

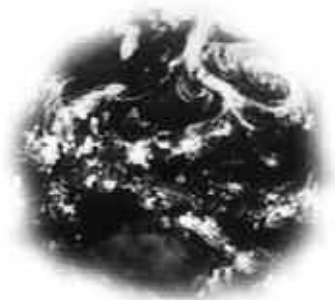


# Suècia

## EL PROCÉS DE CANVI EN ELS MUNICIPIS DEL BENESTAR GOVERNATS PELS PARTITS

HENRY BÄCK  
Facultat per a l'Administració Pública  
Universitat de Göteborg

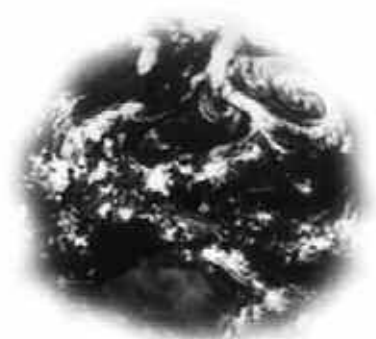




## Suècia

**El procés de canvi en els municipis  
del benestar governats pels partits**





Suècia

## **El procés de canvi en els municipis del benestar governats pels partits**

Henry Bäck

*Facultat per a l'Administració Pública  
Universitat de Göteborg*

**Col·lecció Món Local, 13**

**ICPS**

*Institut de Ciències Polítiques i Socials  
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona*

**Diputació**  **Barcelona**  
xarxa de municipis

La col·lecció Món Local neix amb l'objectiu d'apropar als lectors l'evolució del govern local en diversos països de referència i donar a conèixer els darrers debats en aquesta matèria. Per això, combina la divulgació i l'anàlisi dels trets més rellevants: els sistemes electorals locals, el principi de subsidiarietat, l'enfortiment de les ciutats, la participació ciutadana, l'ordenació territorial, etc. Experts internacionals posen a l'abast dels lectors totes aquestes discussions.

D'aquesta manera, amb la col·lecció Món Local s'ofereixen elements per fomentar el debat i l'anàlisi de l'evolució del nostre govern local al segle XXI.

L'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona, i el Centre per a la Innovació Local (Gabinet d'Estudis de la Presidència), Diputació de Barcelona, són els coordinadors de la col·lecció.

Institut de Ciències Polítiques i Socials

Tel.: 934 871 076

[informacio@icps.es](mailto:informacio@icps.es)

Centre per a la Innovació Local

Tel.: 934 020 709

[cil@diba.es](mailto:cil@diba.es)

Els continguts publicats a la col·lecció Món Local expressen l'opinió dels seus autors, que no ha de ser necessàriament compartida pel Centre per a la Innovació Local.

© Diputació de Barcelona  
Juny de 2005

Disseny de la coberta: Estudi Accent  
Traducció: Jaume Bellmunt  
Edició i producció: Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona  
Impressió: Policrom, SA  
ISBN: 84-9803-063-3  
DL: B-30508-2005



## Sumari

Introducció . . . . .	7
1. Estructura territorial bàsica . . . . .	9
1.1 Estatus constitucional del govern local . . . . .	9
1.2 L'estructura del govern local . . . . .	10
2. Cooperació intermunicipal . . . . .	16
2.1 Formes de cooperació . . . . .	16
2.2 Les organitzacions d'interès del sector del govern local . . . . .	17
3. Relacions entre el Govern central i el govern local . . . . .	20
4. Funcions del govern local . . . . .	26
4.1 Activitats dels ajuntaments . . . . .	26
4.2 Finançament del govern local . . . . .	28
5. Política local . . . . .	30
5.1 El sistema de partits . . . . .	30
5.2 L'executiu polític . . . . .	34
5.3 Alcaldes i directius públics municipals (DPM) . . . . .	41
6. Estructura organitzativa formal . . . . .	45
6.1 Organització política i administrativa . . . . .	45
6.2 Nova gestió pública i privatització . . . . .	47
7. Representació i participació . . . . .	54
7.1 Participació electoral . . . . .	54
7.2 Representació . . . . .	60
8. Com reformar la democràcia local . . . . .	62
Bibliografia . . . . .	64
Glossari . . . . .	67
Webgrafia . . . . .	68





## Introducció

El sistema de govern local de Suècia es pot considerar com el model de govern local arquetípic del nord d'Europa. Els municipis són relativament grans, després de les fusions que es van dur a terme entre els anys cinquanta i setanta. La seva tasca principal és la prestació de serveis propis de l'Estat del benestar. L'assistència sanitària la presten els consells de comtat, i la majoria dels altres serveis els ofereixen els municipis. La concentració en la realització de serveis que requereixen molt de personal provoca que els governs locals siguin organitzacions de grans dimensions. El govern local suposa prop del 20 % de l'ocupació total del país.

Les relacions intergovernamentals es caracteritzen formalment per un elevat grau de descentralització. El govern local està garantit per la Constitució, té el dret de recaptar impostos locals sobre la renda, i el seu funcionament es basa en una clàusula de competència general. La major part dels ingressos prové dels impostos locals, i dins de la porció que constitueixen les subvencions del Govern central, predominen les subvencions globals, no específiques per a tasques concretes.

Tanmateix, l'elevat grau de politització de l'esfera local per part dels partits polítics, tant pel que fa a les eleccions com en la presa de decisions local, integra el sistema polític i constitueix vincles entre l'àmbit nacional i el local. La política de partits també aconsegueix una funció important a l'hora d'estructurar l'organització intramunicipal. Una característica important de l'organització política intramunicipal és el reduït grau d'institucionalització. El sistema de partits té una importància cabdal en la coordinació de la presa de decisions en una estructura que és una mica dèbil.

A la vegada, però, els partits pateixen problemes evidents en relació amb els ciutadans. La captació d'afiliats i de candidats cada vegada esdevé més difícil, ja que la confiança popular en els partits polítics s'està reduint. La disjuntiva entre reduir la confiança en els partits i augmentar el control per part d'aquests dins de les organitzacions locals ha estat el rerefons dels esforços realitzats per reformar l'organització política.

En relació amb l'administració i la prestació de serveis, el govern local suec s'ha mostrat especialment susceptible envers les idees de la «nova gestió pública». S'han elegit models del tipus provei-



dor-comprador, externalització, cupons de serveis i la privatització generalitzada. L'obsessió per les reformes organitzatives es podria considerar, a part de les tendències ideològiques pràcticament globals, com una conseqüència dels problemes de control inherents a les mateixes dimensions dels municipis de serveis del benestar.



## 1. Estructura territorial bàsica

### 1.1 Estatus constitucional del govern local

L'autogovern local es reconeix a la Constitució com un dels pilars de la democràcia a Suècia. El primer article de les lleis constitucionals més destacades de Suècia («L'instrument de govern», *Regeringsformen*) diu:

«Tot el poder públic a Suècia prové del poble.

La democràcia sueca es basa en la lliure formació d'opinió i en el sufragi universal i igualitari. S'ha de materialitzar a través d'una política representativa i parlamentària i mitjançant l'autogovern local.

El poder públic s'ha d'exercir d'acord amb la llei.»

Tanmateix, hi ha divergències sobre quin grau de protecció de la intervenció del Govern central implica aquest fragment de la Constitució. A més, cal tenir en compte que la Constitució ocupa una posició relativament dèbil en el sistema polític suec, ja que es pot modificar de manera relativament senzilla. D'altra banda, és molt difícil que la constitucionalitat de les decisions polítiques es qüestionin als tribunals, i la Constitució no acostuma a ser un objecte important d'identificació afectiva.

Els detalls que regulen el govern local, els trobem a la Llei de govern local (*Kommunallagen*). La clàusula de competència general d'aquesta Llei s'ha considerat com un important puntal de l'autogovern local:

«2n. Capítol 1. Els municipis i consells de comtat es podran ocupar ells mateixos de qüestions d'interès general que estiguin relacionades amb l'àrea del municipi o el consell de comtat i que no siguin ateses exclusivament per l'Estat, un altre municipi, un altre consell de comtat o algun altre tipus d'organisme.»

Aquesta clàusula manté que els governs locals són lliures de dur a terme tantes accions relatives als seus afers com prefereixin. Hi ha, però, excepcions a aquesta regla: les administracions locals no poden dur a terme activitats que, segons la llei, estiguin assignades a algun altre departament del Govern, i les activitats, en principi, han d'afectar només el territori de l'ajuntament en qüestió. Sense la prèvia autorització legal, els municipis han de tractar tots els seus membres de manera igualitària. Finalment, no es permet als governs locals que tinguin i gestionin negocis amb afany

de lucre. S'entén que la clàusula de competència general fa referència a totes les activitats que el Govern central no delega de forma explícita en els governs locals.

Els altres dos puntals legals de l'autogovern són el dret de recaptar impostos locals i la immunitat davant de moltes apel·lacions legals de les decisions preses amb l'autorització de la clàusula de competència general. Aquest tipus de decisions només es poden apel·lar sobre la base que no s'hagi respectat el procediment legal. Les decisions que es prenen de conformitat amb lleis especials (tasques que es deleguen de manera explícita des del Govern central) es poden substituir per noves decisions substancials per part dels tribunals d'apel·lació. Pel que fa a la fiscalitat, cal tenir en compte que una part important de les activitats del govern local es financen mitjançant subvencions del Govern central, i que de tant en tant es produeixen restriccions en el dret de recaptar impostos.

#### Síntesi

- El govern local es reconeix a la Constitució com un dels puntals de la democràcia sueca.
- La Llei sobre el govern local atorga a les administracions locals una competència general pel que fa als seus propis afers.
- A part de la protecció constitucional i la clàusula de competència general, el dret de recaptar impostos i la protecció envers moltes apel·lacions legals de les decisions del govern local constitueixen fonaments importants d'aquest tipus de govern.

## 1.2 L'estructura del govern local

El sistema de govern local consta de dos nivells. Hi ha dues-centes noranta administracions de nivell inferior (*kommuner*) i vint de nivell superior (*landstingskommuner*).<sup>1</sup> L'illa de Gotland, a la mar Bàltica, no correspon a cap comtat, però les tasques que s'acostumen a assignar al comtat les sol assumir el municipi. Tots dos nivells constitueixen administracions per a tot, però pel que fa a la prestació de serveis sanitaris es posa un clar èmfasi en els com-

1. Si escau, d'ara endavant *kommuner* es traduirà per «municipis» i *landstingskommuner* per «comtats».

tats. Les administracions corresponents als dos nivells són independents entre si.

La divisió del país en municipis s'acostuma a remuntar a la primera Llei de govern local, de 1862. En aquella època les ciutats es prenién tal com eren, però fora de les ciutats es va prendre la divisió en districtes parroquials com a base per a la divisió territorial. D'aquesta manera, es van crear prop de dos mil cinc-cents municipis. En dues reformes de fusió successives fetes entre el 1952 i el 1974, el nombre de municipis es va veure reduït sensiblement. Una de les principals causes de les reformes de fusió va ser la percepció que calia concentrar recursos per tal de fer possible la creació de l'Estat del benestar. L'any 2004 hi havia dues-centes noranta administracions municipals.

La forta reducció en el nombre de municipis que es produí després de la reforma del 1952 es fa molt palesa al gràfic de la figura 1. Des del final dels anys seixanta i fins al principi dels setanta, el nombre de municipis es redueix més lentament. Aquest fet es deu a la segona reforma de fusions. Inicialment s'havia planejat que s'implementés de manera voluntària, però l'any 1974, en considerar que el procés de fusió s'estava duent a terme amb una lentitud excessiva, el Parlament va decidir que l'aplicació de la reforma fos obligatòria, i es va reduir el nombre de municipis fins a prop d'una novena part del que havia estat abans de l'inici del període de reforma.

