översättning av Cecchini-rapporten skulle enligt Fölster/Lindström ge en besparing inom den offentliga sektorn (inklusive statsförvaltningen) på mellan 5 och 13 miljarder kronor årligen.

I likhet med Komrev AB framhåller Fölster/Lindström att en rad åtgärder är nödvändiga för att vinsterna av en öppen offentlig upphandling skall kunna realiseras. Det krävs bl.a. satsningar på information och kompetenshöjande åtgärder.

Fölster/Lindström antar att vinsterna av lagen om offentlig upphandling - åtminstone på kort sikt - blir begränsade. Med EES-avtalet bedömer de att besparingar för offentlig upphandling uppgår till 2 - 3 procent, vilket skulle motsvara 3-5 miljarder kronor per år för kommuner och landsting, i ett inledningsskede.

I Danmark har det inte utretts vilka ekonomiska konsekvenser EG-medlemskapet har fått för de danska kommunerna och landstingen. Effekterna av EG:s upphandlingsregler har inte heller utvärderats. Komrev AB visar dock att endast cirka 50 danska kommuner av totalt cirka 290 praktiserar EG:s upphandlingsregler. Skälen till att dessa regler inte följs sägs vara att de är komplicerade och byråkratiska, att det finns en rädsla för att det lokala näringslivet skall slås ut, etc. Men - säger Komrev AB - en attitydförändring är på gång. Allt fler danska kommuner och landsting centraliserar sin inköpsverksamhet samt samordnar den med andra kommuners och landstings (amts) inköp.

Komrev AB:s intervjuer i Danmark visar också att de administrativa merkostnaderna är minimala. Exempel på besparingar från 0,5 procent upp till hela 30 procent (på försäkringspremier som inte upphandlats på flera år) finns från enstaka kommuner, 6 - 12 procent återkommer som uppgift i flera fall.

Vi kan - med utgångspunkt i de refererade studierna - konstatera att det inte går att göra några säkra prognoser för hur mycket kommuner och landsting kan spara när de nya upphandlingsreglerna träder i kraft.

De bedömningar vi har att utgå ifrån handlar om besparingar på mellan 3 och 10 miljarder kronor i årlig vinst.

Med tanke på den intervjuundersökning bland svenska och danska upphandlare som Komrev AB har gjort har vi kommit till slutsatsen att Komrev AB:s bedömning, att ett aktivt upphandlingsförfarande inledningsvis kan spara i storleksordningen 10 miljarder kronor, förefaller rimlig.

Även om Sverige skulle komma att stå utanför både medlemskap och EES-avtal torde den allmänna tendensen till ökad anbudsupphandling i den kommunala sektorn medföra att kommunerna och landstingen gör besparingar, speciellt med tanke på att lagen om offentlig upphandling nu kompletterats med regler för upphandlingar även under tröskelvärdena. Dessa torde emellertid bli mindre omfattande än om den svenska anpassningen till EG:s upphandlingsregler genomförs.

Vi vill också understryka det som sägs i expertrapporterna, och som också är en erfarenhet i Danmark, nämligen att den enskilda kommunen eller landstinget i hög grad själv kan påverka storleken på den besparing som kan bli följden av ett aktivt upphandlingsförfarande. För mindre kommuner handlar det t.ex. om att samordna uppköpen med andra kommuner.

Vi anser det vara klarlagt att besparingarna som helhet för den kommunala sektorn överstiger kostnaderna för det merarbete som behövs med upprättande av anbudshandlingar och bedömningar av entreprenadanbud.

EES-avtalet - och i ännu högre utsträckning - ett medlemskap i EG/EU kan också medföra en ökad konkurrens på energiområdet, något som kan få betydelse för de kommunala energibolagen.

Möjligheterna till minskade kostnader förstärks av det standardiseringsarbete på vårdområdet som bedrivs inom EG. Enhetliga regler över hela Västeuropa kommer att medföra ökad handel och skärpt konkurrens med lägre priser som följd. Därutöver medför den nya utvecklingen för svenskt vidkommande en förbättrad säkerhet och funktion inom många produktområden.

En ny läkemedelslagstiftning införs i Sverige i samband med att EES-avtalet träder i kraft. EES-avtalet innebär i princip att de direktiv som EG antagit - och kommer att anta - för att underlätta hanteringen av läkemedel också kommer att gälla i Sverige.

5.4 Finansieringen av den kommunala verksamheten

Som vi tidigare har påpekat är kommunernas och landstingens andel av de totala skatteintäkterna högre i Sverige än i flertalet EG-länder. Ett annat svenskt särdrag är att hela den kommunala skattebasen utgörs av personliga inkomstskatter. I andra länder förekommer även företagsbeskattning, fastighetsbeskattning och andra former av lokal beskattning.

EES-avtalet innehåller inte några krav på anpassningar av det svenska skattesystemet. Ett medlemskap i EG/EU innebär inte heller några anpassningskrav vad gäller beskattning av arbetsinkomster, kapitalbeskattning eller fastighetsskatt. För företagsbeskattningen finns vissa anpassningskrav av mer teknisk natur. Formella krav finns endast för vissa indirekta skatter, något som på sikt kan påverka skatteintäkterna. Det handlar dels om mervärdesskatten, dels om punktskatterna för tobak, alkohol och mineraloljor.

Enligt en överenskommelse i Ministerrådet skall en lägsta mervärdesskattesats om 15 procent gälla för huvuddelen av varor och tjänster. Därutöver är det tillåtet att för vissa varor och tjänster tillämpa en lägre skatt, dock lägst 5 procent. Den svenska mervärdesskatten är i dag 25 procent utom för matvaror och restauranger (21 procent) samt hotell och personliga transporter m.m. (12 procent). Några krav på att sänka dessa skatter, till följd av ett medlemskap i EG/EU, finns inte.

Vid sidan av de formella anpassningskraven (enligt ovan) - som är relativt begränsade - innehåller den genomförda svenska skattereformen anpassningar till en ökad rörlighet i Europa. Detta har skett oberoende av hur stor migrationen kommer att bli i praktiken.

Det har inte legat inom ramen för vårt uppdrag att uppskatta i vilken omfattning eller på vilket sätt den offentliga sektorns skatteinkomster påverkas av EES-avtalet eller ett medlemskap i EG/EU. I den tidigare nämnda bilagan till Konsekvensutredningarna om samhällsekonomi samt om välfärd och jämställdhet, pekar Fölster/Lindström på att EES-avtalet inte medför några direkta krav på skattesänkningar, jämfört med ett utanförskap. Ett medlemskap i EU ställer vissa formella krav på skatteanpassning som dock bedöms få marginell statsfinansiell betydelse. Däremot kan ett medlemskap, liksom ett EES-avtal, framför allt på sikt, av **konkurrensmässiga** skäl medföra krav på sänkning av vissa skatter på varuområdet. Ett medlemskap innebär vidare att Sverige måste betala rätt betydande avgifter till EU.

Mot detta har Fölster/Lindström ställt de positiva effekterna som integrationen förväntas ge upphov till. Såväl EES-avtalet som ett EU-medlemskap bedöms öka den offentliga sektorns resurser genom ökad konkurrens och ökade direktinvesteringar, vilket leder till ökad tillväxt.

Ett medlemskap väntas ge ytterligare effekter på direktinvesteringar. Det är dock tveksamt om denna positiva effekt för de offentliga finanserna uppväger medlemsavgifterna och ett eventuellt skattebortfall. Författarna påpekar dock att det samtidigt är fullt möjligt att höja skatten på andra, mindre rörliga skattebaser. Det är således möjligt att upprätthålla det totala skatteuttaget. Vi har tidigare (kapitel 3, avsnitt 3) refererat till att Grundlagsutredningen inför EG anförde att om en eventuell framtida politik inom EG/EU skulle kräva att det sammantagna skatteuttaget minskas bör det i första hand vara det statliga skatteutrymmet som får ge vika.

Vid ett deltagande i EMU tillkommer också vissa "externa" krav på balans utöver de nationella kraven. En ökad ekonomisk konvergens mellan medlemsländerna anses nödvändig för att undvika spänningar i EMU:s slutfas, då bl.a. växelkurserna låses och en gemensam valuta införs. Dessa krav uttrycks i de s.k. konvergensvillkoren, vilka bl.a. riktas mot de offentliga finanserna:

- Den konsoliderade offentliga sektorns underskott får utgöra högst 3 procent av BNP.

- Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld får uppgå till högst 60 procent av BNP.

Därutöver ställs även krav på inflationstakt, räntor och växelkurs, faktorer som naturligtvis indirekt påverkar den offentliga sektorn.

I princip avviker inte konvergensvillkoren från de krav på balans i de offentliga finanserna som redovisats i bl.a. kompletteringspropositionen våren 1993.

När man bedömer hur kommunerna och landstingen kan komma att påverkas av olika åtgärder som vidtas på nationell nivå för att kompensera för eventuella inkomstbortfall eller för att uppfylla EMU:s konvergenskrav är det enligt vår mening nödvändigt att ta hänsyn till den inhemska ekonomiska situationen och hur denna kan tänkas påverka kommunerna och landstingen.

För närvarande har staten ett mycket stort budgetunderskott och statsskulden ökar i snabb takt. För närvarande uppfyller Sverige inte EMU:s konvergenskrav när det gäller underskott i offentliga finanser. Regeringen har emellertid i kompletteringspropositionen i april 1993 (prop. 1992/93:150) redovisat ett program för att minska statens budgetunderskott.

Med tanke på det ansträngda statsfinansiella läget har staten - oberoende av EG/EU-samarbetet - intresse av att även framöver uppmärksamma utvecklingen av kommunernas ekonomi. Vår bedömning är därför att den inhemska ekonomiska situationen, främst kravet att åter-

ställa balansen i statens budget, kommer att spela en större roll för finansieringen av den kommunala verksamheten under 1990-talet än EG/EU-samarbetets direkta och indirekta krav.

Om Sverige kommer med i EMU-samarbetet i slutet av 1990-talet tillförs diskussionen om statens och kommunernas finanser en ny dimension. Då det gäller konvergenskraven för EMU görs vid bedömningen av underskottens storlek nämligen ingen åtskillnad mellan den offentliga sektorns olika delar i ett medlemsland. Det är alltså det samlade underskottet för stat, landsting och kommuner som skall bedömas. Vilka konsekvenserna blir för kommunerna och landstingens är emellertid mycket svårt att bedöma i dag; en avgörande fråga är om den offentliga sektorns finanser är i balans den dag Sverige skulle kunna inträda i ett eventuellt EMU-samarbetet.

Det är dock viktigt att återigen understryka att hur ansvaret för att reducera eventuella underskott i de offentliga finanserna fördelas mellan staten och kommunerna är en nationell politisk fråga. Ytterst är det alltså riksdagen som avgör vilken roll kommunerna och landstingen skall ha för att medverka till en reducering av eventuella underskott i den offentliga sektorns finanser.

Som vi tidigare har påpekat behöver varken EES-avtalet eller ett medlemskap i EG/EU innebära ett minskat totalt skatteuttag i Sverige. Däremot kan naturligtvis en eventuell harmonisering av vissa skatter inom EG/EU på sikt leda till en viss omstrukturering **inom** det svenska skattesystemet. Det skulle kunna innebära att mer trögrörliga skattebaser ökar sin betydelse, medan mer lättrörliga skattebaser (främst den indirekta beskattningen) får en mer begränsad roll.

Kommunernas skatteinkomster härrör till stor del från beskattningen av arbetskraft. Vår bedömning är att en eventuell framtida harmonisering av vissa skatter inom EG/EU inte på kort sikt kommer att medföra ett behov av att ompröva det svenska systemet med inkomstskatter i kommunerna och landstingen. På längre sikt kan dock en diskussion om växling av skattebaser aktualiseras.

5.5 Ändrade utvecklingsbetingelser i olika regioner

Kommunernas och landstingens ekonomiska situation påverkas naturligtvis också i hög grad av hur näringslivets omvandling kan komma att påverkas av den västeuropeiska integrationen. En annan väsentlig faktor är hur den svenska regionalpolitiken förändras vid ett medlemskap i EG/EU.

Bedömningen av hur den regionala utvecklingen kommer att påverkas avgörs av vilka antaganden som görs när det gäller det svenska näringslivets konkurrenskraft. Ett antal studier har gjorts som redovisar utvecklingen i regioner med olika näringslivsstruktur och hur dessa regioner kan förväntas påverkas av ett svenskt medlemskap i EG/EU. En av dessa har gjorts av Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU) på uppdrag av Långtidsutredningen 1992 (SOU 1992:19).

Stockholmsregionen är den del av landet där effekterna av EG:s inre marknad kommer att bli mest påtaglig, enligt ERU:s studie. Storleken på den regionala marknaden gör att regionen kommer att framstå som attraktiv för utländska företag inom bank- och finansområdet och inom övriga typer av tjänster. Samtidigt menar utredarna att konkurrenssituationen för huvudstadsregionen kommer att förändras bl.a. genom att Stockholm i ökad grad att tvingas konkurrera med andra europeiska centra om olika verksamheter.

Andra regioner som enligt ERU-studien kan förväntas bli starkt påverkade av EG:s inre marknad är Skåne och Halland, därför att de gränsar till länder inom EG. Företag i Tyskland och Danmark kan utifrån sin hemmabas bearbeta dessa delar av den svenska marknaden.

När det gäller de svenska industriregionerna tror ERU-utredarna inte på några radikala förändringar på kort sikt. Handeln med industrivaror mellan EG och Sverige har sedan 1973 reglerats av ett frihandelsavtal, varför tullfrihet redan råder. Flertalet industriregioner är enligt ERU specialiserade på mogna produkter som avsätts på svagt växande marknader. Det är därför möjligt att de expansiva effekterna av EG:s inre marknad går dem förbi. Förutsättningar för tillväxt finns enligt rapporten i ett antal regioner med universitet och högskolor.

ERU-forskarna tror att den inre marknaden kan bidra till att försämra glesbygdens relativa position. Svagheten i dessa regioner är den begränsade regionala marknaden som gör att de endast undantagsvis kan dra fördel av ökad konkurrens. I vissa fall kan tilltron till marknadslösningar bli till nackdel för glesbygden. Inom ramen för nationella monopol inom t.ex. kommunikationsområdet har glesbygdens merkostnader täckts genom subventioner från lönsamma regioner. Avregleringar och marknadslösningar kan därför betyda högre priser för kommunikationstjänster i regioner med litet befolkningsunderlag.