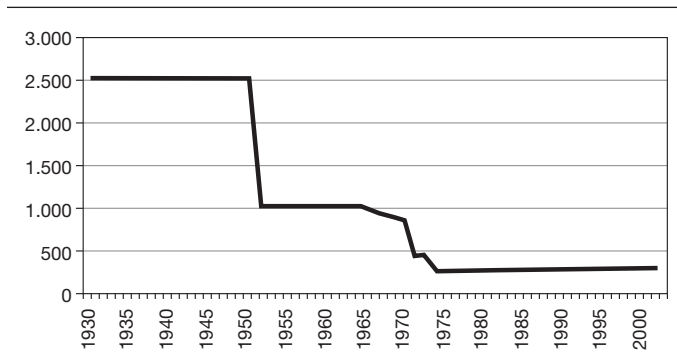
El desenvolupament de les dimensions mitjanes dels municipis és conseqüència, evidentment, del desenvolupament del nombre de municipis. La primera reforma de fusió va fer que la mitjana de població per municipi passés de 2.500 a 7.000 habitants. Després de la implementació definitiva de la segona reforma, la població mitjana es va fixar en 30.000 habitants. La distribució, tanmateix, és esbiaixada, ja que la mediana de la població és propera a 15.000 habitants.

L'estructura dels comtats també està experimentant canvis importants. L'any 1998, a la part del sud-oest del país es van fusionar tres comtats amb la ciutat de Göteborg, per formar la nova regió de West Götaland, amb Göteborg com a ciutat més gran.<sup>2</sup> Al seu torn, els dos comtats de la província<sup>3</sup> d'Escània es fusionaren en la regió d'Escània.

2. L'Administració del comtat, però, es troba a Vänersborg, un petit poble de l'interior situat a 50 quilòmetres al nord-est de Göteborg.

3. La divisió del país en vint-i-tres províncies és purament històrica, però hi ha importants encavalcaments entre la divisió provincial i la divisió entre comtats. En algunes parts del país, les províncies històriques són uns objectes d'identificació més importants que no pas els comtats.

**Figura 1. Nombre de municipis, 1930-2003**



Font: Statistics Sweden.

A les dues noves regions de West Götaland i Escània, algunes tasques del Govern central relacionades amb la planificació regional i les polítiques de desenvolupament s'han descentralitzat des de l'Administració regional del Govern central<sup>4</sup> als nous comtats. Aquest acord formava part d'una prova de camp que també es va dur a terme en dos comtats més: a Gotland, on el municipi realitza la funció d'unitat d'autogovern regional, i al comtat de Kalmar, a la costa sud-est, on el comtat i els municipis van formar una comissió conjunta per fer la mateixa funció.

El període experimental ha arribat a la seva fi i s'ha instaurat un sistema permanent. Per sorpresa de molts, el Govern central va escollir el model Kalmar per a aquest sistema permanent. Això significa que en aquests comtats, en cas que tots els municipis i el consell del comtat vulguin formar una associació, un organisme de cooperació regional (*regionalt samverksansorgan*), el Govern central està preparat per transferir els poders de presa de decisió relatius a la planificació regional, infraestructures i polítiques de desenvolupament econòmic. Aquestes noves associacions d'administracions locals han estat implementades a molts comtats, però no pas a tots, ni de bon tros. Això significa que l'àmbit regional tindrà una organització més aviat complexa, tant als comtats (responsables de la prestació de serveis, principalment d'assistència sanitària), com als òrgans de cooperació, que seran responsables de la planificació, infraestructures i desenvolupament econòmic.

4. A cada comtat hi ha una oficina del Govern central (*länsstyrelsen*), a més de l'Administració local. En principi, les *länsstyrelsen* i les *landstingskommunen* (consells de comtat) són independents entre si.



Els comtats són governs locals per propi dret, i els òrgans de cooperació són associacions de governs locals. A més, a cada comtat hi ha una administració de camp del Govern central en forma de consell administratiu del comtat (*länsstyrelsen*), que està encapçalat pel governador del comtat (*landshövdingen*), que és designat pel Govern central.

La introducció dels òrgans de cooperació va trobar detractors entre els polítics locals a les dues administracions regionals de nova creació, West Götaland i Escània, ja que es creia que amb el nou sistema es perdria l'estatus específic i es retornaria al paper més restringit dels consells de comtat, que principalment cobreixen qüestions sanitàries. La pressió sobre el Govern central va acabar provocant la decisió de continuar el període experimental en aquestes dues regions. Així doncs, la qüestió no ha quedat resolta, sinó que s'ha ajornat.

Durant les últimes dècades del segle xx, s'ha observat la tendència de transferir les tasques dels comtats als municipis. S'inicià quan els municipis es van fer càrrec de la responsabilitat d'assistir la gent gran i les persones discapacitades dels comtats.<sup>5</sup> Després d'aquesta reforma, els municipis són responsables de disposar allotjament especial (residències) per a aquestes persones, com també serveis per a les que viuen a la seva llar. Els municipis també són responsables de l'assistència bàsica per a les persones de la tercera edat que utilitzen els models d'allotjament especial del municipi. L'objectiu de la reforma era trencar els límits sectorials entre les organitzacions que tenien cura de la gent gran, persones discapacitades i persones amb malalties cròniques. Quan aquestes persones no reben atencions als hospitals, els hauria d'atendre una única organització. S'havia observat que el fet que els comtats i els municipis compartissin la responsabilitat ocasionava problemes.

Tanmateix, no es pot deixar de banda el fet que un dels objectius importants de la reforma també era resoldre el problema de la massificació dels hospitals. Quan es dona d'alta de l'hospital un pacient que pertany a una de les categories esmentades més amunt, el municipi està obligat a tenir cura d'aquesta persona. En cas que el municipi no pugui prestar el servei més adient, per exemple facilitar una plaça en una residència, i que el pacient hagi de romandre a l'hospital, el municipi ha de pagar les despeses de menjar, internament i assistència al comtat. Tenint en compte que

5. Aquesta reforma es coneix generalment a Suècia com a *Ädelreformen*.

aquestes despeses són elevades, es crea un incentiu econòmic perquè els municipis disposin dels serveis adients.

La reforma relacionada amb la gent gran, persones discapacitades i malalts crònics que no necessiten assistència hospitalària intensiva, ha estat seguida per reformes similars relatives a persones amb disminucions psíquiques i malalts mentals que no requereixen assistència hospitalària intensiva. Aquestes reformes també han estat acompanyades per un procés de desinstitucionalització, per exemple el tancament d'importants institucions d'assistència per a aquestes persones. La reassignació de tasques des dels comtats als municipis, en l'àmbit del govern local suec, il·lustra clarament, doncs, dues de les «megatendències» a les quals fa referència Dunleavy (1991). Concretament, el tancament d'importants institucions a favor de «l'assistència comunitària», com també la creació de «sistemes de conducció amb pilot automàtic sense mans».

La introducció del sistema de pagaments per a pacients als quals se'ls ha donat l'alta de l'hospital va crear iniciatives econòmiques que s'espera que puguin animar els municipis a resoldre un problema que es percep com urgent. Aquesta manera de solucionar problemes mitjançant les estructures d'incentius també s'ha utilitzat en moltes altres àrees polítiques. Un exemple en podria ser la recepció de refugiats, on el Govern central paga una quantitat global als municipis per a cada refugiat que acull. A partir d'aquesta subvenció, s'han de cobrir totes les despeses, incloent-hi els pagaments relatius al benestar social. D'altra banda, si el refugiat en qüestió és introduït amb èxit al mercat laboral, i per tant no ocasiona més despeses per a l'Estat del benestar, el municipi es pot quedar el que resta de la subvenció. D'aquesta manera, el Govern central esperava resoldre el problema de l'atur entre els refugiats mitjançant l'ús de la subvenció global, i traspassà el problema al govern municipal.

Les reformes de reassignació de tasques, però, no han solucionat els problemes dels límits intersectorials. L'única cosa que han aconseguit és moure aquests límits. Tenint en compte que les persones grans i les discapacitades constitueixen un elevat percentatge de la clientela de l'assistència sanitària primària (a càrrec dels comtats), s'estan començant a sentir veus que demanen que es transfereixi la totalitat del sistema d'assistència sanitària primària a l'àmbit municipal. Això faria que els comtats només fossin responsables de l'assistència hospitalària. Tot inspirant-se en els progressos assolits a la veïna Noruega, on s'ha transferit tot el sector hospitalari des dels comtats al Govern central, cada cop és més



generalitzada la discussió per proposar la transferència al Govern central, si bé no de tot el sector hospitalari, com a mínim dels hospitals universitaris altament especialitzats.

En la majoria de comtats també s'han introduït sistemes similars als models de mercat (inspirats en la nova gestió pública) per a la gestió del sector hospitalari, fet que converteix en cada cop més innecessària la presa de decisions polítiques relatives a la gestió dels hospitals. El desenvolupament que s'ha esbossat apunta clarament en la direcció de qüestionar el model de comtats com a àmbit polític i administratiu separat. Es creia de manera generalitzada que una més gran responsabilitat envers el desenvolupament econòmic regional seria la salvació dels consells de comtat. La decisió del Govern central d'elegir un model que deixava de banda els comtats i establia associacions de governs locals a les regions amb aquesta finalitat, va ser, des d'aquest punt de vista, una decepció.

### **Síntesi**

- Hi ha 290 municipis i 20 consells de comtat, que formen un sistema amb dos àmbits de govern local, que no tenen establerta cap relació jeràrquica entre si.
- El nombre de municipis es va reduir de manera sensible en dues reformes de fusió que van tenir lloc entre el 1952 i el 1974.
- Les dimensions mitjanes dels municipis són de 30.000 habitants. La mediana és de 15.000.
- Durant les últimes dècades del segle xx hi ha hagut una tendència a reassignar tasques dels comtats als municipis.

## 2. Cooperació intermunicipal

### 2.1 Formes de cooperació<sup>6</sup>

Hi ha diverses formes de cooperació intermunicipal: contractes entre ajuntaments, entitats administratives comunes (associacions de municipis, comissions conjuntes, etc.), corporacions en règim de societat anònima de propietat compartida, i altres acords informals. Les associacions de municipis (*kommunalförbund*) i les comissions conjuntes (*gemensam nämnd*) són acords legals de conformitat amb les lleis que regulen les autoritats públiques. Les associacions de municipis compten amb un consell nomenat pels plens dels ajuntaments que en formen part, i es financen mitjançant les quotes que paguen els membres. El fet que aquestes organitzacions tinguin l'estatus de públiques comporta que se'ls hagin d'aplicar les mateixes normes que s'acostumen a aplicar a les autoritats públiques. Es tracta, per exemple, de normes sobre com s'han de presentar les al·legacions i sobre el principi de publicitat (*offentlighetsprincipen*).<sup>7</sup> La resta de formes de cooperació intermunicipal entren dins de l'àmbit del dret civil.

Segons els inventaris elaborats per les associacions d'ajuntaments i comtats en els anys 2000 i 2002, totes les administracions locals (tant els municipis com els comtats) participen en algun tipus d'acord de cooperació. Segons un estudi elaborat l'any 2000 per l'Agència per a l'Administració Pública, que pertany al Govern central, el municipi mitjà va participar en gairebé una (0,9) associació de municipis. El nombre d'acords de cooperació mostra una tendència a l'alça.

L'augment de la cooperació intermunicipal fou una alternativa considerada per la comissió de 1943, que acabaria per proposar la reforma de fusions del 1952. Quan la comissió va començar a treballar, hi havia 509 associacions intermunicipals, la majoria de les quals tenien per objectiu el benestar social o la policia. La reforma de fusions de 1952 va reduir la necessitat de cooperació, de manera que el nombre d'associacions intermunicipals va passar de les 935 de l'any 1951 a les 173 de 1953.

6. Fonts: GOSSAS (2004) i STATSKONTORET (2000).

7. Aquest principi legal implica que tots els documents que han arribat a l'Administració pública, o que s'han elaborat dins d'una Administració pública, són documents públics. Els documents públics s'han de proporcionar a tothom que els demani. Cal considerar el secret com una excepció a aquesta regla principal, i les possibilitats de mantenir els documents públics en secret es regulen mitjançant una llei específica (*Sekretesslagen*).

La transferència de la responsabilitat sobre la policia durant els anys seixanta i les fusions municipals dels setanta van ser seguides per una reducció substancial en el nombre d'associacions intermunicipals. Durant els anys vuitanta, el nombre d'aquestes associacions no superà mai les vint. Des del punt de vista legal, s'introduïren algunes simplificacions. La funció supervisora de les juntes de comtat sobre les associacions intermunicipals es va abolir. La formació, com també la dissolució, de les associacions es convertí en una qüestió exclusivament municipal. L'any 1997, s'introduí la institució de les comissions conjuntes (*Gemensam nämnd*), una forma encara més senzilla de cooperació intermunicipal.

### Síntesi

- Com a conseqüència de les reformes de fusió, es va produir una forta reducció en el nombre d'acords de cooperació intermunicipal.
- La freqüència de la cooperació intermunicipal torna a pujar, i la introducció de noves formes legals l'està estimulant.

## 2.2 Les organitzacions d'interès del sector del govern local

A diferència de les associacions intermunicipals descrites més amunt, l'Associació Sueca d'Administracions Locals (SALA, *Svenska kommunförbundet*), de la qual formen part la totalitat dels dos-cents noranta municipis, no és una administració pública. El seu estatus legal és igual que el de la resta d'associacions voluntàries. Un dels seus objectius és defensar els interessos dels municipis, però també prestar-los serveis. Així mateix, té l'ambiciosa finalitat de defensar l'autogovern local. A més, és l'organització patrona dels municipis, fet que l'obliga a negociar amb els sindicats qüestions relatives als salaris i les condicions laborals del personal que treballa per al municipi. La SALA també signa convenis col·lectius vinculants amb els sindicats.

Una de les principals tasques d'aquesta associació és la defensa dels interessos dels municipis envers el Govern central. Amb l'entrada de Suècia a la Unió Europea, aquestes funcions també han passat a incloure la representació dels interessos del govern local suec en relació amb les institucions de la UE. Hi ha diverses organitzacions regionals de municipis no relacionades amb la SALA que exer-

ceixen pressió a Brussel·les i que coordinen les sol·licituds de finançament a la UE per a projectes municipals (JERNECK i GIDLUND, 2001).

La principal font d'ingressos de la SALA són les quotes que abonen els seus membres. El 2003 aquestes suposaven el 0,0008 % dels ingressos per impostos i subvencions dels municipis, cosa que corresponia a 25 SEK (uns 2,70 EUR) per habitant.

En l'àmbit regional (que correspon principalment a la divisió en comtats) els municipis s'organitzen en associacions regionals que representen els seus interessos i s'encarreguen dels serveis. No són administracions públiques, sinó associacions voluntàries. Tampoc no formen part de la SALA, sinó que són organismes independents que de vegades estableixen relacions de cooperació amb aquesta.

La prestació de serveis de la SALA inclou seminaris i cursos, com també assessorament per als seus membres. A través de la seva societat matriu, Förenade Kommunföretag AB, la SALA posseeix totalment o parcialment diverses societats amb funcions de serveis envers els municipis. Entre aquestes, cal destacar l'empresa editorial Kommentus, el trust de fons de pensions KPA i SOS Alarm (copropietat amb el Govern central i la federació de consells de comtat), que té centres d'alarmes per a urgències escampades arreu del país.

La Federació Sueca de Consells de Comtat (*Landstingsförbundet*) representa els interessos dels seus membres, que són els divuit consells de comtat, les regions de West Götaland i Escània i el municipi de Gotland. De la mateixa manera, atès que la SALA és una organització patrona per als municipis, la Federació de Consells de Comtat duu a terme aquesta funció en relació amb el personal del comtat.

Segons la seva pròpia declaració (<http://www.lf.se>), els objectius de la federació són els següents:

- Treballar pels interessos del desenvolupament de la democràcia regional.
- Esforçar-se per millorar la sanitat pública i el desenvolupament de l'assistència mèdica.
- Donar suport a les mesures que garanteixin que es dota els membres de més responsabilitat per al creixement i el desenvolupament regional.
- Treballar per aconseguir un finançament adient i a llarg termini dels membres i les empreses associades.



- Actuar com una organització de patrons de referència per als membres i les empreses associades.
- Donar suport als membres en el desenvolupament de les seves operacions i en l'obtenció de lideratge.
- Proporcionar un punt de trobada natural per al debat i l'intercanvi d'idees.

Els més alts organismes de presa de decisions de les dues federacions són els seus congressos. Aquests decideixen sobre les quotes que han d'abonar els membres i els canvis en els estatuts, a més de proporcionar les directrius generals per a les activitats de la federació. Són designats pels plens dels membres i estan formats per polítics locals, que en els òrgans de la federació s'organitzen per comissions de partits. Els congressos també nomenen les juntes executives i altres comitès de la federació respectiva.

La Federació de Consells de Comtat ha col·laborat amb l'Associació d'Administracions Locals en l'àmbit polític des de l'1 de juliol de 2000. Aquesta cooperació inclou la gestió de diversos comitès polítics conjunts i l'establiment de diverses unitats de serveis administratius compartits. El maig de 2003, els dos congressos decidiren fusionar les organitzacions i formar una nova federació conjunta l'1 de gener de 2007.

### **Síntesi**

- Els governs locals estan representats per l'Associació Sueca d'Ajuntaments, associacions regionals d'administracions locals i la Federació Sueca de Consells de Comtat.
- Les principals tasques de les organitzacions són les següents: representar les administracions locals davant del Govern central i les institucions de la UE, prestar serveis a les administracions locals, i exercir el paper d'organitzacions de patrons.
- Les dues organitzacions nacionals es troben immerses en un procés de fusió, i el 2007 ja existirà una nova federació de governs locals.

### 3. Relacions entre el Govern central i el govern local

El Govern local de Suècia està protegit a la Constitució com un dels puntals de la democràcia sueca, i s'acostuma a considerar que gaudeix d'una àmplia autonomia en relació amb el Govern central. Tanmateix, no és del tot evident quin és el significat real d'aquesta protecció constitucional, ni quin és l'abast que té.

Els poders que s'atorguen al govern local es regulen segons l'article primer del capítol segon de la Llei del govern local. Aquest paràgraf fa una distinció entre dues categories de poders que s'atorguen al govern local:

- La competència general que permet a les administracions locals gestionar els seus propis assumptes.
- La competència especial atorgada de conformitat amb diverses lleis particulars.

La clàusula de competència general de l'antiga legislació presentava una formulació molt general, i els límits concrets dels poders atorgats, calia especificar-los mitjançant la praxi legal. Aquesta praxi legal fou desenvolupada mitjançant l'instrument d'apel·lacions als tribunals. Les apel·lacions relatives als assumptes decidits pels municipis d'acord amb la clàusula de competència general, constitueixen una institució particular en el dret suec (*kommunalbesvär*). Tots els membres<sup>8</sup> del municipi o comtat tenen dret a apel·lar aquesta decisió. El nombrosíssim grup de demandants potencials, però, es veu equilibrat per l'interval relativament estret de decisions que es poden portar als tribunals d'apel·lació.

Els tribunals d'apel·lació només poden anul·lar les decisions dels governs locals que considerin il·legals, però les decisions preses per les administracions locals no poden ser modificades ni esmenades. Així, els fonaments per derogar una decisió local són els següents: 1) que l'autoritat local hagi pres una decisió que no estigui autoritzada a prendre; 2) que hi hagi deficiències en el procés de presa de decisions; o 3) que la decisió sigui injusta, pel fet de tractar diferents membres del municipi de manera di-

8. Per *membre* s'entén un resident, un propietari o un contribuent del municipi o del comtat. Això suposa que les empreses i les organitzacions també poden ser membres. Tanmateix, no tots els membres tenen dret a vot. El dret a vot es restringeix a les persones físiques que tenen més de divuit anys i que compleixen els criteris específicats de ciutadania o de residència.

ferent, sense que la diversitat en el tractament estigui permesa per llei.

Hi ha una jerarquia particular en els tribunals administratius mitjançant la qual es decideix sobre una apel·lació. L'àmbit més baix són els tribunals del comtat (*länsrätten*), dels quals n'hi ha un a cada comtat. A continuació trobem un nombre més reduït de *kammarrätter* (tribunals d'apel·lació administratius). Les decisions preses per una *kammarrätt* es poden apel·lar, en cas que es consideri que tenen una importància cabdal, en el tribunal suprem administratiu o *regeringsrätten*.

A partir de decisions anteriors del tribunal de més alt rang, han cristal·litzat una sèrie de principis, alguns dels quals s'han inclòs a la clàusula de competències de la Llei del govern local actual:

- El principi de territorialitat: els governs locals només poden tractar les qüestions que estiguin relacionades amb el seu territori i amb l'interès general dels seus membres.
- Els governs locals no poden tractar qüestions que siguin de responsabilitat exclusiva d'algun altre organisme públic.
- Principi d'igualtat en el tractament: els membres han de ser tractats en igualtat de condicions, a menys que hi hagi raons objectives per no fer-ho.
- Els governs locals no poden gestionar negocis amb l'objectiu d'obtenir beneficis.

A l'article 3r, capítol 2n de la Llei del govern local es fa referència a diverses lleis especials. Alguns exemples poden ser lleis sobre educació, serveis de benestar individual, serveis de rescat i permisos de construcció i planificació física. En tots aquests casos, les activitats municipals són més o menys regulades en profunditat, i hi ha altres sistemes d'apel·lació. Aquests sistemes acostumen a restringir el dret a apel·lar de les parts implicades, mentre que, d'altra banda, els tribunals d'apel·lació no només poden anul·lar la decisió local, sinó que també la poden substituir.

L'Agència Sueca per a l'Administració Pública ha elaborat recentment una anàlisi sobre la intensitat de la direcció del Govern central en sis àrees polítiques diferents (STATSKONTORET, 2003). La intensitat de la direcció i el control es va classificar en dues dimensions. La dimensió relativa al contingut mesura si el Govern central prescriu el contingut polític real o no. La dimensió dels processos estableix en quina mesura es prescriuen els processos de l'Administració local. Els resultats foren els següents:

- Educació i protecció mediambiental: prescripció dels continguts elevada, i prescripció de processos mitjana.
- Pagaments relatius al benestar: elevats en totes dues dimensions.
- Planificació física: prescripció de continguts mitjana, i prescripció de processos elevada.
- Atenció a drogoaddictes: prescripció de continguts baixa, i prescripció de processos mitjana.
- Política general de prevenció contra la droga: baixa en totes dues dimensions.

Sembla que s'ha donat prioritat a les prescripcions detallades relatives als processos administratius en les polítiques en què parts importants de les activitats fan referència a accions dirigides envers ciutadans individuals (pagaments relatius al benestar, planificació física, incloent-hi permisos de construcció i zonificació, atenció a drogoaddictes), mentre que en els àmbits polítics més candents de l'agenda política nacional es dóna prioritat als continguts (educació i medi ambient).

La posició que combina valors elevats sobre la dimensió dels continguts amb valors baixos en la dimensió dels processos correspon, evidentment, a allò que es descriu generalment com «dirigir per objectius». Durant les últimes dècades, això ha estat una mena de dogma en el sector públic suec, tant dins del govern local, com entre els diversos àmbits governamentals. En el debat polític, però també i especialment en el debat acadèmic suec, s'han alçat veus que posaven en seriós dubte que sigui realment possible dirigir les organitzacions polítiques en funció dels objectius (ROMBACH, 1991).

A part del control legal, el mecanisme de direcció més important és el financer. Una de les principals fonts d'ingressos del govern local són els impostos sobre la renda local, juntament amb altres fonts d'ingressos controlades de manera local, que representen dos terços dels ingressos totals del govern local. El segueixen en importància les subvencions generals combinades des del Govern central i les transferències dins del sector del govern local en el marc del pla d'equiparació de costos i ingressos. Finalment, hi ha una porció comparativament molt petita de subvencions del Govern central específiques per a tasques concretes. Evidentment, aquestes constitueixen un instrument directe per dirigir les administracions locals, tant mitjançant el canvi en els costos rela-

tius per a diferents activitats, de manera que influeixen en les prioritats pressupostàries, com també mitjançant normatives que descriguin condicions per a la recepció de subvencions. Les administracions locals poden utilitzar lliurement els dos primers tipus d'ingressos (impostos locals i subvencions generals que inclouen transferències d'equiparació). Els tipus impositius també es fixen des de l'àmbit local. Això no implica que el Govern central realment no tingui cap mena de poder en relació amb aquests instruments. Les normes que defineixen la base imposable, les decideix el Govern central, i els paràmetres del pla d'equiparació també es decideixen centralment. Aquests paràmetres constitueixen una font constant de conflicte tant entre els governs locals i el central, com entre els mateixos governs locals. No sorprèn, doncs, que l'algoritme es modifiqui amb força freqüència. Tenint en compte que un dels objectius explícits de la política econòmica del Govern central és que els tipus impositius locals no haurien de superar el 30 %, a vegades es produeixen iniciatives des del Govern central que tenen per objectiu refrenar el poder local a l'hora d'establir els tipus impositius. Les quotes dels serveis prestats també han estat objecte d'intents similars. Actualment, hi ha establerts uns nivells màxims per a les quotes d'assistència infantil i atenció a la gent gran. Els municipis que no compleixen aquests nivells màxims s'arrisquen a perdre les subvencions específiques per a tasques.