Vi vill understryka att det är svårt att göra säkra bedömningar av hur den regionala utvecklingen påverkas av EG. En av huvudslutsatserna i rapporten är att även andra faktorer än ett EG-medlemskap är viktiga för den framtida regionala utvecklingen. Om de ovan refererade slutsatserna är riktiga ställs ökade krav på att såväl den svenska regionalpolitiken som EG:s regionalpolitiska satsningar kan medverka till att

överbrygga de regionala obalanser som annars kan uppstå till följd av förändringar i näringslivets konkurrensmöjligheter.

Redan EES-avtalets ikraftträdande kommer att påverka den kommunala verksamheten, främst genom de nya reglerna om offentlig upphandling som har både regional- och näringspolitisk betydelse. Konkurrensen kommer att öka vilket också bör gynna företagen och därmed också vara betydelsefullt för berörda kommuner och regioner i Sverige.

Genom en anslutning till EG/EU kommer Sverige att bidra till EG/EU:s budget. Möjligheterna att stödja utsatta regioner genom EG/EU:s strukturpolitik bör vara goda, förutsatt att Sverige får ett gynnsamt utfall av medlemsförhandlingarna. I Sveriges positionspapper den 17 juni 1993 anges de övergripande målen för förhandlingarna. Sverige kräver således

- att få förståelse för de svenska regionala problemen och för den svenska regionalpolitikens förutsättningar,

- att få acceptans för att kunna bedriva en nationell företagsinriktad regionalpolitik med samma inriktning och av minst samma omfattning som idag, samt

- att få del av Gemenskapens regionalpolitik genom de s.k. strukturfonderna i en utsträckning som motiveras av de svenska regionalpolitiska problemen.

Om Sverige blir medlem i EG/EU och de väsentliga kraven tillgodoses öppnas inom regionalpolitikens område möjligheter för stöd från strukturfonderna. Det gäller inte bara de regionalt inriktade insatserna. Sannolikt kan Sverige också få del av EG:s mål 3- och 4-satsningar för att bekämpa arbetslösheten samt möjligheter att ansluta sig till flera av de program som EG-kommissionen tagit initiativ till för att underlätta genomförandet av den inre marknaden. Kommissionen har dessutom föreslagit de egna medlemsländerna att föreslå att Norrbottens län skall bli mål 1-område, vilket bl.a. skulle kunna innebära stöd till en förbättrad infrastruktur.

Mot bakgrund av de hittillsvarande erfarenheterna av planeringen av strukturfondsprojekt i medlemsländerna har Kommissionen uttalat en önskan att ge kommunerna och regionerna ett ökat inflytande över både planering och genomförande av strukturfondsprojekt. Denna önskan deklarerade också Europaparlamentet i samband med dess yttrande över EG:s budgetförslag 1994-99. Detta innebär att om Sverige blir medlem får kommunerna, landstingen och länsstyrelserna möjlighet att tillsammans med näringslivet och andra delta i olika EG-projekt.

Här bör också nämnas att redan EES-avtalet också kan få omfattande konsekvenser för många svenska små och medelstora företag av stor betydelse för den lokala sysselsättningen. Det handlar i första hand om att möta en betydligt hårdnande konkurrens som den inre marknaden för med sig. I detta avseende är de svenska företagen mer eller mindre sårbara. Men den öppnar givetvis också nya möjligheter för svenska företag. De från konkurrens skyddade branscherna och underleverantörer av enkla produkter kan få det besvärligt. Ett medlemskap innebär att t.ex. alla program blir tillgängliga för svenskt näringsliv på lika villkor som övriga EG-länder. Det gäller exempelvis EG:s nya förstärkta småföretagsprogram och EG:s tredje ramprogram för forskning och utveckling (FoU). Sveriges möjligheter att delta i programmen är idag begränsade, det sker i regel på projektnivå och utan finansieringsstöd från EG.

För kommunerna handlar det om att komma till insikt om företagandets nya villkor och att diskutera åtgärder för att underlätta företagens agerande i den nya situationen.

5.6 Våra bedömningar

Varken EES-avtalet eller ett eventuellt framtida medlemskap ställer några direkta krav på omfattningen eller inriktningen av den kommunala verksamheten. EG-rätten innehåller inte heller några krav som berör finansieringen av den kommunala verksamheten.

I den mån EG-samarbetet kan medföra indirekta ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting är det ändå riksdagen, i enlighet med sin finansmakt, som skall besluta om förändringar i den offentliga sektorns intäktssystem samt om fördelningen av eventuella budgetförstärkningar mellan den kommunala och den statliga sektorn.

Den ökade rörligheten som underlättas redan genom EES-avtalet kan medföra vissa begränsade ökade kostnader inom socialtjänsten och sjukvården. Om alkoholen i Sverige blir mer tillgänglig ökar konsumtionen och därigenom också behovet av insatser i kommuner och landsting.

Ökade verksamhetskostnader kan, enligt vår mening, komma att uppvägas av andra ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting.

Komrev AB har på vårt uppdrag gjort en studie av konsekvenserna av EG:s regler om offentlig upphandling, som genom EES-avtalet också införs i svensk lagstiftning. Vi delar Komrev AB:s bedömning att kommunerna och landstingen genom att aktivt utnyttja den nya upphand-

lingslagen inledningsvis kan göra besparingar i storleksordningen 10 miljarder kronor per år.

En fråga som kan diskuteras är vilken betydelse EMU:s konvergenskrav kan ha för finansieringen av den kommunala verksamheten. Vår bedömning är att den allmänna internationaliseringen och dess inverkan på den inhemska ekonomiska situationen, främst kravet att återställa balansen i statens budget, kommer att spela en större roll för finansieringen av den kommunala verksamheten under 1990-talet än EG/EU-samarbetets direkta och indirekta krav. Vilka konsekvenserna blir för kommunerna och landstingen om Sverige kommer med i EMU-samarbetet i slutet av 1990-talet är mycket svåra att bedöma idag; en avgörande fråga är om den offentliga sektorns finanser är i balans den dag Sverige skall inträda i EMU-samarbetet.

Vår bedömning är att varken EES-avtalet eller ett eventuellt medlemskap i EG/EU behöver medföra krav på förändringar i det totala skatteuttaget i Sverige. Även om vissa skatter inom EG kan komma att harmoniseras i framtiden menar vi att detta inte i så fall kommer att medföra ett behov av att ompröva det svenska systemet med inkomstskatter i kommunerna och landstingen.

6 Hur påverkas möjligheterna till insyn i den kommunala verksamheten av EG:s sekretessregler?

6.1 Inledning

Inför ett ikraftträdande av EES-avtalet samt inför ett medlemskap i EG/EU har frågor kring offentlighet diskuterats. Vid Sveriges medlemsansökan till EG har starkt betonats att vår offentlighetsprincip inte får urvattnas vid ett eventuellt medlemskap i Gemenskapen.

Genom EES-avtalet liksom vid ett eventuellt medlemskap i EG/EU kommer gemenskapsrätten att införas i svensk rättsordning.

Den svenska offentlighetsprincipen och meddelarfriheten anses utgöra en viktig grundpelare för att tillgodose rättssäkerhet, effektivitet i förvaltningen och demokratisk insyn. Offentlighetsprincipen förverkligas på olika sätt. Således har allmänheten rätt att närvara vid domstolsförhandlingar och vid sammanträden med beslutande statliga och kommunala församlingar, såsom riksdagens kammare och fullmäktigesammanträden i kommuner och landsting. Vidare förverkligas offentlighetsprincipen genom allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar och genom en medborgerlig yttrandefrihet som också gäller för statliga och kommunala tjänstemän och andra offentliga funktionärer.

Inskränkningar i rätten att ta del av allmänna handlingar får göras endast om det är påkallat av hänsyn till vissa i tryckfrihetsförordningen angivna intressen. I sekretesslagen anges för vilka slag av uppgifter som sekretess skall gälla. Regler om tystnadsplikt återfinns i sekretesslagen.

Den svenska grundlagfästa meddelarfriheten medger att offentliganställda i viss utsträckning straffritt kan lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift eller i radio eller TV samtidigt som den innebär förbud för myndigheterna att efterforska vem som lämnat upplysningar.

Någon offentlighetsprincip tillämpas generellt inte inom Gemenskapen men Rådet fattade ett beslut den 6 december 1993 om att införa en princip om handlingsoffentlighet. Denna skall gälla från 1994 för handlingar från Kommittén och Rådet. Om en handling har sekretessbelagts är institutionen förhindrad att lämna ut den. Sekretessen är

härvidlag absolut. Enligt arkivförordningen 83/354/EES, som reglerar allmänhetens tillgång till Europeiska gemenskapens och Euroatoms historiska arkiv är handlingar i regel offentliga först efter 30 år. Det krävs dessutom ett särskilt beslut för att en sekretessbelagd handling skall kunna lämnas ut.

De sekretessregler som finns i gemenskapsrätten gäller bl.a. för uppgifter som enskilda skall lämna till EG-kommissionen eller till nationella myndigheter om sina ekonomiska förhållanden, samt om tystnadsplikt för delegater och tjänstemän. I samband med beslutet den 6 december 1993 beslutade Rådet också att omröstningsresultaten från Rådets möten enligt huvudregeln automatiskt skall offentliggöras.

Enligt den svenska tryckfrihetsförordningen har varje medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. En allmän handling kan endast hemlighållas med stöd av bestämmelser i sekretesslagen för att skydda vissa specificerade intressen. I den svenska sekretesslagstiftningen finns regler som medger skadeprövning i vissa fall och möjlighet att göra intresseavvägningar för att tillgodose kravet på offentlighet. Inom gemenskapsrätten finns inga bestämmelser om skaderekvisit; sekretessen är absolut.

Enligt våra direktiv skall vi kartlägga och beskriva hur EU:s regler om sekretess påverkar möjligheterna till insyn i kommunal verksamhet.

Sveriges medverkan i EG:s beredning- och beslutsprocess kommer att falla under bestämmelserna om utrikessekretess i sekretesslagen. Enligt kommittedirektiv 1993:32 har en särskild utredare, Daniel Tarschys, tillkallats för att se över bestämmelserna om utrikessekretessen. Utredaren skall söka beskriva den förväntade utvecklingen i ett offentlighets- och sekretessperspektiv. Utredaren skall vidare överväga vilka förändringar i regler som rör utrikessekretessen som kan vara motiverade och bör därvid särskilt studera sekretessen i förhandlingsarbete och frågor om meddelarfrihet i ett EES- och EG-perspektiv.

6.2 Utvecklingen inom EG/EU

Fram till 1994 har det inte tillämpats någon form av offentlighetsprincip inom EG. (jfr beslut den 6 december 1993 ovan). Under det senaste året har det däremot skett en utveckling mot en större öppenhet. T.ex. finns i Maastrichtfördraget en **förklaring** om rätten till tillgång till information:

> Konferensen anser att insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen. Därför rekommenderar konferensen att

Kommissionen senast 1993 lägger fram en rapport för Rådet angående åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till den information som institutionerna har tillgång till.

Kommissionen har i ett par rapporter med hänvisning till denna förklaring lagt fram förslag till ökad öppenhet inom Gemenskapen samt förslag angående offentlighet och förbättrad insyn. Syftet är bl.a. att åstadkomma en folklig förankring av integrationsprocessen och öka insynen i EG:s inre arbete. Rapporterna bearbetas för närvarande inom Gemenskapen och konsekvenserna av detta arbete är i nuläget svåra att förutsäga. Gjorda uttalanden från EG-representanter har inte varit helt entydiga. En del hävdar att insynen redan är närmast total medan andra hävdar att EG:s kommande beslut kommer att leda till strängare sekretess.

Hos Kommissionen gäller i dag enligt praxis sekretess för bl.a. Kommissionens interna överläggningar. Kommissionen kan dock besluta om att lämna ut material under beredningsstadiet och rådgöra med vem den vill. Kommissionens förslag till förordningar och direktiv blir alltid offentliga när de överlämnas till Rådet.

I Rådet gäller tystnadsplikt beträffande förhandlingar om inte annat beslutas. Resultatet av medlemsländernas omröstningar skall nu, enligt huvudregeln, alltid offentliggöras.

I Europaparlamentet rådet offentlighet vad avser förhandlingar och överläggningar samt dokument som överlämnats från EG:s institutioner. Offentligheten gäller även promemorior som upprättats inom utskott och liknande beredningsorgan.

Förslag till direktiv om personlig integritet

Kommissionen har lagt fram ett förslag till direktiv som innehåller regler till skydd för enskild vid behandling av personuppgifter. Syftet med förslaget är att ha en hög och gemensam nivå på skyddet mot integritetskränkningar i samband med automatisk behandling av personuppgifter.

Förslaget till direktiv innehåller ett flertal artiklar till skydd för den enskilde med mycket långt gående krav på information till den enskilde och krav på underrättelser till dataskyddsmyndigheten. Direktivet är i dessa delar utförligare och går längre än gällande svensk lagstiftning på området. Ett beslut i fråga om EG-direktivet till skydd för personlig integritet m.m. väntas inte förrän tidigast under våren 1994.

Sverige blir även som icke medlemsstat beroende av att anpassa sina regler till det blivande direktivet så att integritetsskyddsnivån kan godtas för ett sådant utbyte av personuppgifter som är nödvändigt och som

följer med fri rörlighet av varor, tjänster, personer och kapital enligt EES-avtalet.

Detta innebär att kommuner och landsting direkt kommer att påverkas av kommande EG-direktiv vad avser behandling av personuppgifter. Ett flertal av myndigheternas register är av sådan karaktär att de måste anpassas till ny lagstiftning på området till följd av EES-avtalet alternativt vid ett EG-medlemskap. Information som tidigare varit tillgänglig för myndigheter och enskilda kan bli mer svåråtkomlig. Det kan även bli svårare att få insyn i och få tillgång till myndigheternas beslut. Förslaget till EG-direktiv präglas, liksom många övriga EG-direktiv på olika områden, av en betydligt större detaljreglering än vad som vanligtvis karakteriserar svensk lagstiftning.