Un altre instrument de direcció important és la capacitat de decidir sobre l'assignació de tasques. En un informe recent per a una comissió del govern (LEMNE i STRÖMBERG, 2003), s'identificaren ni més ni menys que 144 decisions diferents que canviaven la responsabilitat de diverses activitats públiques durant el període dels deu anys anteriors. Amb una perspectiva a més llarg termini (1974-2003), s'estudiaren 30 decisions sobre canvis en l'assignació de tasques. El 47 % d'aquestes eren des del Govern central al local, mentre que el 28 % es produïren en la direcció inversa. Mesurat d'aquesta manera general, veiem, doncs, que hi ha un flux net de tasques des del Govern central cap al local. En la relació entre els dos àmbits del govern local, hi ha un flux net a favor dels municipis (l'11 % dels comtats cap als municipis, i el 3 % dels municipis cap als comtats). Entre les reassignacions més destacades, cal fer esment de les següents:

- Institucions d'atenció a drogoaddictes i al jovent: del Govern central al local l'any 1983, i de nou cap al central el 1994.

- Els hospitals universitaris d'Estocolm i Uppsala es transferiren del Govern central als comtats el 1982-1983.
- Assistència a gent gran i a persones discapacitades: dels comtats als municipis el 1992.
- Facultats d'infermeria de la universitat: dels comtats al Govern central el 2002.
- Plena responsabilitat de l'educació primària i secundària: del Govern central al local el 1991.
- Serveis per a persones discapacitades: dels comtats als municipis el 1995.
- Assistència i serveis per a persones amb malalties psiquiàtriques: dels comtats als municipis el 1995.

El *Free Commune Experiment* va ser una iniciativa duta a terme a mitjan anys vuitanta que va acaparar molta atenció. La idea era que es donaria a alguns ajuntaments seleccionats el dret de sol·licitar que se'ls aplicués l'exempció de les normes del Govern central. L'experiment també fou seguit per iniciatives similars als països nòrdics veïns de Suècia (BALDERSHEIM i STÄHLBERG, 1994; ALBÆK *et al.*, 1996). Les avaluacions mostren que només es va concedir una petita proporció de les sol·licituds d'exempció. En molts casos, la resposta del Govern central era que l'exempció que se sol·licitava no era realment necessària, ja que allò que el municipi sol·licitant volia fer, de fet, estava permès segons la llei. Tanmateix, no es pot menystenir la importància retòrica de la iniciativa, que també va deixar la seva empremta en l'última revisió de la Llei del Govern local, que deixava a les administracions locals una gran llibertat organitzativa.

El panorama que s'ha descrit fins ara mostra un autogovern i una capacitat de decisió local elevats. Aquesta és una conclusió que també s'acostuma a poder extreure dels exemples comparatius del govern local suec (ROSE i BALDERSHEIM, 2002). Això, però, no hauria d'eclipsar el fet que hi ha molts indicis en el debat i en la presa de decisions polítiques contemporànies que van en la direcció centralitzadora. En l'opinió pública, hi ha una clara tendència que mostra que el respecte envers les diferències locals s'està reduint. Els diaris suecs sovint publiquen llistes no oficials d'indicadors (notes mitjanes de les escoles, diferències en les quotes dels serveis, etc.) el rerefons de les quals deixa entendre que les diferències són expressions d'injustícia. Hi ha altres intents més oficials

per crear instruments de *benchmarking*. Les agències d'inspecció es veuen reforçades, com és el cas, per exemple, de la inspecció i el control en el sector educatiu.<sup>9</sup>

Finalment, caldria tenir en compte la integració més subtil i informal dels àmbits governamentals que proporciona el sistema de partits. La gran majoria de regidors del govern local s'elegeixen a partir de les llistes de partits nacionals. Les organitzacions dels partits nacionals són organitzacions jeràrquiques i uns potents instruments d'integració. A més, les eleccions locals se celebren el mateix dia que les eleccions generals, fet que provoca que l'emergència dels sistemes de política local autònoma sigui complicada.

### Síntesi

- Les decisions del govern local que es prenen amb el suport legal de la clàusula de competència general, es poden apel·lar als tribunals administratius. Aquests, però, no tenen la potestat d'esmenar les decisions locals, sinó tan sols d'abolir les decisions que es considerin il·legals.
- Pel que fa a les tasques dutes a terme de conformitat amb les lleis especials (tasques delegades), hi ha diversos graus de direcció per part del Govern central.
- Els impostos propis, les aportacions d'equiparació entre costos i ingressos i les subvencions globals del Govern central constitueixen el gros dels ingressos del govern local. Els ajuntaments poden utilitzar lliurement aquests mitjans.
- Durant els anys vuitanta, el *Free Commune Experiment* va aportar als ajuntaments una capacitat més gran per decidir sobre la seva estructura organitzativa.
- El sistema de partits, com també el sistema electoral, constitueixen un potent instrument d'integració informal entre els diferents àmbits del govern.

9. Solli (2004) dona una relació de les pràctiques de control, tot comparant-les amb les polítiques de «millor valor» del Regne Unit i Austràlia.

## 4. Funcions del govern local

### 4.1 Activitats dels ajuntaments

La principal responsabilitat del govern local és la prestació de serveis socials, incloent-hi l'escola primària i la secundària, l'escola bressol, l'assistència a la gent gran i sanitària, el benestar personal, la cultura i el lleure. En la majoria de municipis, també es fa càrrec de l'habitatge, tot i que s'organitza en forma de corporacions propietat de l'ajuntament. Un altre àmbit important és el de la infraestructura tècnica i la prestació de serveis tècnics (carreteres locals, aigua i aigües residuals, gas i electricitat, transport local i regional, recollida i eliminació d'escombraries, etc.). En el cas dels serveis socials, la planificació de la utilització del sòl i la protecció mediambiental, la cessió d'autoritat pública s'ha delegat de manera àmplia als governs locals de mans del Govern central.

**Taula 1. Despeses d'explotació per habitant 2002 (euros)<sup>10</sup>**

	<i>Brutes</i>	<i>Netes</i>	<i>Brutes per cent</i>	<i>Netes per cent</i>
Organització política	51	49	1,2	1,4
Infraestructures	311	230	7,4	6,4
Serveis culturals	108	93	2,6	2,6
Serveis de lleure	116	97	2,8	2,7
Assistència infantil	532	426	12,6	11,9
Educació	1.346	1.244	31,9	34,6
Gent gran i discapacitats	1.353	1.133	32,1	31,5
Benestar social	308	288	7,3	8,0
Altres	88	31	2,1	0,9
<b>Total</b>	<b>4.213</b>	<b>3.591</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Font: Swedish Association of Local Authorities.

Històricament, s'ha produït una tendència en la qual els nous serveis s'han assignat al govern local, i els serveis establerts s'han descentralitzat cap al govern local (per exemple, l'educació secundària, els hospitals mentals o el transport local i regional). Durant les últimes dècades del segle xx, també es va traspassar la

10. Les despeses netes són el cost total menys els ingressos corresponents al servei en qüestió. Aquests ingressos poden ser quotes d'usuari o aportacions fetes pel Govern central. Les xifres netes, doncs, en principi mostren la distribució dels ingressos procedents dels impostos, segons els diferents serveis.



responsabilitat de diferents serveis dels comtats als municipis. Una altra tendència ressenyable en molts ajuntaments és la privatització de la prestació de serveis. En la majoria de casos, aquesta ha pres la forma de la contractació amb tercers de la prestació de serveis, però hi ha exemples de privatització total, com ara en els casos de l'habitatge i de les companyies elèctriques.

La distribució de les despeses municipals il·lustra molt bé la funció especial del govern local a Suècia (que és similar a la de la resta de països nòrdics). La prestació dels serveis de l'Estat del benestar suposa gairebé el 90 % del pressupost total. Això és el resultat de dues eleccions polítiques d'aquests països: en primer lloc, el model de benestar escandinau o socialdemòcrata,<sup>11</sup> que atorga al sector públic la responsabilitat de prestar els serveis socials en lloc de deixar-la en mans de les famílies, el voluntariat o els mercats. La segona elecció és que aquestes tasques que corresponen al sector públic, les hauria de dur a terme el govern local, i no pas el Govern central.

A causa del fort èmfasi que es posa en la prestació de serveis, els governs locals també són patrons importants. L'any 2001, hi havia 760.000 empleats del govern local, més de tres quartes parts dels quals eren empleats pels municipis. El govern local, municipis i comtats, representen prop del 20 % de l'ocupació total a Suècia. Un municipi mitjà té unes dues mil persones en nòmina, a temps complet, que evidentment encara representen un nombre més elevat quan es calcula la proporció d'empleats a temps parcial. A aquests encara se'ls podrien afegir els empleats de les empreses que són propietat dels ajuntaments. El municipi, en molts casos, és el patró més gran en una ciutat o localitat. En termes de treball a temps complet, una quarta part dels municipis tenen entre dos-cents i set-cents empleats. Una quarta part té més de 2.100 empleats a temps complet. Segons aquest paràmetre, la ciutat d'Estocolm té prop de 41.000 empleats, que gairebé representen 50.000 persones. Això podria il·lustrar que els governs locals suecs, i especialment les ciutats més grans, són organitzacions enormes. Aquest fet, en certa manera, explica per què el govern local suec s'ha mostrat especialment susceptible a les idees i les tècniques de la nova gestió pública. És evident que tenen molt per gestionar.

11. Consulteu Esping-Andersen, 1990.

### Síntesi

- La prestació de serveis socials és la tasca principal a què es dedica el govern local i representa més del 90 % de la despesa.
- Les àrees de servei més grans són l'educació i l'assistència a la gent gran, i representen, en conjunt, més del 60 % de la despesa.
- Com que les tasques que duen a terme els municipis i els consells de comtat requereixen una gran quantitat de personal, aquestes representen més del 20 % de l'ocupació total del país.

## 4.2 Finançament del govern local

La despesa del govern local representa prop del 20 % del PNB. Les fonts de finançament més importants són les següents: 1) impostos sobre la renda locals (62 %); 2) subvencions d'equiparació entre costos i ingressos; 3) subvencions del Govern central (els punts 2 i 3 representen el 16 %); 4) quotes per serveis prestats. Els préstecs estan permesos, fins i tot per a les despeses corrents; però, de conformitat amb una nova llei, els ajuntaments han de decidir sobre els pressupostos, que s'equilibren en el transcurs d'alguns anys. És a dir, que els ingressos corrents han de cobrir la despesa corrent.

L'impost sobre la renda local el decideix l'ajuntament local, i per a la majoria de municipis és d'aproximadament el 20 %, i per a la majoria de comtats de vora el 10 %. Per tal de crear unes condicions financeres igualitàries, hi ha un sistema de subvencions del Govern central i un sistema de redistribució financera dins del sector del govern local. De tant en tant, el Govern central, principalment amb objectius macroeconòmics, ha imposat congelacions fiscals sobre el sector del govern local. Un sistema de congelació fiscal o de límit fiscal permanent, però, ha estat considerat anticonstitucional. Actualment s'intenta que aquests objectius s'assoleixin mitjançant els efectes sobre el sistema de redistribució fiscal de canvis en el tipus impositiu. Un dels objectius explícitament declarats del Govern central, és que els impostos locals no haurien de superar el 30 %. El tipus impositiu local mitjà per a l'any 2003 va ser del 31,17 %, del qual els municipis en van prendre el 20,7 %, i el comtats, el 10,47 %.