6.3 Konsekvenser av EES-avtalet

De svenska interna reglerna om offentlighet och sekretess kommer inte att påverkas genom EES-avtalet. Beslut om offentlighet och sekretess är en nationell angelägenhet och fastställs således på nationell nivå. Varken vid medlemskap i EG/EU eller genom EES-avtalet innebär det att EG-rätten ställer krav på att nationella regler om offentlighet skall harmoniseras. Varje medlemsstat får ha den lagstiftning som passar förhållandena inom respektive stat bäst.

När EES-avtalet träder i kraft skall, enligt artikel 83, vid informationsutbyte mellan offentliga myndigheter inom EES, EFTA-staterna ha samma rättigheter att ta emot och samma skyldigheter att ge information som EG-medlemsstaterna samt vara underkastade de sekretessregler som skall fastställas av Gemensamma EES-kommitten.

De sekretesskrav avseende informationsutbyte mellan EES-staterna och EES-kommittén, som enligt denna artikel skall fastställas av EES-kommittén är att anse som folkrättsligt bindande beslut och måste därför införlivas med den svenska sekretesslagstiftningen för att bli gällande här i landet. Frågan om införlivande med svensk rätt aktualiseras således när reglerna fastställs av EES-kommittén.

Den svenska regeringens hållning i denna fråga är den, att om det finns skillnader i bedömningen av en sekretessfråga mellan EG och Sverige, så avgör vi enligt gällande svenska regler om en handling skall offentliggöras eller ej.

Om uppgifter sekretessbeläggs av EG:s institutioner är Sverige bunden av dessa regler i enlighet med fördragstexterna och avtalstexterna. Om Sverige vid tillämpning eller införlivande av EG:s sekretessregler beslutar om sådana regler med utgångspunkt från svensk gällande rättsordning, kan detta komma att bedömas som fördragsbrott.

Sverige kan inte i sin nationella rättsordning besluta om sekretess eller offentlighet med bindande verkan för Gemenskapen.

Tystnadsplikt för delegater och tjänstemän m fl.

I EES-avtalet, art 122, samt i Romfördraget, art 214, finns bestämmelser som innebär att de avtalsslutande parternas ombud, anställda m.fl., som är verksamma enligt EES-avtalet även efter det att deras uppdrag upphört skall vara förpliktade att inte lämna ut upplysningar som omfattas av sekretess. Detta gäller särskilt uppgifter om företag, deras affärsförbindelser eller deras kostnadsförhållanden.

Ytterligare sekretessregler finns i vissa rättsakter som Sverige genom EES-avtalet åtar sig att införliva med svensk rätt. Dessa bestämmelser gäller myndigheter med tillsynsfunktioner beträffande bl.a. banker, kreditinstitut och värdepappersområdet och berör således inte kommuner och landsting. Vissa sekretessregler finns vid ömsesidigt bistånd i tullfrågor som skall komma till stånd inom ramen för EES-avtalet.

Offentlig upphandling

Riksdagen har beslutat om ett nytt regelverk för den offentliga upphandlingen i Sverige med anledning av de krav som ställs genom EES-avtalet. Lagen träder i kraft vid årsskiftet 1993/1994.

Den nya lagen omfattar staten, kommuner och landsting, bolag inom den offentliga förvaltningen, offentliga företag samt bolag vars verksamhet kräver särskilt tillstånd. Ett bolag anses tillhöra den offentliga förvaltningen om det har bildats i syfte att fullgöra uppgifter i det allmännas intreesse och kapitalet huvudsakligen har tillskjutits av staten, kommun eller landsting. Bolag och stiftelser i vilka merparten av styrelseledamöterna eller styrelseordföranden har tillsatts av staten, kommun eller landsting tillhör den offentliga förvaltningen. Bolag som drivs i vinstsyfte omfattas inte av lagen.

Företag verksamma inom vatten-, energi-, transport-, och telekommunikationsområdena omfattas, dock inte busstrafikverksamhet om det råder fri konkurrens.

Syftet med EG:s regelverk är att åstadkomma en öppen och konkurrensutsatt upphandlingsmarknad för alla betydande sektorer inom upphandlingen.

En offentlig upphandlare får inte diskriminera företag i länder som undertecknat EES-avtalet. En offentlig upphandlare får inte heller gynna lokala företag och leverantörer.

De nya upphandlingsreglerna anses inte strida mot tryckfrihetsförordningen eller sekretesslagen (prop. 1992/93:88 om offentlig upphandling, s 53 o 54) De nya reglerna innebär en utökad informationsplikt för kommunala bolag genom annonsering, rapportering m m. Kommunernas och landstingens upphandling av varor och tjänster måste i fall där upphandlingen är av viss omfattning (över de s k tröskelvärdena) utannonseras i EG:s tidning. Myndigheten måste annonsera dels upphandlingen, dels annonsera vem som fått uppdraget samt i vissa fall informera om planerad upphandling. De uppgifter som skall offentliggöras har emellertid bedömts inte vara så omfattande att det kan bedömas att reglerna om upphandling strider mot svensk sekretesslagstiftning.

Konkurrensregler

Fri rörlighet för varor och tjänster förutsätter ett system för fri konkurrens. När EES-avtalet träder i kraft innebär det att all gränsöverskridande handel mellan medlemsländerna i EG/EU och EFTA omfattas av gemensamma konkurrensregler som bygger på de regler som i dag finns inom EG. Sedan den 1 juli 1993 har vi en ny konkurrenslag som anpassats till EG:s regler. Genom EES-avtalet kommer härigenom enhetliga regler för den gränsöverskridande handeln att tillämpas av EG/EU och EFTA-länderna. Vid tillämpning av den nya lagen skall EG:s praxis vara vägledande.

Företag förbjuds genom den nya lagen att göra konkurrensbegränsande överenskommelser. Det är även förbjudet för företag att dela upp marknaden mellan sig. Konkurrensverket får genom lagen möjlighet att göra undersökningar hos företag för att få fram material kring eventuella överträdelser.

Frågor om sekretess hos de konkurrensövervakande organen med anledning av EES-avtalet har belysts i prop. 1992/93:120. Där uttalas bl.a. att en förutsättning för att EES-avtalet skall fungera på ett riktigt sätt är att de avtalade reglerna följs. Uppgiften att övervaka och tillämpa konkurrensbestämmelserna inom EES fördelas enligt avtalet mellan EG-kommissionen och EFTA:s särskilda övervakningsmyndighet.

På det nationella planet förutsätter EES-avtalet att Sverige utser en myndighet att vara behörig myndighet med de uppgifter som framgår av de gemensamma konkurrensbestämmelserna. Myndigheten, Konkurrensverket, skall bl.a. på begäran av EFTA:s övervakningsmyndighet vidta undersökningar hos företag här i landet.

I protokoll till EES-avtalet och övervakningavtalet finns bestämmelser om informationsutbyte mellan EG-kommissionen, EFTA:s övervak-

ningsmyndighet och de nationella tillsynsorganen. Protokollen innehåller även bestämmelser om tystnadsplikt.

För att uppfylla de krav som följer av EES-avtalet föreslås svensk sekretesslagstiftning ändras så att absolut sekretess gäller för uppgifter som Konkurrensverket får in om svenska och utländska företag med stöd av avtalet. Uppgifter som har samband med övervakningen av ett företag är härigenom inte tillgängliga för allmänheten.

6.4 Konsekvenser av ett medlemskap i EG/EU

Vi har ovan framhållit att EES-avtalet inte begränsar den grundlagsfästa öppenhet som råder i Sverige vad gäller offentlighet och meddelarfrihet och således inte påverkar insynen i kommunernas och landstingens verksamheter. Ett eventuellt medlemskap i EG/EU förändrar inte heller den grundlagsfästa öppenheten.

Kommunernas och landstingens möjlighet till insyn inför EG/EU:s beredning och beslut om rättsakter m.m. som direkt rör dem kommer att regleras genom de regler om sekretess som EG:s institutioner beslutar om. I denna del hänvisas till den utredning om utrikessekretess och EG som pågår och som skall ha utfört sitt uppdrag senast den 31 december 1993.

Kommissionen har i ett par meddelanden markerat en tydlig ambition att öka insynen i beslutsprocessen och tillgängligheten till handlingar hos Gemenskapen. En del positiva uttalanden om ökad öppenhet har offentliggjorts i olika sammanhang, bl.a. vid Sveriges ansökan om medlemskap i EG.

Även Sverige har med sin grundläggande tradition av offentlighet, meddelarfrihet och yttrandefrihet genom sin ansökan om medlemsskap åstadkommit en positiv debatt i fråga om demokratisk kontroll och insyn i EG:s inre arbete.

Kommissionens beslut den 6 december 1993 om ökad öppenhet vad avser EG-institutionernas inre arbete kommer att behandlas av Ministerrådet under våren/sommaren 1994.

6.5 Våra bedömningar

De svenska interna reglerna om offentlighet och sekretess kommer inte att påverkas varken genom EES-avtalet eller ett eventuellt medlemskap i EG/EU. I det fall att särskilda sekretessregler tas fram av den gemen-

samma EES-kommittén för informationsutbyte inom EES kommer dessa att gälla även för Sverige.

Sedan 1 juli 1993 har vi i Sverige en ny konkurrenslag som anpassats till EG:s regler på området. Svensk sekretesslag har med anledning härav ändrats så, att absolut sekretess gäller för uppgifter som Konkurrensverket erhåller om svenska och utlänndska företag med stöd av bestämmelserna i EES-avtalet.

Nya regler om offentlig upphandling träder i kraft samtidigt som EES-avtalet och innebär att kommuner och landsting i vissa fall är skyldiga att offentliggöra vissa uppgifter rörande upphandlingar.

De regler som direkt kan komma att påverka kommuner och landsting vad gäller möjligheter till och begränsningar av insynen är EG:s förslag till direktiv avseende behandling av personuppgifter. Direktivförslaget är av sådan karaktär att, om det träder i kraft med nuvarande utformning, svenska myndigheters register måste anpassas till ny lagstiftning på området.

Sekretess- och offentlighetslagstiftningen är enligt EG-rätten en nationell angelägenhet. Vår bedömning är mot bakgrund härav att insynen i kommunernas och landstingens verksamhet - utöver vad som redovisats i det föregående - inte kommer att påverkas av Gemenskapens regler om sekretess.

Det är också viktigt att kommuner och landsting inte får sämre insyn i den statliga beslutsprocessen till följd av ett ökat internationellt samarbete.

Sekretess och offentlighet inom EG/EU bestäms av EG:s institutioner själva. När handlingar skall kommuniceras anges vem eller vilka som skall få handlingarna. Dessa omfattas då av EG:s sekretessregler.

Utredningen om bestämmelser om utrikessekretesssen (dir. 1993:32) har enligt sina direktiv att beakta att offentlighetsprincipen inte skall försvagas utan helst stärkas. Inriktningen på förslagen skall leda till ökad öppenhet.

7 Kommunernas och regionernas inflytande över EG/EU:s lagstiftning och övrig verksamhet

7.1 Inledning

I kapitel 2 konstaterades att det under de senaste decennierna har skett en allmän förstärkning av den regionala nivån i flera av de europeiska länderna. Vidare konstaterades att i den pågående diskussionen om relationerna mellan EG och medlemsstaterna förväntas de lokala och regionala nivåerna i allt högre grad utgöra en väsentlig del av det europeiska samarbetet.

Dessa förväntningar grundas bl.a. på den allmänna bedömningen att de nationella gränserna får en minskad betydelse. Det innebär att regionernas geografiska bindningar luckras upp allt mer och att de administrativa gränserna kommer att betyda allt mindre i ett framtida gränslöst Europa. Regiongränserna blir mer flexibla och öppnar därmed för större möjligheter att forma koalitioner, etablera samarbete och knyta regioner eller orter närmare varandra över och inom regiongränser utifrån olika intressen, främst ekonomiska.

I detta kapitel redovisas inledningsvis hur det lokala och regionala inflytandet kanaliseras inom några av EG-länderna när det gäller beredningen av beslut inom EG/EU. Vidare redovisas formerna för hur kommuner och regioner kan påverka beslutsfattandet inom EG, främst via det konsultativa rådet (CCLRA) och efter att Maastrichtfördraget har trätt i kraft via Regionala kommittén. Kapitlet avslutas med en diskussion om hur det kommunala och regionala inflytandet i Sverige kan kanaliseras och institutionaliseras vid ett eventuellt medlemskap i EG/EU.

7.2 Det lokala/regionala inflytandet i EG/EU

Enligt direktiven skall vi lämna förslag om hur det kommunala och regionala inflytandet skall kanaliseras och institutionaliseras i Sverige vid ett eventuellt medlemskap i EG/EU. Det finns därför skäl att se hur detta inflytande ser ut i några av EG:s medlemsländer. Redovisningen

bygger på uppgifter som har inhämtats via de svenska ambassaderna i dessa länder.

Tyskland

I samband med att Maastrichtfördraget förhandlades fram etablerades ett lagfäst samarbets- och informationssystem för delstaternas medverkan i EG/EU-frågor. När det gäller frågor som uteslutande eller främst rör delstaterna (i huvudsak kulturfrågor) har delstaterna rätt att utse landets representant vid förhandlingar inom EG/EU.

Det närmare samarbetet mellan regeringen och delstaterna i frågor som rör EG/EU regleras genom en ny lag av 12 mars 1993. Lagen benämns "Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union" (EUZBLG). Genom denna lag, jämte tillämpningsföreskrifter, regleras informationsplikt, beredning och beslut i frågor som rör delstaterna och den europeiska unionen.

Information

Delstaterna skall löpande och som regel skriftligen hållas informerade om för dem relevanta frågor. Detta sker genom översändande av:

a. Dokumentation från Kommissionen, Europeiska rådet, Ministerrådet, informella rådsmöten, och de olika rådsorganen.

b. Rapporter och meddelanden från Europeiska unionen efter möten alltifrån Europeiska rådet, ned till möten i Kommissionens undergrupper.

c. Rapporter från Tysklands EG/EU-delegation.

d. Dokumentation och information om den tyska regeringens initiativ, ställningstaganden och uttalanden i EG/EU-sammanhang.