El sistema de subvencions del Govern central i el sistema de redistribució financera ha estat reformat en diverses ocasions durant els anys noranta. S'ha abolit una gran quantitat de subvencions estatals amb finalitats especials a favor de les subvencions generals. La subvenció general que actualment reben els governs locals consta de tres parts: 1) una subvenció per càpita força reduïda concedida des del Govern central; 2) una subvenció per a la redistribució de rendes, finançada mitjançant pagaments, de mans de diverses autoritats més pròsperes; i 3) una subvenció d'equiparació de costos, que també es finança dins del sector del govern local. El tercer component es calcula segons una fórmula que dóna diferents pesos a diversos factors estructurals assumits per influir en el cost derivat de prestar diversos serveis. La construcció del sistema i, especialment, la composició del tercer component han estat l'origen d'un desacord entre els governs locals i el central, com també entre els mateixos ajuntaments, i el sistema és objecte de revisions pràcticament de manera continuada.

### **Síntesi**

- Els impostos sobre la renda local representen més del 60 % dels ingressos del govern local.
- Les subvencions del Govern central i les subvencions d'equiparació de costos i ingressos hi contribueixen amb un altre 16 %.
- La major part de les subvencions del Govern central es produeix en forma de subvencions generals globals.

## 5. Política local

### 5.1 El sistema de partits

Els governs locals s'elegeixen directament cada quatre anys (entre el 1970 i el 1994, el període electoral era de tres anys) i s'aplica una representació proporcional. Des de 1973, les eleccions municipals se celebren de manera simultània a les eleccions nacionals. S'ha assumit aquest fet com un dels factors que contribueixen a garantir una participació elevada (acostuma a ser de prop del 80-85%), així com una correspondència força bona entre els sistemes de partits nacional i local. Els socialdemòcrates van considerar que la correlació entre política nacional i política local era una qüestió important en la reforma constitucional del començament dels anys setanta. Se suposava que aquesta correlació s'havia d'assolir en l'antic sistema bicameral mitjançant eleccions indirectes a la cambra alta del Parlament. Els membres de la cambra alta, els elegien el consells de comtat i els ajuntaments a les ciutats que duïen a terme funcions que corresponien als comtats. En l'actualitat hi ha un debat sobre la conveniència de separar les eleccions locals i les nacionals.

Els ajuntaments es van veure polititzats pels partits d'una manera relativament lenta. El sufragi universal i igualitari i el sistema representatiu no s'introduïren de forma general fins al principi dels anys vint (reforma del sufragi). Entre el 1920 i el 1950, el sistema de plens municipals va anar substituint el sistema de reunions generals. Un cop establertes les institucions formals de la democràcia de partits, el punt d'inflexió de la politització per part dels partits es produí al final dels anys seixanta i començament dels setanta. Avui dia, les campanyes electorals es duen a terme amb els programes dels partits locals, i les decisions importants es prenen dins dels grups dels partits o en negociacions entre els grups dels partits; i les divisions en les llistes per a l'ajuntament segueixen les divisions dels partits.

Els comitès, incloent-hi el poderós comitè executiu, els nomenen els plens municipals aplicant-hi la representació proporcional. D'aquesta manera, els ajuntaments no es podien caracteritzar com a sistemes parlamentaris. En lloc d'això, durant els anys setanta es va introduir, en la majoria d'ajuntaments, un sistema quasi parlamentari que implica que tots els presidents dels comitès els nomena el partit majoritari o la coalició majoritària.

Per tradició, el sistema de partits suec està estretament relacionat amb la dimensió esquerra-dreta, tant en l'àmbit nacional com en

el local. Des de la instauració de la democràcia en les dues primeres dècades del segle passat, el sistema de partits l'han constituït cinc partits: un Partit Conservador (avui *Moderata Samlingspartiet*), un Partit de Centre (l'antic Partit Agrari) i un Partit Liberal (*Folkpartiet*), que constitueixen el bloc burgès, i, pel que fa a les esquerres, el dominant Partit Socialdemòcrata i, a l'extrem, els comunistes (avui *Vänsterpartiet*). Durant les dues últimes dècades del segle xx, van emergir el Partit Democratacristià i el Partit dels Verds.

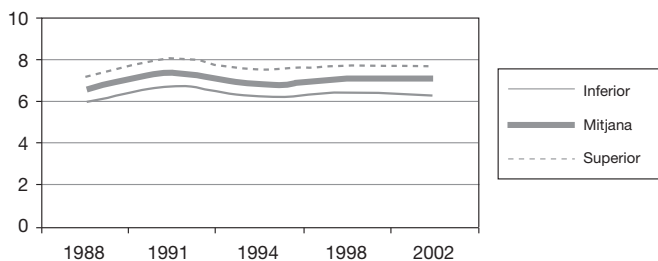
En l'àmbit local, un nombre cada cop més elevat de partits amb base local estan obtenint representació. Si ho afegim a un sistema nacional de partits cada cop més complicat i a la reducció del domini socialdemòcrata (o, en molts ajuntaments, el domini i la cohesió del bloc no socialista), ens adonem que la creació de coalicions en els plens locals és cada cop més complicada i variada. En l'actualitat hi ha importants divergències entre els plens municipals. Una important proporció de plens municipals, els governen coalicions de comunistes i verds, però també trobem coalicions de govern que combinen partits que pertanyen a les dues bandes de la línia divisòria entre dreta i esquerra. Per exemple, diversos ajuntaments de la regió industrial del centre de Suècia, feu de la socialdemocràcia, són governats per coalicions entre el Partit d'Esquerres (comunistes reformats) i partits burgesos. Sembla, doncs, que l'estreta correlació entre la política local i la nacional s'està reduint.

D'altra banda, el nombre de partits representats als plens municipals és relativament elevat. Durant els cinc últims períodes electorals, se n'ha registrat una mitjana d'entre 6,6 i 7,4. En cap de les eleccions el quartil inferior no ha estat per sota de 6,0, fet que implica que, com a mínim, el 75 % dels municipis té un nombre de partits superior a sis.<sup>12</sup> La tendència està creixent de manera moderada, és a dir, que la composició política dels partits en els plens municipals cada cop esdevé més complicada.

D'un total lleugerament superior als 13.000 regidors municipals elegits a les eleccions municipals de 2002, 5.156 (el 39 %) pertanyien al Partit Socialdemòcrata. El segon en nombre de regidors va ser el conservador Partit Moderat, amb el 16 % de tots els re-

12. Un paràmetre alternatiu de la fragmentació dels partits, que també té en compte les dimensions relatives dels partits, és el NEP, el nombre efectiu de partits (LAAKSO i TAAGEPERA, 1979). Un càlcul del NEP per als cinc períodes electorals mostra una mediana d'entre 3,6 i 4,2.

**Figura 2. Nombre de partits en els plens municipals (1988-2002)<sup>13</sup>**

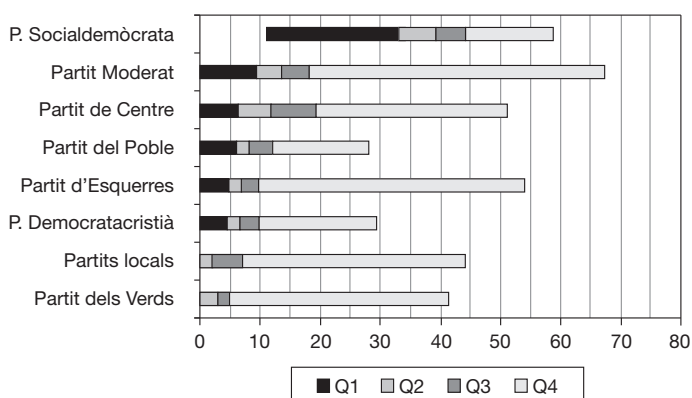


Font: LADNER *et al.* (2000).

gadors, i, a continuació, el Partit de Centre, amb el 13%. El liberal Partit del Poble, el Partit Democratacristià i el Partit d'Esquerres es troben en l'interval d'entre el 5 i el 10% (10, 8 i 8 %, respectivament). El Partit dels Verds té un total de 443 regidors (3%), i els partits locals, 609 regidors (5%).

El Partit Socialdemòcrata és l'únic que està representat en tots els municipis. La seva representació mitjana és del 39,2 %, i l'interval va de l'11,1 al 58,8 %. Una bona mesura comparable és l'interval interquartílic, és a dir, la distància entre la que es troben situats

**Figura 3. Proporció d'escons per partits. Distribució de municipis<sup>14</sup>**



Font: LADNER *et al.* (2000).

13. Inferior = 1r quartil; superior = 3r quartil.

14. Q1-Q4 són quartils.

el 50 % central dels municipis. En el cas del Partit Socialdemòcrata seran els 10,1 punts percentuals que van del 34,2 al 44,3 %. L'únic partit que mostra una mesura de dispersió més gran és el Partit de Centre, amb 12,9 punts percentuals. La resta presenta una dispersió més reduïda, en l'interval que va del 2,8 per als verds al 8,6 per als moderats.

Les figures anteriors mostren el fet que els Socialdemòcrates i el Partit de Centre són els partits que tenen una representació més canviant entre els diferents municipis. Tots dos partits tenen importants bastions als comtats de Jämtland, Gävleborg, Värmland i Västerbotten. Aquests comtats representen una part molt important de la regió no metropolitana del nord de Suècia. Un grup de comtats oposat, en el qual aquests dos partits són comparativament dèbils, és el format per Estocolm, Escània, Uppsala i Jönköping. Cal tenir en compte que tres de les quatre ciutats més grans del país són dins d'aquest grup. Això il·lustra el fet que tant el Partit Socialdemòcrata com el de Centre tenen un suport més important per part de la població no metropolitana. Finalment, cal donar un cop d'ull als comtats en què un dels dos partits gaudeix d'un suport elevat però l'altre no. Els comtats socialdemòcrates són un grup de quatre comtats de la regió central del país (Södermanland, Västmanland, Örebro i Östergötland). Es tracta del centre neuràlgic del sector manufacturer suec, que es basa principalment en la indústria del metall. Altres comtats socialdemòcrates són Blekinge, al sud-est, i els dos comtats del nord, Västernorrland i Norrbotten. Tots aquests depenen tradicionalment de la indústria manufacturera. Els comtats del centre, per la seva banda, són Halland, Kalmar, Kronoberg, Västra Götaland i l'illa de Gotland, i tots són situats a les regions del sud del país, juntament amb Dalarna, que és a la regió central.

Aquests patrons de suport són el reflex del rerefons històric dels partits com a representants de les classes obrera i agrària, respectivament, mentre que la població urbana dóna un suport relativament més elevat als moderats conservadors i al liberal Partit del Poble.

### Síntesi

- Les eleccions i el procés de presa de decisions dels governs locals tenen un elevat component de politització per part dels partits.
- Els sistema de governança és un híbrid entre el govern assembleari i el parlamentarisme, en el qual la majoria del ple municipal nomena els líders dels comitès (quasiparlamentarisme).
- Els plens es caracteritzen per una fragmentació dels partits relativament elevada, amb una tendència a l'alça moderada.

## 5.2 L'executiu polític

La creixent complexitat dels sistemes de partits locals ha provocat l'augment de la complexitat en la formació de coalicions. Atès que el sistema quasi parlamentari no deixa a la coalició governant cap posició formal, no es pot accedir de manera senzilla a les dades sobre la formació de coalicions. Les dades per a aquesta anàlisi es recolliren a partir d'un estudi que es va fer a tots els líders del comitè executiu i que es va dur a terme en el marc del projecte *European Political Leadership* (<http://www.consiglioautonomie.it>). En una tesi de doctorat recent (HANNA BÄCK, 2003) s'utilitzà una altra tècnica. Les dades es van recollir a partir d'un estudi que es va fer a tots els regidors municipals sobre una mostra de municipis. Aquestes dades indicaven que no sempre hi ha un acord total sobre quins partits són al poder i quins a l'oposició.

Un factor important per comprendre la posició de poder de les coalicions governamentals és la volatilitat dels votants. En l'estudi sobre els ajuntaments suecs anteriorment esmentat es formulava una pregunta sobre com l'alcalde (líder del comitè executiu) avaluava la seva pròpia influència i la de diversos altres actors. A l'hora de respondre, s'havia de donar una nota de 0 (gens d'influència) a 4 (molta influència). Si prenem la diferència entre com l'alcalde avaluava la seva pròpia influència i l'avaluació mitjana de la influència d'altres nou categories d'actors especificades,<sup>15</sup> obtenim un paràmetre aproximat de la valoració de l'alcalde.

15. Els cossos de policia locals, els líders sindicals, els negocis locals, l'Església, les associacions de voluntaris, els grups locals per a accions específiques, els representants de partits líders i els àmbits superiors del govern.

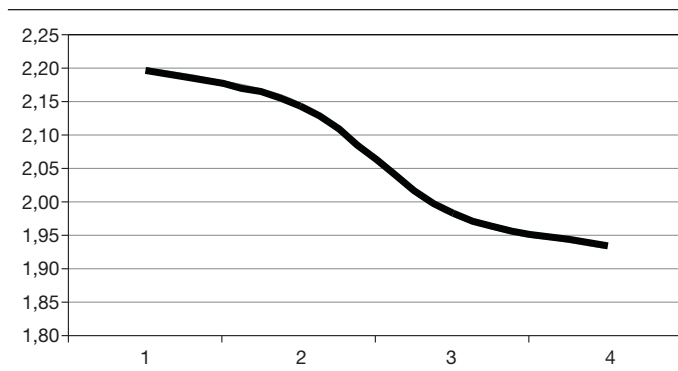
Aquestes mesures es poden relacionar amb la volatilitat<sup>16</sup> de l'electorat, que es representa a la figura 4.

Sembla que hi ha una relació negativa entre la volatilitat i el poder de l'alcalde. Si anem des del primer quartil de volatilitat fins al quart, l'avaluació del poder de l'alcalde es redueix en 0,26 unitats, xifra que pot no semblar excessivament elevada si tenim en compte que l'interval teòric de l'escala va de -4 a +4. No obstant això, l'interval de variació que realment s'observa és considerablement més petit. El valor més petit observat és de -0,33, i el més gran, de +3,56. La reducció del poder com a conseqüència de l'augment en la volatilitat dels votants, doncs, representa el 7 % de l'interval de variació empíric.

La lliçó que cal extreure d'aquestes observacions és que el poder que els alcaldes creuen que poden exercir en relació amb els actors de la comunitat i els exteriors a la comunitat depèn del fet que totes les parts implicades creguin que l'alcalde ocuparà el seu càrrec al municipi durant un període llarg.

La distribució real dels municipis en relació amb la volatilitat dels votants es mostra a la figura 5. Demostra que el centre de gravetat de la distribució se situa entre 10 i 20 punts percentuals (la mitjana és de 16,4 %), tot i que alguns municipis mostren una volatilitat elevada de fins al 50 %.

**Figura 4. Avaluació dels alcaldes sobre el seu propi poder relacionat amb la volatilitat de l'electorat<sup>17</sup>**

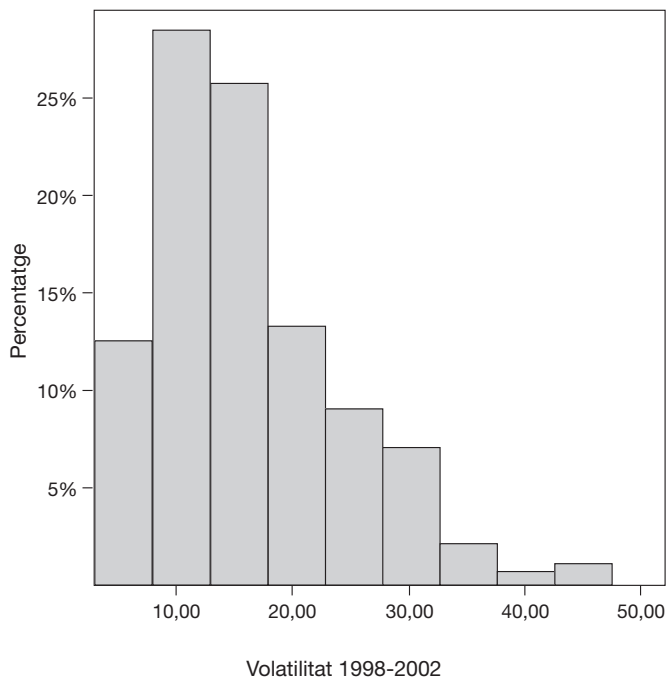


Font: *Estudi sobre els alcaldes a Suècia*. Compilació pròpia amb dades d'*Statistics Sweden*.

16. La volatilitat es mesura com la meitat de la suma dels canvis en les proporcions d'electorat dels partits entre les eleccions del 1998 i les del 2002 (cf. PEDERSEN, 1983).

17. Les xifres de l'eix «x» representen quartils de volatilitat.

**Figura 5. Volatilitat electoral, 1998-2002**



Font: compilació pròpia amb dades d'*Statistics Sweden*.

Una conseqüència de l'estructura del sistema de partits és que els municipis, els acostumen a governar coalicions de partits polítics. A la taula 2 podem veure que el 2003 hi havia una majoria d'un sol partit en només 46 dels 290 municipis. D'aquestes majories d'un sol partit, 42 eren d'esquerres, fet que en termes pràctics implica que es tractava de règims socialdemòcrates d'un sol partit.

Nombre de partits a la coalició								
	1	2	3	4	5	6	7	
Esquerra	42	53	30	-	-	-	-	125
Dreta	4	3	19	45	18	-	-	89
Mixta	-	19	25	8	16	6	2	76
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>75</b>	<b>74</b>	<b>53</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>290</b>

Font: *Estudi sobre els alcaldes a Suècia*.

En aquesta taula, per esquerra s'entenen el Partit Socialdemòcrata, el Partit d'Esquerres i el Partit dels Verds. La resta es defineixen com a dreta. A les coalicions que inclouen partits tant de dretes com d'esquerres, s'hi fa referència com a mixtes.

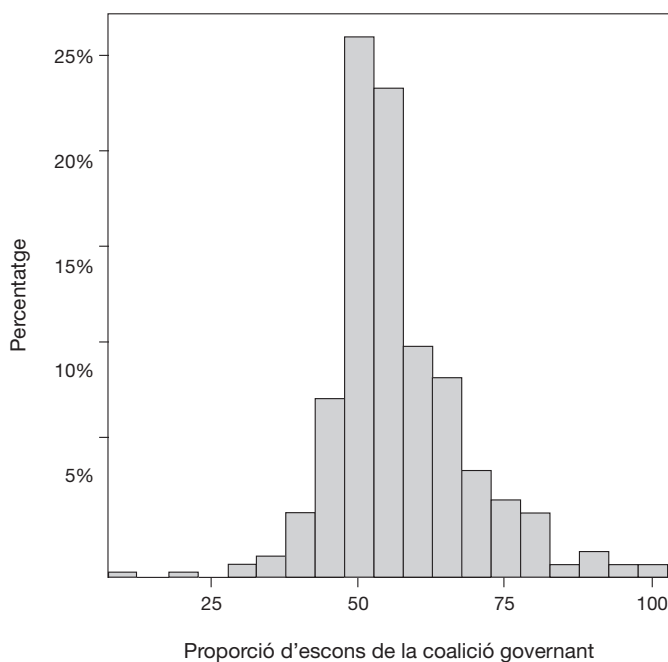
La taula mostra que, després de les eleccions de 2002, les coalicions d'esquerres són les més freqüents (43 %), mentre que les de dretes (31 %) o les mixtes (26 %) presenten uns percentatges més baixos. També s'observa que les coalicions d'esquerres són les més homogènies, ja que estan formades per entre un i tres partits (1,9 de mitjana) mentre que les que són de dretes i les mixtes són més heterogènies. Les primeres inclouen, de mitjana, 3,3 partits, i les segones, 3,6. Només en el 16 % dels municipis es troba una majoria absoluta d'un sol partit, que en el 90 % dels casos és una formació d'esquerres. Aquestes xifres reflecteixen, evidentment, el domini relatiu del Partit Socialdemòcrata a la política sueca.

La taula també deixa palès que les coalicions rarament creuen la frontera que separa els blocs de dreta i esquerra. Els partits semblen buscar socis de coalició entre les formacions que els són properes des del punt de vista programàtic. Aquest fet també queda corroborat per l'estudi esmentat més amunt (HANNA BÄCK, 2003), en el qual es demostra que tant els objectius polítics com els dels mandats són importants per als partits que formen coalicions governamentals municipals.

Altres indicadors plausibles (a part de l'esmentada volatilitat electoral) de la influència real dels alcaldes són la proporció d'escons al ple municipal de què disposa la coalició de govern (que es mostra a la figura 6) i la proporció d'escons de què disposa el partit de l'alcalde (figura 7). Com es podria esperar, la gran majoria de coalicions de govern ocupen una mica més del 50 % dels seus plens respectius. Gairebé el 50 % de totes les coalicions de govern representen entre el 50 i el 60 % dels seus plens, però hi ha una proporció considerable de coalicions tan grans, que possiblement siguin desproporcionades (un terç tenen més del 60 % dels escons del ple), i també trobem alguns governs en minoria (el 19 % de totes les coalicions de govern).

Atès que els municipis habitualment no són governats per un únic partit, sinó per una coalició d'aquests, la distribució de municipis en funció de la proporció d'escons del partit de l'alcalde és, evidentment, diferent. En la majoria de casos, el partit de l'alcalde representa una fracció minoritària al ple municipal.

**Figura 6. Proporción d'escons al ple municipal representats per la coalició de govern**

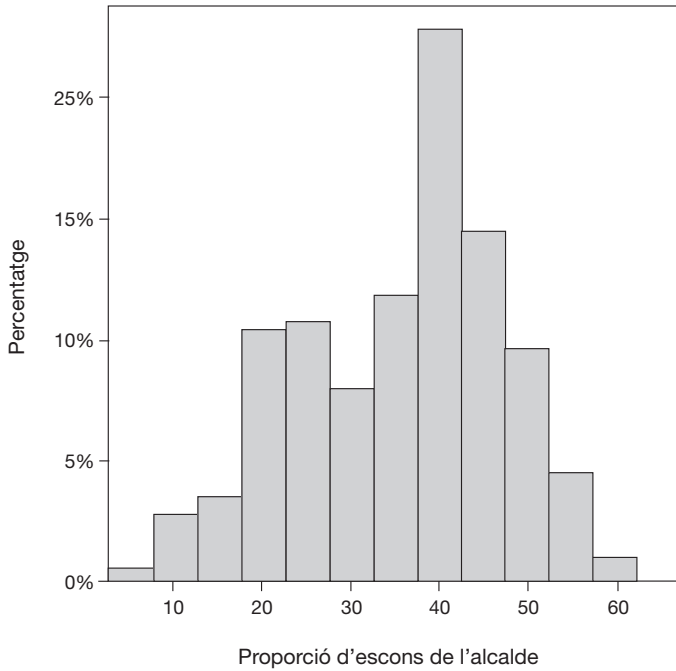


Font: *Estudi sobre els alcaldes a Suècia.*

En aquest cas, no trobem el mateix patró evident que podríem observar a l'hora d'analitzar les conseqüències de la volatilitat dels votants. La corba dels efectes que tenen les dimensions del partit de l'alcalde semblen molt poc sistemàtiques, mentre que la corba relativa a les dimensions de la coalició té forma d'«U». Aquest fet es podria interpretar com que el poder de l'alcalde es veu reforçat quan ocupa una gran proporció del ple, bé incorporant tot el ple a la coalició de govern, bé assolint una majoria mitjançant la negociació des d'una posició minoritària. Les coalicions amb majoria genuïna que veiem a la zona del mig (és a dir, una mica per sobre del 50 %) no semblen ser una font gaire important del poder de l'alcalde.