Informationen lämnas av berört federalt ministerium till Bundesrat som via delstaternas Bonn-kontor delger delstaternas ministerier för federala och europeiska frågor. Dessa kan i sin tur informera berörda delstatsmyndigheter. Härvid måste vissa sekretessaspekter tillvaratas. Information skall lämnas så tidigt som möjligt och på snabbaste sätt. I praktiken etableras olika former av informell direktdelgivning. Som regel har särskilda tjänster inrättats för att klara dessa arbetsuppgifter på ett smidigt sätt.

Samråd

Delstaternas representanter erbjuds av ansvarigt federalt ministerium till samråd för att fastställa tyska förhandlingspositioner i frågor som rör delstaterna.

Beslutsprocessen

För att Bundesrat i tid skall kunna ta ställning till en fråga skall förbundsregeringen ange vilka tidsfrister som gäller. Med hänsyn till en frågas förändrade läge kan Bundesrat också ändra sitt ställningstagande. Detta betyder att Bundesrat på lämpligt sätt, oftast via telex eller fax, hålls underrättad om en frågas utveckling.

Om Bundesrat ej är inkallat kan beslutanderätten delegeras till Europakammer, som består av de 16 delstaternas ministrar för federala/europeiska frågor. I ministrarnas frånvaro kan delstaterna representeras av högre tjänstemän.

Om Bundesrat och förbundsregeringen kommer fram till olika ställningstaganden skall samrådsförfarandet upprepas i syfte att nå enighet. Om Bundesrat med 2/3 majoritet vidhåller sin position blir detta beslut avgörande.

Deltagande i Kommissionens och Ministerrådets möten

Bundesrat skall informeras om relevanta möten inom Rådets eller Kommissionens ramar så att delstatsrepresentanter skall kunna utses för deltagande i dessa möten. Delstaterna kan låta sig representeras dels genom observatörsskap i den permanenta tyska delegation i Bryssel på möten inom rådet, COREPER etc, dels delta i Rådets och Kommissionens olika undergrupper. Listor över delstaternas representanter i olika kommittéer och expertgrupper upprättas löpande. Sammanlagt finns det ett 240-tal underorgan till Rådet eller Kommissionen till vilka tjänstemän har utsetts för att bevaka delstaternas intressen. Representanterna består huvudsakligen av mellangradstjänstemän i delstaternas ministerier eller ämbetsverk.

Belgien

Belgien är sedan 20 juli 1993 en federal stat bestående av regioner och gemenskaper. De tre regionerna utgörs av Valloniet, Flandern och huvudstaden Bryssel. De har egna regeringar och direktvalda församlingar. Härutöver finns tre (språk-)gemenskaper (flamländska, franska och tyska) likaledes med direktvalda församlingar och egna regeringar.

Det finns också 9 landskap som dock har fått en minskad politisk betydelse. Dessutom finns det 589 kommuner.

Regionerna har i uppgift att sköta regional planering, miljövård, boende, vattenförsörjning och avfallhantering, den ekonomiska utvecklingen, energi och sysselsättning. De är besvärsinstans för kommunerna och landskapen. Gemenskaperna har hand om frågor som rör kultur, hälsovård, utbildning, socialskydd och social service.

Det regionala inflytandet

Regionerna och gemenskaperna kan sluta internationella avtal på de områden som hör till deras kompetens. En viss kontroll sker dock från centralregeringen. Även s.k. blandade avtal kan träffas som berör såväl den federala som regionala och gemenskapliga kompetensen.

Enligt lagen 5 maj 1993 om gemenskapernas och regionernas internationella förhållanden, artikel 3, föreskrivs att i sådana fall skall överenskommelse om samverkan nås mellan centralregeringen och regionerna/gemenskaperna rörande Belgiens representation vid internationella och överstatliga (EU) organisationer. I överenskommelsen skall regleras sättet för ställningstagande i sakfrågor respektive vilken inställning man skall inta i dessa organisationer om enighet inte kan uppnås.

Så snart förhandlingar påbörjas i syfte att revidera EU-fördragen skall samtliga lagstiftande församlingar informeras. För att den parlamentariska kontrollen skall kunna utövas skall textförslagen överlämnas till de lagstiftande församlingarna innan de undertecknas.

Representation i EG/EU:s beslutsfattande organ

På grundval av en överenskommelse om samverkan är centralregeringen och varje regional- och gemenskaplig regering behörig att företräda belgiska staten i Ministerrådet. Vilken instans som skall företräda beror dels på de specifika frågorna dels på kompetensfördelningen mellan instanserna. För detta ändamål har ämnesområdena vid ministerrådets sammanträden delats in i fyra kategorier:

I Centralregeringens exklusiva kompetens.
II Blandad men huvudsakligen federal kompetens.
III Blandad men huvudsakligen regional/gemenskaplig.
IV Kompetensen är huvudsakligen regional/gemenskaplig.

När frågor enligt kategori I behandlas representeras Belgien således av en medlem i centralregeringen. Kategori II representeras också av en federal minister men som åtföljs av en regional/gemenskaplig "assessor", som är en biträdande minister. Kategori III representeras av en regional/gemenskaplig minister medan assessorn är federal.
Före ett ministerrådsmöte sker en systematisk och horisontell samordning på belgiska utrikesministeriet, varvid berörda regionala/gemenskapliga ministrar deltar för att lägga fast den belgiska positionen. Representationen från de regionala/gemenskapliga ministrarna sker enligt ett rotationssystem.

Genom att regionerna/gemenskaperna har en så långtgående autonomi har de också anförtrotts rätten och skyldigheten att införliva EG:s direktiv och förordningar.

Det kommunala inflytandet på beslutsprocessen

När det gäller det kommunala inflytandet på frågor som behandlas på EG-nivå finns det inget nämnt om detta i författningen. I praktiken finns det dock ett nära samband mellan kommunerna och regionerna/gemenskaperna. I genomsnitt 70% av ledamöterna i regionernas/gemenskapernas regeringar och direktvalda församlingar är samtidigt kommunalt förtroendevalda, i vissa fall borgmästare. Genom denna personalunion torde det kommunala inflytandet vara betydande, särskilt i frågor med direkt bäring på kommunerna.

Danmark

Påverkan genom kommunförbunden

Flertalet av de danska kommunerna och amten har överlåtit bevakningsansvaret vad gäller EG-frågor till sina centralorganisationer, Kommunernes Landsforening och Amtrådsforeningen. De större kommunerna har dock satsat på egna experter i dessa frågor. Kommunerna och amten bildade 1989 ett "Faelleskommunalt EF-sekreteriat" för att analysera och koordinera kommunernas intressen, medverka i europeiskt kommunalt och regionalt samarbete, informera om pågående och planerade aktiviteter samt öka erfarenhetsutbytet mellan kommuners och amters EG-experter.

Förbunden fungerar som lobbyorganisationer där man försöker påverka på olika plan. I de båda kommunförbunden finns det en lång rad EG-experter som inte bara bevakar frågorna från Danmarks horisont

utan som också via resor till och kontakter med Bryssel följer aktuella och kommande ärenden mycket noga.

Förbundens påverkan sker genom egna studier som sedan matas in i beslutsprocessen, genom inlägg i den offentliga debatten, genom att man tar kontakter via Markedsutvalget, som är Folketingets EG-utskott, eller via partierna samt genom att man följer upp aktiviteterna på det europeiska planet.

De danska förbunden har under senare tid förstärkt sin representation i Bryssel. Dessutom har några av de större städerna placerat egna representanter i Bryssel. Förbunden agerar dessutom via de samarbetsorganisationer som finns i Europa.

Förbundens medverkan i beslutsprocessen

Det är utrikesministeriet som är den sammanhållande myndigheten för EG-frågorna och som utgör sekreteriat för Markedsudvalget i Folketinget där EG-frågorna behandlas. Sekreteriatet hanterar det omfattande arbetet med förankring och inhämtande av kommunernas, amtens och intresseorganisationernas synpunkter. Endast inom jordbruksområdet och industriområdet finns tyngre samordningsuppgifter placerade utanför utrikesministeriet.

Det var först i och med etablerandet av den inre marknaden under 1980-talet som de kommunala och regionala myndigheterna tvingades börja ta ställning till EG-problematiken. Representanter för dessa inbjöds till deltagande i de 28 "specialudvalg" som utgör basen på den danska beslutspyramiden i EG-ärenden.

De kommunala och regionala myndigheternas inflytande sker således i första hand via de 28 specialudvalgen. Utförlig dokumentation vad gäller kommande EG-planer och projekt skickas ut till de berörda som ombeds ta ställning innan möten sker i de 28 udvalgen. Viktigare frågor bereds noga inom centralorganisationernas expertgrupper och beslutande organ. Den i normalfallet tidsödande processen genom de olika nivåerna ger goda möjligheter för kommunernas talesmän att ge synpunkter under olika stadier. Man upplever dock inte de ofta snäva tidsgränserna som något större problem.

Våren 1993 beslutade Folketinget att inrätta ett EF-råd bestående av representanter för organisationer och gräsrotsrörelser samt av enskilda personer. Det skall vara ett forum för debatt och rådgivning angående övergripande problem i EF-politiken. I rådet ingår ledamöterna från Markedsudvalget, Europaparlamentet, ECOSOC och Regionala kommittén.

Kommunernas och amtens inflytande beror naturligtvis på frågornas art och dignitet. Om frågorna har initierats från Danmark eller rentav

från kommunerna själva är givetvis inflytandet betydande. Avgörande för inflytandet är också att komma med tidigt i beslutsprocessen, helst redan i Bryssels första beredning av ärendet.

När beslut har tagits sker motsvarande med implementeringen. Danmark har rykte om sig att ligga i täten när det gäller snabb och noggrann verkställighet. Här är naturligtvis kommunernas och amtens beredvillighet av stor betydelse.

Nederländerna

De lokala och regionala myndigheternas möjligheter att påverka beslut i EG-frågor är följande:

Det finns inte något i lagstiftningen som föreskriver något formellt deltagande från de lokala eller regionala myndigheternas sida i den nationella beslutsprocessen vad gäller beslut i samband med EG/EU. I kommunallagen och provinslagen stadgas dock att de centrala myndigheterna måste samråda med regionala och lokala myndigheter om det föreligger förslag till lagstiftning som i hög grad kan komma att påverka dessa myndigheter. Denna bestämmelse kan vara av betydelse i synnerhet när EG-lagstiftning skall implementeras i den nationella lagstiftningen.

Kommunernas och provinsernas synpunkter kanaliseras främst via de både kommunförbunden. Dessa är inblandade på olika sätt när det gäller utformningen och verkställigheten av riktlinjer för EG-politiken. Det sker ibland genom direkt medverkan vid överläggningar inom ministeriet, ibland genom att inrikesministeriet tar upp deras synpunkter på förslag till riktlinjer som diskuteras inom ministeriet. Det holländska kommunförbundet har egen representation i Bryssel. Dessutom har lokala och regionala myndigheter som regel egna lobbyister i Bryssel som etablerar kontakter.

Påverkan kan också ske på ett informellt plan i samband med ad-hoc-överläggningar med centrala myndigheter där man diskuterar förarbetet till ett EG-beslut. I avtal mellan centrala och lokala eller regionala myndigheter anges dessutom att den centrala myndigheten skall beakta de lokala och regionala myndigheternas intressen när EG-direktiv skall verkställas.

Det åligger ansvariga ministrar att avgöra i vilken utsträckning de nationella rådgivande organ som finns skall rådfrågas i samband med att den nederländska ståndpunkten försvaras i Bryssel. Dessutom skall de lokala och regionala myndigheternas budget- och finansorgan konsulteras om kostnaderna för verksamheten, t.ex. för utrustning, kan för-

väntas bli avsevärt påverkad av europeisk lagstiftning. Problemet är att tidsramarna ofta är så snäva att man inte hinner fråga om råd.

Det är framför allt strukturfonderna som är av betydelse för de lokala och regionala myndigheterna. Förberedelserna av de regionala planer som läggs fram i Bryssel sker i samråd mellan berörda ministerier och de lokala och regionala myndigheterna. Även inrikesministeriet konsulteras vid dessa överläggningar, eftersom ministeriet är ansvarigt för samverkan mellan centrala och lokala/regionala myndigheter.

Sådana överläggningar sker även efter att Gemenskapens specificeringar har fastställts. I detta skede är det som regel inte bara fråga om en anpassning av de nationella planerna, utan också om en ytterligare bearbetning av planerna. Utöver dessa mer formella överläggningar sker även regelbundna överläggningar mellan de mest berörda ministerierna och de båda kommunförbunden.

Storbritannien

Det finns ingen i lagtext reglerad rätt till medinflytande för de lokala myndigheterna i EG-relaterade frågor. Det samarbete som finns har utvecklats i praxis. Det finns ingen central myndighet som mer allmänt ansvarar för förbindelserna med de lokala myndigheterna. Formerna för samarbetet växlar beroende på frågornas art. De två viktigaste områdena gäller dels medel från EG:s fonder, dels frågor som rör det rådgivande rådet CCLRA (Consultative Council of Regional and Local Authorities).

Stöd från fonder

När det gäller frågan om medel ur EG:s regional- och strukturfonder samordnas detta av Department of Trade and Industri, DTI. När det gäller socialfonden är Department of Employment samordnande. Dessa departement skall i sin tur ha kontakt med Department of Environment som har ansvaret för "Local Government". Om frågan dessutom berör Skottland, Nordirland och Wales skall departementen (Offices) för dessa också kontaktas.

I frågor som rör fonderna kallar departementen till konsultationer där berörda departement, kommuner och andra intressenter, t.ex. parlamentsledamöter samt större näringsidkare deltar. Förslag kan då föras fram om stöd från fonderna. Kommunerna har ett ansvar för att ta fram underlagsmaterial om relevanta ekonomiska förhållanden. I den mån bistånd utgår från strukturfonderna är kommunerna ansvariga för genomförandet av projekten och senare för uppföljningen av stödet.

Local Government International Bureau

När det gäller frågor som rör det konsultativa rådet, CCLRA, finns ett särskilt organ, Local Government International Bureau (LGIB) vars huvudmän är fem olika kommunförbund. Hälften av finansieringen av detta organ sker via departementets anslag till Local Government.

LGIB har ett eget förbindelsekontor i Bryssel och upprätthåller nära kontakt med IULA/CEMR. Man har inriktat sig på att koordinera den brittiska insatsen i CCLRA. Man bevakar de kommunala intressena i EG-sammanhang och man informerar dem om de förändringar som sker eller är på gång.