Les proporcions de les dimensions entre els partits, juntament amb la dispersió geogràfica corresponent, provoca com a resultat que pràcticament només hi hagi tres partits «d'alcalde» als municipis suecs. El 93 % dels líders dels comitès executius dels muni-

**Figura 7. Proporció d'escons del partit de l'alcalde als plens**



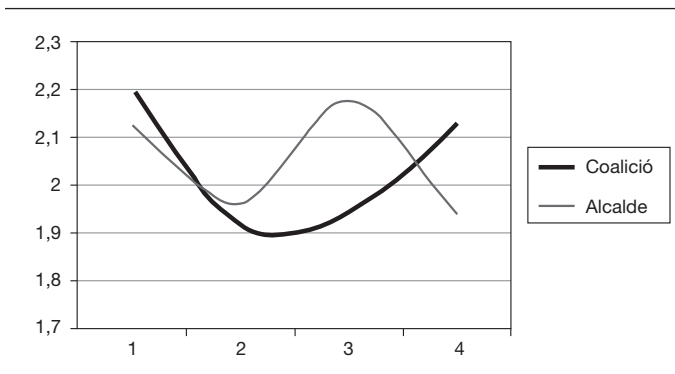
Font: *Estudi sobre els alcaldes a Suècia.*

cipis pertanyen a un dels tres partits següents: el Socialdemòcrata, el de Centre o el Moderat.

	<i>Freqüència</i>	<i>Percentatge</i>
P. Socialdemòcrata	168	57,9
Partit de Centre	54	18,6
Partit Moderat	49	16,9
P. Democratacristià	6	2,1
Partit del Poble	5	1,7
Partits locals	5	1,7
Partit d'Esquerres	2	0,7
Partit dels Verds	1	0,3
Total	290	100,0

Font: *Estudi sobre els alcaldes a Suècia.*

**Figura 8. Avaluació del poder de l'alcalde en funció de la proporció d'escons al ple de la coalició de govern i del partit de l'alcalde (quartils)<sup>18</sup>**



Font: *Estudi sobre els alcaldes a Suècia.*

Les institucions polítiques centrals a les administracions locals són el ple municipal i l'estructura de comitès. Els comitès, els elegix el ple aplicant la representació proporcional. Per ser elegit per a un comitè, no és indispensable ser membre del ple. Això fa que, comparativament, grans quantitats de ciutadans ocupin directament o indirectament càrrecs electes als ajuntaments. En la majoria d'ajuntaments, aquest grup de polítics locals és de prop de 100-150 persones, tot i que el ple electe consta d'uns 30-50 regidors.

El comitè executiu rep unes atribucions molt importants (*kommunstyrelsen, landstingsstyrelsen*). Totes les decisions que ha de prendre el ple, les ha d'haver proposat prèviament el comitè executiu. Això suposa que, abans de prendre una decisió respecte dels projectes de llei procedents de membres privats del ple o de les propostes d'altres comitès, cal sotmetre'ls a l'aprovació del comitè executiu. Aquest òrgan també té un paper fonamental en el procés d'elaboració dels pressupostos del ple. El comitè executiu no és superior, des del punt de vista jeràrquic, a altres comitès; però, com que acostuma a estar format pels principals polítics dels mateixos partits representats als comitès, de fet en sorgeix una relació jeràrquica.

18. Els nombres de l'eix «x» són quartils.

## Síntesi

- Els ajuntaments acostumen a ser governats per coalicions formades per entre dos i cinc partits. Les coalicions rarament creuen la línia divisòria entre partits socialistes i no socialistes, però hi ha algunes excepcions. Les coalicions no socialistes estan més fragmentades que les coalicions d'esquerres.
- Tres partits (Socialdemòcrata, Moderat i de Centre) dominen com a partits d'alcalde.
- La influència dels alcaldes experimentada (líders del comitè executiu) depèn de manera empírica del fet que la volatilitat dels votants sigui reduïda. També hi ha una relació entre aquesta experiència i la proporció d'escons del ple que ocupa la coalició de govern.

### 5.3 Alcaldes i directius públics municipals (DPM)

El càrrec polític executiu d'una sola persona no existeix com a tal. Així doncs, no queda gaire clar qui és l'homòleg de l'alcalde als ajuntaments suecs. Després de les reformes de fusions, s'ha implantat el sistema de plena dedicació per als polítics locals (*kommunalråd*). El líder del comitè executiu acostuma a ocupar aquest càrrec. Als municipis més petits, on només hi ha un càrrec de *kommunalråd*, aquesta persona es podria identificar fàcilment com l'alcalde. Als municipis més grans i als comtats que tenen diversos *kommunalråd* (*landstingsråd* als comtats), es podria considerar la persona que exerceix de president del comitè executiu com la que exerceix les funcions d'alcalde, tot i que les responsabilitats d'un alcalde no estan regulades per llei.

La majoria dels alcaldes són de sexe masculí (78,6 %). D'entre els tres principals «partits d'alcalde», el Socialdemòcrata té la proporció de dones més elevada (26,2 %). El Partit de Centre no queda gaire enrere, amb el 20,4 %, mentre que només el 10,2 % dels alcaldes del Partit Moderat són dones.<sup>19</sup> Pel que fa al nivell educatiu, més del 40 % té un títol universitari o ha rebut algun tipus d'educació universitària. El més alt nivell d'estudis es dona entre els

19. Font: *Estudi entre els alcaldes suecs*.

<b>Taula 4. Grau educatiu dels líders del comitè executiu als municipis (per cent)</b>				
	<i>Obligatòria</i>	<i>Secundària</i>	<i>Universitària</i>	<i>N</i>
P. Socialdemòcrata	13,5	46,9	39,6	96
Partit de Centre	12,8	41,0	46,2	39
Partit Moderat	2,9	45,7	51,4	35
Altres partits	30,0	20,0	50,0	10
	12,2	43,9	43,9	180

Font: Estudi sobre els alcaldes a Suècia.

alcaldes del Partit Moderat, mentre que els socialdemòcrates són els que presenten uns nivells més baixos.

Respecte a l'edat, l'alcalde mitjà tenia quaranta-vuit anys quan va ser elegit per primera vegada. Tot i que algun d'ells podia tenir experiència en treballs de caire manual, la majoria van accedir al càrrec de líder del comitè executiu des d'una feina administrativa. Només un de cada set (14,8 %) afirmava que la seva feina anterior havia estat manual. Aquesta proporció, com es podia esperar, és superior entre els socialdemòcrates (21,4 %). D'entre els alcaldes del Partit de Centre, el 7,4 % declararen que procedien d'una feina manual, i entre els del Partit Moderat no n'hi va haver cap.

<b>Taula 5. Edat dels líders del comitè executiu als municipis (per cent)</b>		
	<i>Freqüència</i>	<i>Percentatge</i>
20-29	2	1,1
30-39	19	10,6
40-39	79	44,1
50-59	73	40,8
60-69	6	3,4
Total	179	100,0

Font: Estudi sobre els alcaldes a Suècia.

Si observem l'edat dels líders del comitè executiu, veiem que predominen clarament les persones amb una edat mitjana. Així, el 85% es troba entre l'interval de 40-59 anys. L'alcalde prototípic suec, doncs, es pot definir com una persona de sexe masculí, d'edat mitjana, de classe mitjana i amb un nivell d'educació elevat.

Ens centrarem ara en el màxim executiu administratiu. La posició formal del directiu públic municipal (DPM) als ajuntaments presenta algunes similituds amb la del màxim executiu polític (el líder del comitè executiu). El màxim líder polític ja no té cap autoritat formal àmplia. No es troba al càrrec d'una organització administrativa i prestadora de serveis. L'alcalde tampoc no és el president del ple, sinó que formalment només és el president del comitè executiu. L'única autoritat que s'atorga formalment és un mandat (que no és il·limitat) sobre l'agenda del comitè executiu. Tanmateix, molts alcaldes es poden crear posicions de poder extrainstitucional, l'origen de les quals és poc investigat. Les conclusions de les investigacions sobre les funcions dels alcaldes (ERIKSON, 1999; WRENNE, 1997, 1998; NILSSON, 2001) semblen indicar que la capacitat per crear vincles i associar-se és molt important. L'establiment de vincles amb actors poderosos i importants o l'intercanvi de favors polítics són una font de poder per als alcaldes. Una altra font que s'ha identificat en aquesta anàlisi és el fet de posseir un electorat fidel.

El càrrec de DPM a la majoria d'ajuntaments presenta unes característiques similars, pel fet que aquest no acostuma a ser al capdamunt de la cadena de comandament. A la cadena de comandament formal, el vèrtex de l'organització l'ocupa el ple com a òrgan col·lectiu. Cada departament té el seu propi comitè polític, que controla el departament mitjançant l'executiu principal d'aquest. El càrrec formal de DPM acostuma a ser el de cap de les administracions i dels departaments que estan directament a càrrec del comitè executiu. Això significa que el DPM ha d'actuar a través de relacions en xarxa, més que no pas seguint unes relacions jeràrquiques. En una continuació de l'estudi de l'UDITE<sup>20</sup> suec de l'any 2000 (VÄRNA i ÖRNFELT, 2003), el 79 % dels DPM afirmaren que la seva tasca principal era coordinar la feina dels altres, i el 95 %, que el centre del seu treball diari consistia a «estimular la cooperació entre els diferents departaments municipals».

Pel que fa a l'ocupació i al rerefons social dels DPM, són tan esbiaixats com en el cas dels alcaldes. El 88 % són de sexe masculí, però la proporció de dones creix de manera ràpida. L'any 1995, només el 8 % eren dones, però entre els DPM contractats en els últims cinc anys, aquest percentatge creix fins al 15,2 %. La durada mitjana de l'educació formal era de setze anys, i els àmbits predominants d'aquesta eren les ciències polítiques i l'Administració

20. Si voleu més informació sobre els informes del projecte UDITE, consulteu MOURITZEN, 1992, i MOURITZEN i SVARA, 2002.



pública. Pel que fa a l'edat, la mitjana era de cinquanta-dos anys (LILLIESTRÖM, 2000). Tanmateix, una proporció considerable dels enquestats afirmava que els seus orígens es trobaven en la classe treballadora. Segons les dades de l'UDITE del 1995, el 27,3 % indicava que el seu pare tenia una feina manual.

### **Síntesi**

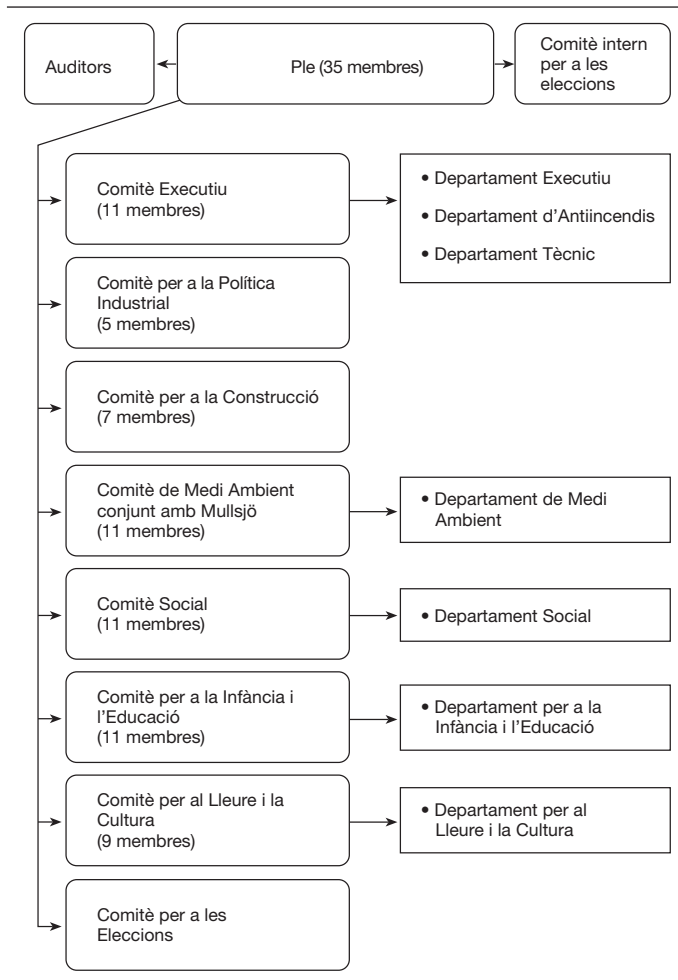
- Les funcions de l'alcalde (el líder del comitè executiu) pràcticament no estan regulades per la llei.
- L'alcalde suec prototípic és un home d'edat mitjana, de classe mitjana i amb un elevat nivell d'educació.
- En la majoria d'ajuntaments, el DPM no es troba al capdamunt de la cadena de comandament administratiu, sinó que és un membre més del personal del comitè executiu.