Kommunerna har vant sig vid att kanalisera EG-frågorna via LGIB. Det gäller såväl frågor som rör samordning inom landet som frågor som berör kommissionen eller andra EG-partners. LGIB har nära kontakter med DTI, Department of Employment liksom med Scottish Office, Northern Ireland Office och Welsh Office.

Irland

De lokala och regionala folkvalda församlingarnas inflytande på beslutsprocessen när det gäller EG-frågor är mycket begränsad. Beslutsprocessen är starkt centraliserad. Det finns inte någon särskild myndighet som bevakar frågorna eller som engageras i beslutsprocessen. Det finns inga formella regler om samråd eller liknande. Det finns inte heller några konkreta tidsgränser som påverkar möjligheterna till behandling i lokala och regionala organ. Inflytandet skiftar också beroende på frågornas art, dignitet etc. Man hoppas dock på att etablerandet av den Regionala kommittén kommer att bidra till ökat lokalt inflytande på beslutsprocessen.

De nationella beslutsfattarna har emellertid ofta en stark lokal förankring i valkretsarna. Denna förankring medför att avståndet mellan nationella och lokala beslutsfattare i praktiken inte är så stort som det kan verka av ovanstående beskrivning. De täta lokala kontakterna gör att det finns subtila och informella former för inflytande.

Frankrike

Allmänt om möjligheterna till inflytande

I Frankrike har regionerna, departementen och kommunerna ett begränsat inflytande på Europapolitiken. De franska positionerna utarbetas på central nivå och den lagstiftning som följer av EG-direktiv m.m.

utarbetas också på central nivå utan någon formaliserad lagstiftad konsultations- eller remissprocess.

Som i många andra länder finns det emellertid ofta informella nätverk för inflytande. De större städerna eller regionerna har sedan länge en representation i Bryssel i form av ett kontor där man på olika sätt genom sin närvaro och genom kontakter försöker väcka förståelse för respektive intresseområden. Det är också vanligt att flera städer eller regioner samarbetar om verksamheten i Bryssel. Det finns dock ett minskande intresse för denna typ av aktivitet, bl.a. på grund av de höga kostnaderna i förhållande till nyttan.

Ofta har enskilda borgmästare informella direktrelationer med Bryssel. Det gäller framför allt borgmästare i de större städerna. I Frankrike kan en person ha flera mandat, både som borgmästare och parlamentsledamot eller minister. Därmed finns en naturlig möjlighet att på en högre nivå driva de intressen som den lokala folkvalda församling man tillhör har.

Det finns även informella möjligheter till inflytande genom att ge synpunkter till ansvarigt statsråd när det skall utarbetas nationella lagförslag för att genomföra de beslut som fattas inom Gemenskapen. Det finns i lag fastlagt att regeringen måste delge Nationalförsamlingen alla EG-förslag som kommer att bli lagstiftningsmateria innan beslut fattas i Bryssel. Då finns möjligheter till informellt inflytande genom kontakter deputerade/senatorer och de lokala folkvalda församlingarna.

Inflytandet på strukturfondsprogrammet

Det är framför allt två organ som är involverade när det gäller hanterandet av EG:s strukturfondsprogram nämligen Plankommissionen och DATAR. Plankommissionen ansvarar för att var femte år ta fram de nationella utvecklingsplanerna som utgör underlag för de planer som regionerna själva sedan utarbetar. DATAR ansvarar för att nationella mål och policies översätts till regionala planer och strategier. Genom DATAR kanaliseras centrala medel ut till regionerna.

Mellan staten och regionerna sluts var femte år ett plankontrakt. Där fastläggs de åtgärder som regionen och staten gemensamt åtar sig att utföra i regionen under tidsperioden. Regionprefekturen har en viktig roll när det gäller utarbetandet av plankontraktet.

Kommunernas inflytande över regionalpolitiken och fördelningen av strukturfondsmedlen är dock begränsat. I samband med att det senaste förslaget till ny zonindelning utarbetades, med avseende på kvalificering för medel från strukturfonderna, delegerade inrikesministeriet uppgiften att utvärdera och inkomma med förslag till regionprefekturerna. Dessa hade sedan konsultationer med de lokala folkvalda församlingarna. De

utarbetade förslagen sammanställdes sedan av ministeriet som därefter översände dem till Bryssel.

Processen som ledde fram till Frankrikes förslag var arbetskrävande. Eftersom medel från strukturfonderna följer principen om delad finansiering, dvs. att en del av finansieringen skall ske på nationell nivå, vill staten också ha rätten att besluta om hur koordinationen på hemmaplan skall gå till.

Eftersom finansieringsbördan delas med den lokala nivån är det naturligt att även de lokala enheterna vill ha synpunkter på medlens användning. Denna konsultationsprocess har dock inte någon formell, lagstiftad karaktär. Från borgmästarna bedrevs ett aktivt arbete för att påverka ansvariga ministrar för att få sin kommun klassad som stödområde. Men påverkan skedde även gentemot regionprefekturen.

Från centralt håll ser man det som en brist att de lokala enheterna i hög grad sätter likhetstecken mellan EG och strukturfonderna och endast inriktar sitt intresse på de pengar som de kan komma i åtnjutande av. När det gäller andra områden som berör kommunerna finns inte samma engagemang. Det kan dock bero på att det ofta är fråga om små lokala enheter utan egna resurser för att kunna analysera texter och att bedriva lobbyverksamhet.

Inrikesministeriet har därför tagit initiativ till diskussioner om den lokala nivån och den territoriella styrningen, inflytandet, lokal beskattningsrätt etc. där även Europaperspektivet finns med. För att sprida ökad kunskap om dessa frågor publicerar DATAR dessutom ett särskilt nyhetsblad som heter "L'Europe et les régions".

7.3 Regionala kommittén

Tyska delstaterna pådrivande

Diskussionerna om kommunernas och regionernas inflytande i EG/EU intensifierades i samband med förhandlingarna inför Maastrichtfördraget. Diskussionen var särskilt intensiv i Tyskland, men även i Belgien och i viss mån i Spanien. Detta har att göra med de speciella förhållanden som gäller mellan delstaterna/regionerna och centralregeringen i dessa länder.

Under förhandlingarna inför Maastrichtfördraget påverkade de tyska delstaterna i hög grad den tyska regeringens agerande för ett ökat regionalt inflytande inom EG. I februari 1990 enades Bundesrat om en resolution som manade EG:s medlemsstater att "upprätta och bibehålla" regioner med demokratiska institutioner, långtgående legislativa och

administrativa befogenheter samt en lämplig grad av finansiell självständighet.

Vid ett möte i juni samma år preciserades kraven ytterligare. Enligt dessa krav borde

- subsidiaritetsprincipen förankras genom ett uttryckligt fastläggande av en tredje nivå inom EG,
- Ministerrådet öppnas för delstaters och regioners representanter,
- en särskild regional kommitté skapas och tillerkännas omfattande utfrågnings- och besvärsrätt,
- på sikt kommittén byggas ut till en regionalkammare i Europaparlamentet med vittgående befogenheter, samt
- delstater och regioner ha besvärsrätt så att de i konfliktfall kan driva igenom subsidiaritetsprincipen i EG-fördrag.

Vid Europeiska rådets möte i Maastricht i december 1991 vann delstaternas krav delvis gehör, t.ex. när det gäller subsidiaritetsprincipens förankring, möjligheterna för regionföreträdare att delta i Ministerrådets sammanträden samt inrättandet av den Regionala kommittén. Därmed kan man säga att EG tog ett steg, om än litet, mot regionernas Europa.

Beträffande möjligheterna för regionföreträdare att delta i Ministerrådets sammanträden finns detta fastlagt i artikel 146. Där sägs att "Rådet skall bestå av en företrädare för varje medlemsstat på ministernivå, som är bemyndigad att fatta bindande beslut för denna medlemsstats räkning". Det innebär att det inte längre behöver vara ministrar i regeringen utan även en delstatsminister som har befogenhet att fatta bindande beslut.

Inrättandet av den Regionala kommittén

Det var i hög grad de tyska delstaterna som drev fram att EG-kommissionen, tillsammans med IULA/CEMR och AER, i juni 1988 beslutade att inrätta CCLRA (Consultative Council of Regional and Local Authorities). Detta råd upphörde i och med att Maastrichtfördraget trädde i kraft. Rådet kunde rådfrågas av Kommissionen i alla frågor som rörde regional utveckling, speciellt vad gällde formulering och införande av regionalpolitiska åtgärder, vilket inkluderade regionala och kommunala effekter av åtgärder inom andra politikområden.

I och med att Maastrichtfördraget trädde i kraft 1 november 1993 inrättades Regionala kommittén. Därmed tas ytterligare ett steg mot ett ökat inflytande för kommuner och regioner på EG/EU:s politik. Reglerna om detta organ återfinns i fördraget under artiklarna 198 a-c. Där sägs att "en kommitté bestående av representanter för regionala och lokala organ (bodies), härefter kallad Regionala kommittén, upprättas med rådgivande status."

Antalet medlemmar i Regionala kommittén skall vara 189 som fördelas enligt följande: Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Italien 24 platser vardera, Spanien 21, Belgien, Grekland, Nederländerna och Portugal 12 vardera, Danmark och Irland 9 vardera samt Luxemburg 6.

Ledamöter och ersättare skall utses på fyra år genom enhälligt beslut av Ministerrådet på förslag av respektive medlemsstater. Deras mandat får förnyas.

Regionala kommittén skall bland sina medlemmar utse sin ordförande och sitt presidium för en tid av två år. Det skall fastställa sin arbetsordning och lägga fram den för rådet för godkännande. Kommittén skall sammankallas av ordföranden på begäran av rådet eller av kommissionen. Den kan också sammanträda på eget initiativ.

Regionala kommittén skall höras av Rådet eller Kommissionen i de fall som anges i fördraget och i samtliga fall där en av dessa två institutioner anser det lämpligt. Om Rådet eller Kommissionen anser det nödvändigt skall det sätta ut en frist inom vilken kommittén skall avge sitt yttrande. Denna får inte understiga en månad från den dag då kommitténs ordförande har fått meddelande om detta. Vid fristens utgång får saken behandlas även om inget yttrande föreligger.

Det finns nära kopplingar mellan Regionala kommittén och ECOSOC. I en protokollsanteckning till fördraget anges att de skall ha en gemensam organisatorisk struktur.

I fördraget sägs vidare att om ECOSOC hörs enligt artikel 198, skall rådet eller kommissionen underrätta Regionala kommittén om denna begäran om yttrande. Om Regionala kommittén anser att speciella regionala intressen berörs, får den avge sitt yttrande i saken. Regionala kommittén får också på eget initiativ avge ett yttrande i sådana fall där den anser att en sådan åtgärd är lämplig. Kommitténs yttrande samt protokoll från överläggningarna skall överlämnas till Rådet och Kommissionen.

Representationen i Regionala kommittén

Enligt Maastrichtfördragets artikel 198 a skall Regionala kommittén bestå av 189 representanter från regioner och kommuner. CEMR och AER, som på Kommissionens uppdrag har utarbetat ett förslag till

stadga för Regionala kommittén, har föreslagit att kommittén skall bestå av valda representanter för regionala och lokala organ inom Europeiska unionen. Ledamöterna skall utses på fyra år av Ministerrådet på förslag av medlemsländernas regeringar.

Vilka nivåer det blir som får representation varierar från land till land. Från de tyska delstaternas sida är man missnöjd med att kommittén skall bestå av representanter från både regionala och lokala organ. Man hävdar att kommittén endast skall bestå av valda representanter från nivån under den nationella nivån, dvs. delstatsnivå, trots att man är medveten om att det finns länder där man inte har någon mellanliggande administrativ eller politisk nivå När det gäller representationen i Regionala kommittén har dock de tre tyska kommunförbunden, Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag och Deutscher Städte- und Gemeindebund erhållit tre av de 24 platser som tillkommer Tyskland. Belgien representeras i Regionala kommittén av tolv regionala/gemenskapliga ministrar.

När det gäller den danska representationen finns det två ledamöter i det rådgivande rådet CCLRA (Consultative Council of Regional and Local Authorities), en från vardera Kommunernes Landsforening och Amtsrådsforeningen. Denna princip har bibehållits när det gäller Regionala kommittén. Där har Danmark 9 platser. Av dessa nominerar Kommunernes Landsforening och Amtsrådsforeningen fyra ledamöter var samt Köpenhamns och Fredriksbergs kommuner en ledamot.

I Frankrike har man fördelat de 24 platserna i Regionala kommittén så att företrädare för regionerna får 8 platser, departementen får 8 platser och kommunerna 8 platser. Vilka regioner, departement och kommuner som skall representeras beslutas efter samråd med de valda församlingarna på de olika nivåerna.

I Nederländerna har man fördelat landets 12 platser lika mellan kommunerna och provinserna. I Grekland har regeringen, jämte de åtta borgmästarna i landet, även utsett fyra regionala företrädare till Regionala kommittén.

I Storbritannien fanns tidigare en diskussion om principerna för hur representationen i kommittén skulle utses. De engelska kommunförbundens internationella organ (LGIB) var i hög grad aktivt inför Parlamentets behandling av den relevanta lagstiftningen i denna fråga. Man lyckades utverka ett tillägg till författningstexten med innebörden att ingen fick utses som medlem i Regionala kommittén som inte var medlem i en folkvald församling. Något sådant stadgande saknades i regeringens ursprungliga proposition eftersom man ville ha full handlingsfrihet vad gäller nominering av medlemmar. LGIB har också engagerat sig vad gäller nomineringen av de 24 nationella medlemmarna i kommittén.

7.4 Beredningen av EG-frågor i Sverige

Kommunernas och landstingens arbete med EG-frågor

Svenska Kommunförbundet har sedan 1991 en särskild internationell enhet som bl.a. samordnar förbundets EG/EU-bevakning. Enheten bevakar bl.a. policyfrågor i anslutning till Kommunförbundets deltagande i internationella organisationer som CEMR, Europarådet m.fl. samt vissa östeuropafrågor. Dessutom bildar ett 20-tal experter en formell EG/EU-bevakningsgrupp.

Inom Landstingsförbundet finns ett särskilt EG/EU-program med politisk ledning. Uppgiften är att ta initiativ till information och kompetensutveckling och att samordna förbundets EG/EU-bevakning. Programarbetet pågår fram till folkomröstningen varefter EG/EU-frågorna inordnas i internationell funktion. Inom kansliet finns en expertgrupp i EG/EU-frågor och inom varje landsting finns kontaktpersoner i EG/EU-frågor.

Kommunförbundet och Landstingsförbundet deltar med experter i den organisation med arbetsgrupper och referensgrupper som finns inom regeringskansliet. De båda förbunden öppnade i januari 1993, tillsammans med det finska kommunförbundet, ett kontor i Bryssel. Detta är ett led i en gemensam nordisk satsning kring EG/EU-frågorna. Kontoret har främst uppgifter av informationskaraktär. Där anordnas t.ex. seminarier med deltagare från EG/EU:s institutioner, svensk statsförvaltning m.fl.

De båda förbunden har också en gemensam dokumentalist som är placerad på Kommunförbundet och som är nära knuten till biblioteket och förbundens expertgrupper. Förbunden publicerar olika skrifter om konsekvenser för kommuner och landsting av såväl EES-avtalet som av den europeiska integrationen och ett eventuellt medlemskap i EG/EU.

Kommunförbundets krav

I samband med att den svenska regeringen presenterade kraven inför förhandlingarna om medlemskap i EG/EU ställde Svenska Kommunförbundet i en skrivelse till regeringen vissa krav på bl.a. arbetsformer för att bevaka kommunala intressen.

Förbundet pekar i skrivelsen på att intresseorganisationernas tillgång till information varierar mellan olika medlemsländer. I exempelvis Österrike har kommunerna en lagstadgad rätt till information. Förbundet tycker att det är rimligt att kommunerna, med den samhällsorganisation vi har, får tillgång till information i ett tidigt skede. Det kräver

enligt förbundet att staten har en generös syn för att tillmötesgå behovet av översättningar.

Eftersom kommunerna förutsätts genomföra betydande delar av EG-lagstiftningen är det enligt förbundet rimligt att kommunerna också deltar i beredningsarbetet innan de svenska ståndpunkterna är fastlagda. Enligt förbundet stärks den svenska argumenteringen om de förslag som läggs fram inom europasamarbetet innehåller bedömningar från samtliga samhällsnivåer.

Kommunförbundet pekar vidare på att ett framgångsrikt europeiskt samarbete förutsätter en snabb nationell beredning. Det ställer stora krav på regeringskansliets organisation av berednings-, förslags- och förankringsarbete för att undvika att det demokratiska inflytandet reduceras.

Enligt förbundet är en erfarenhet av EES-avtalet att breda myndighetsbemyndiganden, där korta avtalstexter kompletteras med föreskrifter utan föregående remissbehandling, ett arbetssätt som är demokratiskt oacceptabelt.

Förbundet hänvisar i skrivelsen till det då pågående utredningsarbetet om statsförvaltningen och EG. Utredningen förutsatte särskilt överväga hur kommunernas möjligheter att delta i beredningsarbete och samrådsförfarande kan tillgodoses med tanke på implementeringen av EG-lagstiftning.

Förbundet förutsätter att regeringen ger kommunerna, genom Kommunförbundet, möjligheter att delta i integrationsorganisationens arbetsgrupper, dvs. själva beredningsarbetet, i frågor där kommunerna direkt berörs av europasamarbetet. Inom andra områden som berör kommunerna förutsätter förbundet att kommunerna, genom Kommunförbundet, ges möjlighet att delta i integrationsorganisationens referensgrupper.

I frågor där kommunerna är direkt berörda av EG-samarbetet förutsätter förbundet att kommunerna också ges möjligheter till samråd med svenska representanter i framtida arbetsgrupper inom "EG-kommittologin" som Sverige kommer att delta i inom ramen för EG-samarbetet. Förbundet förutsätter slutligen att överläggningar sker mellan regeringen och Kommunförbundet i frågor av större vikt innan regeringen eller den myndighet som bemyndigats att handlägga frågan fattar beslut.

Enligt förbundet råder det i flera EG-länder oklarhet om hur ledamöterna i Regionala kommittén skall utses. Förbundet förutsätter att regeringen, innan ett svenskt medlemskap, klargör att man kommer att överlåta på kommunernas intresseorganisationer att utse ledamöter i kommittén och att den svenska representationen skall bestå av politiskt valda ledamöter.

Utredning om statsförvaltningen och EG

Kommunförbundet hänvisar i sin skrivelse till utredningsarbetet om statsförvaltningen och EG. Utredningen förutsattes särskilt överväga hur kommunernas möjligheter att delta i beredningsarbete och samrådsförfarande kan tillgodoses med tanke på införlivandet av EU-lagstiftning.

Utredningens uppgift var att, inom ramen för gällande grundlagsbestämmelser och med bibehållande av den svenska förvaltningsmodellen, analysera hur regeringen/departementen skall kunna samverka i EG-integrationen. Utredaren skulle däremot inte lämna förslag rörande regeringskansliets organisation och arbetsformer vid ett EG-medlemskap.

Utredaren har redovisat sina bedömningar i betänkandet Statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80). Enligt utredaren är det regeringen som bestämmer hur underlaget för regeringens ställningstaganden skall tas fram, oavsett om frågan har anknytning till EG/EU eller ej. Det kan ske genom arbete i departementen, i ett stående beredningsorgan, genom en särskild kommitté eller anförtros annan från departementen fristående uppdragstagare.

Utredarens bedömning är att utrymmet för utredningsinsatser av kommittéer kommer att minska vid ett EG/EU-medlemskap. Sannolikt kommer i stället förvaltningsmyndigheterna att anlitas för att ta fram beslutsunderlag. Enligt 7 kap. 2§ regeringsformen skall vid beredning av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall vidare tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig. Hur denna externa beredning skall gå till är en angelägenhet för regeringen.

Utredaren behandlar inte kommunerna och landstingen explicit i utredningen. Han tar emellertid upp frågan om intresseorganisationernas framtida roll i regeringens beredningsprocess. Enligt utredaren bör berörda intresseorganisationer i stående beredningsorgan inom regeringskansliet få information om och beredas tillfälle att lämna synpunkter på hur svenska ståndpunkter skall utformas i de frågor som kommer upp i EG/EU-arbetet. Det finns enligt utredaren också från regeringens sida ett behov av att allteftersom beslutsprocessen fortskrider inom EG/EU nationellt förankra sin ståndpunkt. Behov kan finnas av att höra berörda intressenter under EG/EU:s olika beredningsfaser.

Ett sådant hörande kan enligt utredaren ske t.ex. genom ett remissförfarande, en hearing med berörda myndigheter och intresseorganisationer, inhämtande av synpunkter inom regeringskansliets stående beredningsorgan, t.ex. av det slag som utnyttjats under EES-arbetet, eller genom hörande av en tillfälligt inrättad arbetsgrupp inom sakansvarigt departement.

7.5 Våra bedömningar

Deltagande i beredningsarbete

Vi är medvetna om att ett framgångsrikt europeiskt samarbete förutsätter en snabb nationell beredning av frågorna. Det finns från regeringens sida ett behov av att allteftersom beslutsprocessen fortskrider inom EG/EU nationellt förankra sina ståndpunkter. Detta förutsätter ett fortlöpande samråd med olika intressenter under hela beredningsprocessen.

När Kommissionens förslag till rättsakter överlämnats till Rådet och blivit offentliga finns möjlighet att ordna ett sedvanligt skriftligt remissförfarande. Intresseorganisationer och enskilda kan då ge synpunkter på förslaget och ge till känna vad de anser bör vara den svenska ståndpunkten i förhandlingarna i Bryssel. Under själva förhandlingarna innan beslut i Rådet kan behövliga upplysningar inhämtas från departementala arbetsgrupper där berörda myndigheter och intressenter är företrädda i referensgrupper.

Även när det gäller införlivandet av EG-direktiv är det av stor vikt att berörda myndigheter hörs och att intresseorganisationerna ges tillfälle att yttra sig. Formerna för beredningen kan variera.

Vi anser att Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, i stående beredningsorgan inom regeringskansliet, bör få information om och beredas tillfälle att lämna synpunkter på hur svenska ståndpunkter skall utformas i frågor som rör kommunernas och landstingens verksamhet. Den svenska argumenteringen får en särskild styrka om de förslag som läggs fram inom EG/EU-samarbetet innehåller bedömningar från samtliga samhällsnivåer. Dessutom underlättas tillämpningen av EG/EU-besluten genom ett sådant förfarande.

Vi vill här särskilt framhålla behovet av samråd vid beredningen av frågor som berör kommuner och landsting som självstyrelseorgan. Vi anser det också angeläget att de samlade konsekvenserna för kommuner och landsting av beslut inom skilda sektorer belyses vid beredningen av olika frågor och att även detta blir föremål för samråd. Lämpliga former för samrådet bör utvecklas.

Med tanke på att de statliga myndigheterna i Sverige kommer att få bemyndiganden från regeringen att utfärda föreskrifter med anledning av EG-direktiv, är det också nödvändigt för kommunerna och landstingen att få ett inflytande över utformningen av sådana föreskrifter. Enligt vår mening bör därför regeringen överväga omfattningen av myndigheternas föreskriftsrätt med inriktningen att viktigare beslut i stället tas i form av förordningar eller underställs regeringens prövning

innan de läggs fast. I de fall bemyndiganden ges till de statliga myndigheterna bör anges en skyldighet att samråda med företrädare för kommuner och landstingen.

Principer för val av ledamöter i Regionala kommittén

I Maastrichtfördraget, artiklarna 198 a-c, sägs att "en kommitté, bestående av representanter för regionala och lokala organ (bodies), skall upprättas med rådgivande status." Av det ovan nämnda förslaget till stadgar för kommittén framgår (Kap. 3, artikel 12) att Regionala kommittén skall bestå av valda representanter från regionala och kommunala organ inom Europeiska Unionen.

Ministerrådet har i skrivande stund ännu inte tagit ställning till Kommissionens förslag till stadgar för Regionala kommittén.

Enligt preliminära uppgifter kommer, med något undantag, samtliga länder att nominera folkvalda representanter på hög politisk nivå. Som regel har medlemsländerna nominerat en kombination av regionala och lokala representanter. Vissa länder har nominerat företrädare för samarbetsorgan för lokala myndigheter.

Vid ett medlemskap i EG/EU kommer Sverige troligen att få 10-12 platser i kommittén. Vi anser för vår del att den svenska representationen i den Regionala kommittén, i likhet med representationen från övriga länder, skall bestå av politiskt valda ledamöter från lokal och regional nivå.

En stark motivering varför Regionala kommittén skall bestå av valda ledamöter är att den kommer att behandla stora och omfattande politikområden. Av förslaget till stadgar kan utläsas att kommittén kan inrätta permanenta eller tillfälliga expertgrupper inom samtliga områden av intresse för regionala och/eller kommunala myndigheter. Följande områden nämns särskilt, nämligen

* regionalpolitik och ekonomisk utveckling, problem i tätorter och landsbygd, finansiering samt lokal och regional beskattning,

* regional utveckling, transporter samt kommunikations-nätverk,

* sociala frågor och hälsofrågor, konsumentskydd, räddningstjänst, standardiseringsarbete, samt

* medborgarnas Europa, kultur, utbildning och ungdomsfrågor.

Inrättandet av Regionala kommittén kommer enligt vår uppfattning att innebära ett betydande steg framåt när det gäller kommunernas och regionernas inflytande på EG/EU:s beslutsprocess. Det finns krav, främst från de tyska delstaterna, om att Regionala kommittén på sikt skall utvidgas till att bli en regional kammare inom Europaparlamentet med vittgående befogenheter.

Detta krav har hittills avvisats med argumentet att strukturen i medlemsländerna är alltför olika för att man skall kunna utse representanter till ett sådant organ. Men det visar ändå vilka förväntningar som finns om kommitténs betydelse. Diskussionerna om en utvidgning av kommitténs befogenheter kommer därför med all säkerhet att fortsätta.

8 Kommunerna, landstingen och EG/EU - en sammanfattande bedömning

Den tid är för länge sedan förbi när kommun- och landstingspolitiken inte mer påtagligt påverkades av den internationella utvecklingen. Tvärtom präglar internationaliseringen också den kommunala verksamheten mer och mer. Den västeuropeiska integrationen är endast en del av den bredare internationaliseringsprocess som påverkar kommuner och landsting i vårt land.

Vid en analys av EES- och EG/EU-konsekvenser bör man därför ha i åtanke betydelsen av **internationaliseringen generellt sett** för kommuner och landsting.

Magnus Jerneck skriver i en maktstudie av Malmö (Lokal makt, Lund University Press, 1993):

> Det tycks vara en genomgående observation att lokalsamhällets starka kopplingar till världsekonomin blivit allt tydligare i takt med den ökade internationaliseringen. Det globala handelssystemets funktionssätt och regelverk utgör förutsättningar för den nationella välfärdsutvecklingen och därmed också för kommunernas ekonomiska styrka. Skiftningar i världsekonomin föranleder en rad anpassningsprocesser, särskilt i den lilla staten, vilka genom en serie kedjereaktioner får kännbara effekter för lokalmaktens handlingsmöjligheter.

Jerneck skiljer på det ekonomiska omvärldsberoendet, det politiska omvärldsberoendet samt "det gränslösa idéflödet". Citatet ovan handlar om **det ekonomiska beroendet** av omvärldens agerande.

En typ av ekonomiskt omvärldsberoende handlar om att villkoren för kommunernas och landstingens upplåning kan förändras till följd av internationella förändringar i valutakurser och räntelägen.

I kommuner och regioner där befolkningen för sin utkomst är beroende av utlandsorienterade företag är kommunalpolitikerna ofta starkt engagerade i näringspolitiska frågor och enskilda företags utvecklingsmöjligheter. Tillsammans har kommuner, landsting och näringsliv ofta ett gemensamt intresse av att förbättra infrastrukturen i regionen.

Projekt som Mälardalsbanan, Västkustbanan, Inlandsbanan och Öresundsbron har alla en stark regional uppbackning.

Kommunerna och landstingen tar i ökande utsträckning själva initiativ till kontakter och samarbete utanför landets gränser. Etablering av vänortssamarbete har en lång tradition inom Norden; efter kommunismens fall har vänortskontakter också etablerats i de baltiska länderna samt i Östeuropa. Även kontakter i syfte att utveckla hela regioners näringsliv och ekonomiska betydelse pågår t.ex. inom Nordkalotten och i Östersjöområdet.

Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:77) har föreslagit att kommunernas och landstingens möjligheter att sälja tjänster utomlands samt delta i internationell biståndsverksamhet skall vidgas.

Kommunernas och landstingens **politiska omvärldsberoende** framstår inte lika tydligt i Sverige som i många andra länder. I Danmark däremot uppfattar ledande danska företrädare för kommunerna förhållandet till EG som en stark drivkraft för strukturella förändringar inom den kommunala sektorn, (Klausen, bilaga 7).

En anledning till att ledande kommunala företrädare i Sverige inte uppfattar internationaliseringen eller relationerna till EG/EU som politiska förändringsfaktorer kan naturligtvis vara att Sveriges medverkan i den västeuropeiska integrationen ännu inte fått några påtagliga konsekvenser för det regelverk som styr kommunernas och landstingens beslutsfattande (Jerneck, 1993). Det förefaller emellertid troligt att i synnerhet Sveriges närmande till EG/EU, precis som i Danmark, kommer att uppfattas som en mer påtaglig faktor i den lokala och regionala politiken.

Spridningen av idéer mellan olika politiska system blir allt vanligare när länder integreras på olika plan; politiska beslutsfattare låter sig i allt högre grad påverkas av utländska erfarenheter på allt fler områden.

Denna typ av **gränslösa idéflöden** är tydligt märkbara också i den kommunala världen. Den nuvarande starka marknadsorienteringen av den kommunala verksamheten har förebilder i andra länder t.ex. England. Det är också vanligt att statliga utredningar på det kommunala området studerar erfarenheter i andra länder.

Exempel på hur internationaliseringen i vid mening påverkar den kommunala verksamheten i vårt land skulle kunna mångfaldigas. Detta illustrerar det faktum att konsekvenserna av den västeuropeiska integrationen för kommuner och landsting måste ses mot en bred internationell bakgrund. Ett eventuellt medlemskap i EG/EU kommer att få både olika direkta och indirekta konsekvenser för kommunerna och landstingen, men dessa konsekvenser måste sättas in i ett vidare sammanhang.

I den föregående analysen i detta betänkande har temat varit de **möjligheter och begränsningar** som EG-samarbetet skapar för de svenska kommunerna och landstingen. I detta kapitel skall vi göra en

sammanfattande bedömning utifrån detta begreppspar. Vi vill då börja med att sammanfatta de positiva aspekterna.

Vilka möjligheter öppnar ett EG/EU-samarbete för kommunerna och landstingen?

I den rapport som Kurt Klaudi Klausen från Odense universitet har utarbetat åt oss (bilaga 7), beskriver han två kommunala scenarier; den reaktiva kommunen och den proaktiva kommunen.

I det **reaktiva scenariot** företar man sig inte något nytt, man ser tiden an. Man vidareutbildar inte medarbetare och etablerar inga speciella rutiner för att säkra att information når fram och koordineras. Man anställer ingen med speciell EG-kompetens, inrättar inga EG-kontor - varken hemma eller i utlandet. Inte heller inleder man samarbete med grannkommuner eller potentiella vänorter i utlandet.

I Klausens **proaktiva scenario** är det tvärt om. Där försöker man hålla sig aktiv och strategisk till den nya situationen. Man analyserar situationen, sina starka och svaga sidor, undersöker vad andra gjort och utarbetar organisations- och strategiplaner utifrån detta. Man skickar medarbetare på vidareutbildning, etablerar system och rutiner för distribution av EG-information. Man anställer EG-specialister, etablerar själv, eller tillsammans med andra, EG-kontor hemma och i Bryssel. Man ansöker om medel ur strukturfonderna och försöker i samarbete med andra kommuner och regioner, hemma och i andra länder, genomföra gemensamma projekt som möjliggör strukturfondsstöd. Andra och angränsande kommuner betraktas som potentiella samarbetspartners från en föreställning om att det inte är tal om ett noll-summespel - utan tvärtom - att arbetsplatser på ett ställe kan skapa intäkter på ett annat ställe och ökad omsättning i handeln på ett tredje ställe, med synergieffekter för hela området som resultat.

Vad säger oss dessa två scenarier, som baseras på danska erfarenheter av ett EG-medlemskap? - Jo, ganska enkelt, att det **i mycket stor utsträckning beror på kommunerna och landstingen själva, hur de vill utnyttja och förvalta de möjligheter ett svenskt EG-medlemskap ger**.

Enligt vår uppfattning kommer en ökad samverkan mellan den offentliga sektorn och det lokala näringslivet och samverkan över kommun- och länsgränser att bli av stor vikt för att åstadkomma en ekonomiskt bärkraftig regional utveckling, genom att en större resursbas kan utnyttjas.

Ett EG/EU-medlemskap skulle innebära att EG:s strukturfonder finns tillgängliga för ansökningar, vilket förutsätter att program utarbetats. Lena Ramfelt och Karin Eckerdal visar i sin studie (bilaga 5) att ett optimalt sätt att driva programprocessen är att lokal, regional och

nationell nivå samarbetar. Vilka organisationer och vilka geografiska områden som avses beror på programarbetets karaktär. Det kan handla om kommuner, landsting, enskilda företag, handelskammare, intresseorganistioner, utvecklingsfonder. Det geografiska området kan bestå av ett mindre eller större antal kommuner, hela eller delar av län, eller större regioner. EG:s regelverk ger stor frihet och stimulerar valet av nya arbetsformer. De geografiska gränserna för regionsamarbetet bestämmer man själv.

Redan EES-avtalet innebär möjligheter för kommuner och landsting att kraftigt sänka kostnaderna för upphandling av varor, tjänster och anläggningar. Men för att dessa möjligheter skall kunna utnyttjas, speciellt av mindre kommuner, är det ofta till fördel med samarbete över kommun- eller landstingsgränserna. Vår uppfattning är att kommunerna och landstingen genom ett aktivt upphandlingsförfarande inledningsvis kan sänka sina kostnader med 10 miljarder kronor.

Ett svensk medlemskap i EG/EU skulle också innebära att kommuner och landsting fullt ut får **möjlighet att delta i EG:s olika utvecklingsprogram och projektarbeten.** Programmen är mycket omfattande inom områden som hälso- och sjukvård, forskning, informationsteknologi, utbildning och kultur. Indirekt innebär EG:s program möjlighet till ökade internationella kontakter och nätverk, för politiker, tjänstemän och kommunmedborgare - forskare, lärare, studerande, konstnärliga utövare m.fl.

Vilka begränsningar ger EG/EU för kommuner och landsting?

Den kommunala självstyrelsen är en grundsten i svensk demokrati.

Det har i olika sammanhang framförts att ett svenskt EG/EU-medlemskap skulle kunna innebära en försvagning av den kommunala självstyrelsen.

EG:s rättsakter, förordningar och direktiv, skall vid ett svenskt EG/EU-medlemskap införas i svensk rättsordning. Exempel på EG-rätt som överförs till svensk lagstiftning redan då EES-avtalet träder i kraft är reglerna om offentlig upphandling och EG:s konkurrenslagstiftning. Reglerna om offentlig upphandling har uppfattats som krångliga, eftersom de innehåller alla moment i en upphandling, men när de väl används kan de, enligt vår mening, bli ett viktigt verktyg för besparingar.

Möjlighet till laglighetsprövning av kommunala upphandlingsbeslut försvinner och ersätts med besvärsrätt för leverantörerna. Besluten kan överprövas i länsrätt. Om upphandlingen är lagstridig skall rätten besluta att den inte får avslutas innan rättelse sker och eventuell uppkommen skada skall ersättas. EFTA:s övervakningsorgan respektive Kommissionen agerar både på egen hand och tar emot anmälningar om brott när direktiven inte efterföljts. (Jfr. bilaga 4)

Stöd till näringslivet skall via regeringen anmälas till EFTA:s övervakningsorgan respektive till Kommissionen som fortlöpande skall granska alla befintliga former av stöd. Regeringen kan upphäva ett kommunalt beslut om stöd om ESA funnit att det står i strid med EES-avtalet. (Jfr. bilaga 4).

Syftet med det utökade regelverket för upphandlingar och stöd till näringslivet är att inga åtgärder som snedvrider konkurrensen får ske.

EG:s rättsordning kan också medföra att svensk ramlagstiftning ersätts med EG:s mer detaljinriktade regler. Ett sådant område är miljölagstiftningen.

Vår bedömning är att EG:s lagstiftning får de tydligaste konsekvenserna för kommunerna och landstingen inom områdena upphandling, stöd till näringslivet samt miljön - även om andra exempel finns. Enligt vår uppfattning är emellertid de begränsningar i kommunernas och landstingens självbestämmanderätt som följer av EG-rätten inte av den karaktären att de kan anses inskränka den kommunala självstyrelsen i någon avgörande grad. Motsvarande regelverk finns redan nu i kommunallagen eller i frivilliga reglementen vad avser stöd till näringslivet och upphandling - om än med mycket färre detaljer. Det är således främst möjligheten till granskning av kommunala beslut som vidgas, genom EG:s regelverk, för att säkra att konkurrensen inte snedvrids.

Begränsningen av kommunmedlemmarnas rätt att överklaga kommunala upphandlingsbeslut kan enligt vår bedömning inte anses vara någon försvagning av den kommunala demokratin; vi vill peka på att de förtroendevaldas insyn i och kontroll över upphandlingsprocessen tillgodoser det grundläggande kravet på demokratisk förankring.

Med enbart ett EES-avtal har Sverige mycket begränsade möjligheter att påverka arbetet inom EG/EU med förordningar, direktiv och allmänna rekommendationer. Som EG/EU-medlem skulle Sverige däremot få rätt och möjlighet att direkt påverka EG:s lagstiftning och den procedur som det innebär att arbeta fram nya regler, respektive omarbeta eller upphäva viss lagstiftning. För närvarande pågår ett omfattande arbete med att se över EG:s direktiv mot bakgrund av antagandet av subsidiaritetsprincipen och dess tillämpning.

Även för kommuner och landsting innebär EES-avtalet mycket begränsade möjligheter att påverka EU:s arbete. Vid ett svenskt medlemskap i EG/EU däremot öppnas en möjlighet för kommuner och landsting att få säte i den Regionala kommittén, som har inrättats genom Maastrichtfördraget som ett organ för diskussion mellan EG:s olika organ och de lokala och regionala nivåerna inom EG/EU-området.

Det har rests farhågor för att den **kommunala ekonomin** - finansieringen av kommunal verksamhet - och därmed indirekt den kommunala välfärdsservicen skulle bli lidande vid ett EG/EU-medlemskap.

Enligt vår bedömning kommer den allmänna internationaliseringen och dess inverkan på den inhemska ekonomiska situationen, främst ambitionen att återställa balansen i statens budget, att spela en långt större roll för finansieringen av den kommunala verksamheten under 1990-talet än EG/EU-samarbetets direkta och indirekta krav.

Ansvaret för att reducera underskottet i de offentliga finanserna - fördelningen mellan staten och kommunerna - är en rent nationell politisk fråga, som ytterst avgörs av riksdagen.

Vi anser således inte att kommunernas och landstingens finansiering påverkas i någon avgörande grad av EES-avtalet eller av ett EG/EU-medlemskap.

Indirekt skulle EMU:s konvergenskriterier, som innebär att medlemslandets finansiella situation skall bedömas samlat kunna komma att på sikt få betydelse för kommunernas finansiella situation. Vilka konsekvenserna blir för kommunerna och landstingen är emellertid mycket svårt att bedöma i dag; en avgörande fråga är om den offentliga sektorns finanser är i balans den dag Sverige skall inträda i EMU-samarbetet. Även i denna situation blir det en nationell fråga hur ansvaret mellan staten och kommunerna skall fördelas.

Ett medlemskap i EG/EU innebär inte att det totala skattetrycket behöver minska. Några EG-regler som gör detta nödvändigt finns nämligen inte. Däremot kan naturligtvis en eventuell harmonisering av vissa skatter inom EG på sikt leda till en viss omstrukturering inom det svenska skattesystemet. Det skulle kunna innebära att mer trögrörliga skattebaser ökar sin betydelse, medan mer lättrörliga skattebaser (främst den indirekta beskattningen) får en mer begränsad roll. Enligt vår bedömning berörs inte möjligheterna att finansiera den kommunala verksamheten med inkomstskatt av EG:s regler.

Vilken roll kan kommuner och landsting spela i uppbyggandet av det nya Europa?

Vi har i detta betänkande visat att de lokala och regionala nivåerna ägnas allt större uppmärksamhet inom EG/EU. Inrättandet av den Regionala kommittén är det tydligaste uttrycket för detta.

Även i övrigt förefaller EG/EU vara på väg mot en grundsyn som i viktiga avseenden ligger i linje med allmänt omfattande värderingar i vårt land. Det gäller exempelvis:

* Subsidiaritetsprincipens betoning av att beslut inte skall fattas på en högre nivå än nödvändigt.
* Den ökade medvetenheten om att allmänheten skall ha insyn i viktiga beredning- och beslutsprocesser.

* En marknadsekonomi måste kompletteras med starka sociala skyddsnät.

Med tanke på den utveckling som nu sker inom EG/EU borde det vara naturligt att en ökad uppmärksamhet riktas mot Sverige och de övriga nordiska länderna när det gäller sättet att organisera en offentligt finansierad verksamhet i en fri marknadsekonomi. Vi är övertygade om att den nordiska formen av självstyrelse på lokal och regional nivå kommer att vara ett intressant studieobjekt i det nya Europa.

Käll- och litteraturförteckning

Käll- och litteraturförteckning, ett urval

Kommittédirektiv 1993:2
Kommittédirektiv 1993:3
Kommittédirektiv 1993:13
Kommittédirektiv 1993:19
Kommittédirektiv 1993:20
Kommittédirektiv 1993:49 (bilaga 1)

SOU 1992:19	Långtidsutredningen 1992, bilaga 5 EG och den regionala utvecklingen i Sverige
SOU 1992:63	Regionala roller
SOU 1993:10	En ny datalag
SOU 1993:14	EG och våra grundlagar
SUO 1993:32	Ny anställningsskyddslag m.m.
SOU 1993:80	Statsförvaltningen och EG
SOU 1993:88	Produktsäkerhetslagen och EG
SOU 1993:90	Lokal demokrati i utveckling, kap.3
SOU 1993:97	Västsverige och Skåne
SOU 1993:112	Kommunal näringspolitik i Danmark
SOU 1994:	EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi: Bilaga 6, Sveriges offentliga sektor i europeisk konkurrens (1993) Bilaga 8, Arbete och löner i Europa (1993)
Ds 1992:4	Offentlig upphandling och EES, del I
Ds 1992:10	EG och den kommunala självstyrelsen
Ds 1992:62	Offentlig upphandling och EES, del II
Ds 1992:84	Ändringar i sekretsslagen med anledning av EES-avtalet

Proposition 1990/91:117
Proposition 1991/92:170
Proposition 1992/93:56

Proposition 1992/93:60
Proposition 1992/93:88
Proposition 1992/93:120
Proposition 1993/94:78

Betänkande KU 1992/93:11
Betänkande KU 1992/93:38
Betänkande 1992/93:EU1

Civildepartementet	Europakonventionen om kommunal självstyrelse, 1990
UDs-handelsavdelning	Romfördraget, Allmänna Förlaget, 1992
UDs-handelsavdelning	Maastrichtfördraget, Allmänna Förlaget 1992
UD	Everige-EFTA-EG 1992, Allmänna Förlaget, 1993
Ambassaderna i Bonn, Bryssel, Köpenhamn, Haag,London, Dublin och Paris	Promemorior om det lokala och regionala inflytandet i EG.
Svenska delegationen i Bryssel	Promemoria 1993-11-04 om regionala kommittén
EG-kommissionen	Europeiska Gemenskapen, okt. 1993
Datainspektionen	Nytt förslag till EG-direktiv: Skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter, 1993
NUTEK B 1993:8	Regionalt utvecklingsarbete i EG
Näringslivets EG-Fakta	EG-Fakta pärmen
Landstingsförbundet	Landstingen och EG. Konsekvenser, 1992
Landstingsförbundet	Välfärden och Europaintegrationen, 1992
Landstingsförbundet	Regionalpolitiken EES och EU
Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet	Personal- och lönepolitik i ett europeiskt perspektiv, 1993
Svenska Kommunförbundet	Kommunala konsekvenser av medlemskap i EG, 1992
Svenska Kommunförbundet	Financing and Production of Social Welfare Services

Svenska Kommunförbundet	Skrivelse ang. krav som bör ställas av den svenska regeringen gentemot EG inför medlemskapsförhandlingarna.
Allgårdh, Olof m.fl.	EG och EG-rätten, Publica 1993
Andersen, Kassoe m.fl.	EF og Offentlighed i Forvaltningen, Köpenhamn 1993
Bernitz, Ulf m.fl.	Vad betyder EG? SNS 1993
Corell, Hans m.fl.	Sekretesslagen, Norstedt 1993
Fahlbeck, Reinhold	Företagshemligheter, konkurrensklausuler och yttrandefrihet, Norstedt 1992
Gidlund J. och Sörlin,S.	Det europeiska kalejdoskopet,1993
Gidlund J. m.fl.	Den nya politiska konserten, 1993
Nilsson, Annika	Kommunerna och EES-avtalet, Sv Kommunförbundet, Kommuentus 1993
Paulsson, I. och Riberdahl, C.	Den nya kommunallagen, 1993
Reinholdsson, K. och Wichman, J.	Den Europeiska Enhetsakten, Juristförlaget i Lund, 1987
Stenelo, L-G och Norrving, B.	Lokal makt, Lund University Press, 1993
Stenberg, Hans	EG och kommunerna i EG och i Sverige, Rättsfondens skriftserie 28, Uppsala 1993

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Dir. 1993:49

Konsekvenser för kommuner och landsting vid olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen

Dir. 1993:49

Beslut vid regeringssammanträde 1993-04-29

Chefen för Civildepartementet, statsrådet Davidson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppdrag att analysera konsekvenserna för kommuner och landsting vid olika former av medverkan i den västeuropeiska integrationen.

Bakgrund

I februari 1993 inledde Sverige förhandlingar om medlemskap i EG. Förhandlingarna kommer i möjligaste mån att föras parallellt med Österrike, Norge och Finland, som också har ansökt om medlemskap.

Under våren 1993 kommer förhandlingarna att ske utifrån Romtraktaten, enhetsakten och EG:s sekundärlagstiftning. Enligt nuvarande tidtabell beräknas förhandlingarna vara avslutade vid årsskiftet 1993/94. Om Maastrichtfördraget ratificeras av samtliga medlemsländer till sommaren kommer förhandlingarna därefter att ske utifrån detta avtal. Benämningen kommer då att vara Europeiska unionen (EU). Fortsättningsvis används därför EG/EU som beteckning för det framtida samarbetet.

"Grundlagsutredningen inför EG" har nyligen avgett sitt betänkande (SOU 1993:14) EG och våra grundlagar. En fråga för utredningen har varit om statens åtaganden, inom ramen för ett framtida medlemskap i Europeiska unionen att genomföra en viss politik eller att vidta en viss åtgärd, kan komma i konflikt med den grundlagsfästa principen om kommunal självstyrelse.

Den kommunala självstyrelsen i Sverige anses ha en stark ställning i ett internationellt perspektiv. Vår höga grad av självstyrelse kan sägas utgöra ett karakteristiskt drag för vår demokrati. Den framgår redan av portalparagrafen i regeringsformen (RF). Där sägs att den svenska folkstyrelsen

förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den bedömning som "Grundlagsutredningen inför EG" gör är att de förpliktelser som Sverige kan komma att ta på sig inom ramen för EG--samarbetet knappast kan riskera att inskränka den kommunala självstyrelsen i sådan utsträckning att den inte längre motsvarar ett verkligt förhållande. EG-samarbetet gäller enligt utredningen än så länge avgränsade områden och berör endast i marginell utsträckning områden som omfattas av den fria kommunala sektorn.

Utredningens slutsats är att det inte föreligger några skäl att föreslå ändringar i 1 kap. 1 § RF vad gäller den kommunala självstyrelsen. Utredningens betänkande remissbehandlas för närvarande.

En viktig utgångspunkt för en diskussion om den kommunala självstyrelsen i ett europeiskt perspektiv är Europarådets konvention om kommunal självstyrelse. Konventionen, som syftar till att stärka och utveckla den kommunala självstyrelsen i Europa, bygger i hög grad på subsidiaritetsprincipen, den s.k. närhetsprincipen. Denna allmänna princip i besluten inte skall fattas på en högre nivå än vad som är nödvändigt för att verksamheten skall kunna skötas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

I Maastrichtfördraget har subsidiaritetsprincipen givits betydelsen att vid valet om en åtgärd skall utföras av EG (gemenskapen) eller av medlemsstaten, skall den utföras av medlemsstaten om den inte bättre kan utföras av gemenskapen.

Nyligen har inom EG fattats väsentliga beslut om hur subsidiaritetsprincipen skall tillämpas. Förslag har lagts fram om att återföra gemenskapsbeslut till medlemsländernas beslutskompetens.

I konventionen om kommunal självstyrelse slås fast vissa grundläggande principer när det gäller statens förhållande till kommunerna. Vidare sägs att de principer om kommunal självstyrelse som finns fastlagda i grundlag eller annan nationell lagstiftning skall respekteras.

Samtliga EG-länder, utom Storbritannien och Irland, har ratificerat eller undertecknat konventionen. Det innebär att de har förbundit sig att följa konventionens grundläggande intentioner. Svensk lagstiftning på området, främst bestämmelserna i 1 kap. 1 och 7 §§ samt 8 kap. 5 § RF och i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), har bedömts uppfylla de krav som konventionen ställer.

Inom Civildepartementet utarbetades i början av år 1992 departementspromemorian (Ds 1992:10) EG och den kommunala självstyrelsen - en institutionell analys. Under våren 1992 färdigställde Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet skrifterna Kommunala konsekvenser av medlemskap i EG respektive Landstingen och EG.

Lokaldemokratikommittén har i uppdrag att göra en principiell bedömning av tänkbara konsekvenser för den svenska kommunala självstyrelsen av ett svenskt närmande till EG/EU (dir. 1992:12). Kommitténs arbete skall vara avslutat senast den 1 oktober 1993.

Regionberedningen har i uppgift att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå. I uppdraget ingår att överväga konsekvenser av de nya samarbetsmönster mellan politiska och administrativa institutioner i Europa till följd av det ökade europeiska samarbetet (dir. 1992:86).

I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil.14) anförs: "De internationella frågorna har fått en ökad betydelse. Vid EES-avtalets ikraftträdande kommer långtgående krav att ställas, inte bara på statliga myndigheter, utan också på kommuner och landsting. Det gäller tillämpningen av EES-avtalet på en rad områden, t.ex. i fråga om offentlig upphandling."

I propositionen anförs vidare: "Sveriges närmande till EG innebär att analyser behöver göras av EG-lagstiftningens effekter för den kommunala sektorn. I samband med utarbetandet av kommunallagen (1991:900) gjordes den allmänna bedömningen att en EG-integration inte påverkar de inre arbetsformerna i kommunerna och landstingen. EG:s betydelse för den kommunala självstyrelsen och demokratin kommer dock att behöva belysas ytterligare."

En principiell diskussion kring den kommunala självstyrelsen och dess förhållande till Sveriges åtaganden enligt bestämmelserna om offentliga stödåtgärder i EES-avtalet förekommer i förarbetena till lagen (1992:1317) om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES-lagen). I 8 § EES--lagen finns nämligen en bestämmelse som i vissa speciella fall ger regeringen möjlighet att upphäva kommunala beslut om stödåtgärder. Regeringens slutsats, vilken godtogs av Lagrådet och riksdagen, var att bestämmelsen inte kunde anses utgöra en oacceptabel inskränkning i den kommunala självstyrelsen, (prop. 1991/92:170, bil. 1, s. 162, bet. 1992/93:EU1, rskr. 1992/93:18).

Svenska kommunförbundet har i en skrivelse till regeringen den 29 januari 1993 tagit upp en rad frågor som berör kommunerna vid ett eventuellt medlemskap i EG/EU.

Avsikten är att medborgarna skall beredas tillfälle att ta ställning till medlemskapsförhandlingarnas resultat i en folkomröstning under år 1994. Det är av stor betydelse att innebörden av ett medlemskap i EG/EU belyses så allsidigt och grundligt som möjligt före folkomröstningen.

Regeringen har därför tillsatt flera utredningar med uppgift att belysa konsekvenserna av olika former för deltagande i den västeuropeiska integrationen - således även konsekvenserna av att stå utanför. Det gäller bl.a. frågan om överlåtelse av beslutsbefogenheter och tillämpningen av den s.k. närhetsprincipen, konsekvenser för samhällsekonomin, utrikes- och säkerhetspolitiken, miljön, välfärden och jämställdheten.

Också på det kommunala området behövs en samlad bild av vad ett svenskt medlemskap i EG/EU kan komma att föra med sig. En särskild utredare bör därför tillkallas med uppgift att göra en sådan samlad analys.

Jag har i detta ärende samrått med statsrådet Dinkelspiel.

Uppdraget

Genom Maastrichtfördraget förstärks och utvidgas gemenskapens samarbetsområden. Gemenskapssamarbetet kommer därmed att beröra betydligt fler samhällsområden än hittills. Det säger sig självt att åtskilliga beslut som fattas på gemenskapsnivå kan komma att på ett eller annat sätt påverka kommuner och landsting vid ett svenskt medlemskap. Men fortfarande kommer mycket att ligga utanför, t.ex. familje- och fastighetsrätt och stora delar av den sociala och kulturella sektorn. Utredarens huvuduppgift bör därför vara att analysera och beskriva inom vilka områden och i vilken

utsträckning kommunernas och landstingens verksamhet kan komma att påverkas av ett svenskt medlemskap i EG/EU.

Utredaren skall vidare kartlägga och beskriva hur EU:s regler om sekretess påverkar möjligheterna till insyn i kommunal verksamhet.

Utredaren skall också analysera vilka ekonomiska återverkningar i form av t.ex. översättningsarbete och administrativa kostnader som ett medlemskap i EG/EU kan få för kommunerna och landstingen samt hur de i så fall skall finansieras.

Vid Europeiska rådets möte i Maastricht i december 1991 fattades beslut om att regioner och kommuner skall ha ett eget avsnitt i fördraget. Det har lagts in under artiklarna 198 a-c. Där sägs att en kommitté - Regionala kommittén - med rådgivande status skall inrättas bestående av 189 representanter för regionala och lokala myndigheter i medlemsländerna. Den skall konsulteras i alla frågor som berör regionerna och deras ställning i gemenskapen.

Utredaren bör lämna förslag om hur det kommunala och regionala inflytandet skall kanaliseras och institutionaliseras i Sverige vid ett eventuellt framtida medlemskap i EG/EU.

Arbetets bedrivande

Utredaren bör samråda med de utredare och kommittéer och andra som arbetar med angränsande frågor. Det gäller de konsekvensanalyser som görs av den s.k. närhetsprincipens tillämpning, samhällsekonomin, utrikes- och säkerhetspolitiken, miljön, välfärden och jämställdheten liksom de ytterligare utredningar som kan bli aktuella. Det gäller också Lokaldemokratikommittén och Regionberedningen.

Företrädare för kommuner och landsting skall medverka i utredningsarbetet.

Regeringen beslutade den 4 februari 1993 att till det samlade utredningsarbetet med konsekvensanalyser knyta en parlamentariskt sammansatt referensgrupp med företrädare för politiska partier med uppgift att följa utredningsarbetet. Utredaren bör lämna referensgruppen fortlöpande information om sitt arbete samt inhämta gruppens synpunkter på vilka problem som särskilt bör analyseras.

Utredaren skall beakta vad som sägs i regeringens direktiv angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5).

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 december 1993.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Civildepartementet

att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - för att analysera konsekvenserna för kommuner och landsting av olika former av medverkan i den västeuropeiska integrationen,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Civildepartementet)

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Finansdepartementet
Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]

Civildepartementet
Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]