## 6. Estructura organitzativa formal

### 6.1. Organització política i administrativa

A la figura 9 veiem l'esquema organitzatiu d'un municipi força prototípic. La figura mostra l'organització de Habo, un municipi amb una mica menys de 10.000 habitants que està situat al comtat de Jönköping, a la regió sud del país.

**Figura 9. Exemple d'organització municipal política i administrativa (municipi d'Habo)**





Els departaments administratius es mostren als rectangles, mentre que els òrgans polítics són rectangles amb les cantonades arrodonides. Just per sota del ple de trenta-cinc membres, trobem el comitè executiu i set comitès del sector polític. Directament per sota del ple, també trobem els auditors locals, com també un comitè preparatori especial per a les eleccions, configurat pel ple. Tots aquests organismes, els elegeix el ple que es troba al càrrec, tot aplicant la representació proporcional. Formalment, es podrien elegir per vot de pluralitat, però una minoria del ple<sup>21</sup> podria demanar un vot proporcional. Atès que tots els paràmetres (per exemple, el nombre d'escons de cada partit) són ben coneguts per endavant, aquest procediment s'utilitza molt poc. En lloc d'això, el comitè intern de les eleccions prepara una llista, en la qual s'assignen escons als partits d'acord amb els que haurien rebut en cas que s'hagués aplicat el mètode proporcional. A continuació, el ple decideix sobre aquesta llista única sense cap mena de procediment de vot. Aquesta relativa informalitat en els procediments obre espai per a maniobrar. Els partits podrien decidir, en les negociacions, una distribució dels escons diferent de la de la proporcionalitat exacta. En molts ajuntaments s'utilitza aquesta capacitat de decisió com un instrument en la construcció de coalicions. En cas que es desitgi incloure un partit concret a la coalició, se li podria atorgar una millor representació al comitè de la que li correspon.

Un punt de discussió força rellevant ha estat el nomenament polític per part dels partits dels auditors municipals. S'ha temut que la seva fidelitat cap als partits els podria influir a l'hora de realitzar els escrutinis. També hi ha exemples d'auditors que s'han vist intimidats (políticament) per part dels mateixos líders del partit del ple. En termes generals, però, es considera que els auditors duen a terme les seves funcions amb total integritat. També cal tenir en compte que els auditors nomenats políticament són ajudats per auditors professionals. Als ajuntaments més petits, per empreses d'auditoria contractades, i a les grans ciutats, per directius empleats.

En aquest municipi exemplar, el comitè per al medi ambient és un comitè conjunt amb el del municipi veí de Mullsjö i, per tant, constitueix un exemple de cooperació intermunicipal.

Al gràfic també hi podem veure set departaments administratius diferents, i la seva relació amb els comitès dels plens.

21. Les dimensions de la minoria es decideixen en funció de la proporció entre el nombre necessari per ser elegit i el nombre d'electors.



Tradicionalment, l'estructura de comitès segueix els sectors polítics i es correspon de manera estreta amb la divisió de l'organització administrativa en departaments. Durant els anys vuitanta, però, s'introduí l'opció d'una estructura de comitès territorials (comitès veïnals - *kommundelsnämnder*). Actualment aquesta estructura s'implementa en prop de vint plens municipals. Els comitès veïnals acostumen a ser responsables de la prestació de serveis de benestar.

L'objectiu explícit de la reforma era millorar la democràcia local mitjançant la implicació i la participació ciutadana. No s'ha demostrat que les reformes del model veïnal hagin tingut els efectes desitjats. Un problema democràtic que presenten els comitès veïnals és que es nomenen aplicant els mateixos procediments que en els nomenaments de la resta de comitès del ple, és a dir, que els elegeix de manera indirecta el ple prenent tota la ciutat com un districte electoral, en lloc de fer-ho mitjançant eleccions populars directes per al veïnat en qüestió.<sup>22</sup>

### Síntesi

- L'estructura de comitès acostuma a seguir les directrius del sector polític que corresponen a l'estructura dels departaments administratius.
- Una estructura alternativa és ordenar els comitès territorialment. Aquests sistemes han estat introduïts en diversos municipis per tal de millorar la democràcia local. Aquest objectiu, però, no s'ha assolit amb una mesura gaire àmplia.
- Els comitès, siguin sectorials o territorials, els nomena el ple tot aplicant les tècniques de representació proporcional.

## 6.2 Nova gestió pública i privatització

Els ajuntaments suecs s'han mostrat especialment receptius envers les modificacions institucionals de la nova gestió pública que s'han produït des del final dels anys noranta. El model de divisió comprador-proveïdor, les licitacions competitives, les externalitzacions i els

22. Podeu consultar exemples de sistemes de descentralització per al veïnat a: MONTIN, 1989; JÖNSSON *et al.*, 1999; PETERSSON i HAGSTRÖM, 2000; BÄCK *et al.*, 2001; BÄCK *et al.*, 2004.



## Suècia

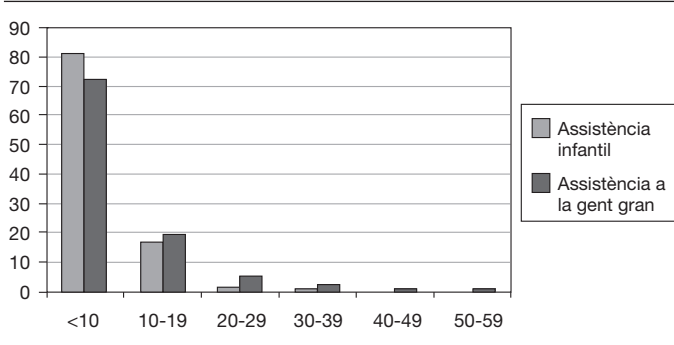
cupons de servei s'han introduït a bastament als ajuntaments. Es pot observar que la nova gestió pública en molts aspectes se sosté sobre dos puntals aparentment diferents: el model per a les organitzacions de l'esfera pública es podria trobar, bé a les grans empreses privades, bé al mercat amb la seva gran quantitat d'actors. La nova gestió pública ha tendit a introduir-se en el sector del govern local suec en dues onades. La primera onada va aportar principalment característiques del gerencialisme esmentat en primera instància, mentre que la segona onada s'orienta més cap al mercat.

Els típics acords institucionals gerencialistes segueixen la doctrina de la gestió per objectius, sistemes de preus interns, sistemes d'incentius, etc. La introducció d'aquests dispositius s'acostumava a produir a finals dels anys vuitanta. El 1991, un Govern no socialista encapçalat pels conservadors va arribar al poder en l'àmbit nacional. A diferència dels governs no socialistes que s'havien donat durant els anys setanta i vuitanta, aquest nou executiu tenia una consciència ideològica molt elevada i va promoure reformes de mercat liberals en el sector públic. L'arribada al poder de neoliberals amb inquietuds ideològiques l'any 1991, evidentment, no suposa un esdeveniment aïllat, sinó que s'hauria de relacionar amb l'alça que es produí a tot el món de les idees de dretes al principi dels anys noranta. L'inici de la dècada dels noranta també marcà un canvi de la nova gestió pública gerencialista cap a una nova gestió pública orientada cap als mercats.

L'orientació cap als mercats podria seguir una trajectòria conservadora, en la qual el sector públic encara és responsable tant del finançament com de l'especificació de la prestació de serveis, però en la qual la prestació final s'externalitza a actors del sector privat, preferiblement mitjançant les licitacions competitives. La prestació de serveis continuarà sent un monopoli, però s'introduirà la competència en la fase en la qual es decideix qui obtindrà el privilegi d'exercir el monopoli.

Un indicador que mostra en quina mesura s'estableix aquest sistema, el podrien aportar les proporcions reals de diferents serveis prestats pels actors del sector privat. En el cas de l'assistència infantil, aquesta proporció és del 5,8 %, i en el de l'assistència a la gent gran és, ni més ni menys, que del 18,6 %. Tal com il·lustra la figura 10, la distribució de municipis en aquest aspecte, però, és força esbiaixada. En la gran majoria de municipis, la proporció d'aquests serveis que s'externalitza és inferior al 10 %, mentre que hi ha alguns municipis amb unes elevades proporcions d'externalització, en l'interval del 30-40 %.

**Figura 10. Percentatge de prestació de serveis per part de proveïdors privats**



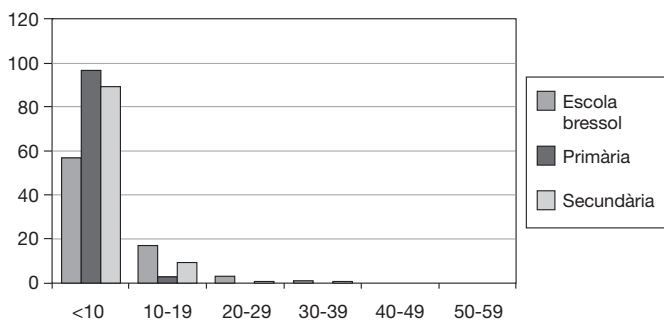
Font: STATSKONTORET, 2000.

Durant l'època més radical de la nova gestió pública, s'introduïren sistemes que tendien als models de mercat, en els quals els usuaris dels serveis exercien el paper de clients. Aquests sistemes sovint s'han aplicat en educació, però també en escoles bressol, atenció a la gent gran i sistemes d'assistència sanitària. El funcionament és el següent: l'ajuntament autoritza diversos proveïdors, tant externs com interns, perquè prestin el servei, i els usuaris poden escollir el que vulguin. El pagament del proveïdor escollit es fa amb uns cupons de servei (es pot tractar d'un cupó físic) que l'ajuntament proporciona als usuaris.

Aquest sistema implica que la competència s'ha dut un pas més enllà. Els proveïdors alternatius ja no competeixen entre ells, com en el model d'externalització, en relació amb el mercat, sinó que competeixen entre ells en la cerca de clients dins del mercat.

Un indicador de la mesura en què s'apliquen aquests acords, l'aporta el fet que, de mitjana, el 10,2 % dels nens en edat preescolar recorren a l'assistència infantil privada. L'1,8 % dels estudiants de primària i el 3,1 % d'estudiants de secundària també van a escoles privades. De la mateixa manera que en l'exemple anterior, la distribució de municipis és esbiaixada, amb un nombre molt reduït de municipis que mostren uns nivells elevats. El factor explicatiu més important que hi ha darrere d'aquestes distribucions són les dimensions dels municipis: les ciutats més grans estan més orientades cap al sistema de mercat que els petits municipis rurals. L'accés a un nombre de proveïdors privats potencials més gran a les regions urbanes seria l'explicació més òbvia per a aquesta correlació (JOHANSSON, 2004).

**Figura 11. Percentatge d'infants que van a escoles privades**



Font: STATSKONTORET, 2000.

Si tenim en compte les fortes implicacions ideològiques de la nova gestió pública, especialment la del model de mercat, i la seva irrupció en el tarannà ideològic del principi dels anys noranta, veiem que, de manera prou sorprenent, no hi ha una correlació elevada entre la composició política dels partits dels plens municipals i el grau en què s'han adoptat aquestes mesures. Certament, hi ha algunes correlacions, tant en l'àmbit municipal total com en l'àmbit individual, si s'estudien les actituds dels regidors. Aquestes correlacions, però, no són deterministes ni de bon tros. Aquest fet reflecteix una forta lleialtat envers els valors del pragmatisme i l'antidogmatisme, especialment entre els membres del Partit Socialdemòcrata.

El model de divisió comprador-proveïdor proporcionava un pont entre els models de la nova gestió pública gerencialista i l'orientat al mercat. El model de divisió comprador-proveïdor (BAILEY i DAVIDSON, 1999) que també és molt popular en el govern local britànic, suposa que l'organització municipal, tant política com administrativa, i la prestació de serveis es divideixen en dues parts separades. L'una ha d'exercir la funció de comprador i adquirir la producció de la part proveïdora. Les relacions entre les dues meitats separades han de seguir els models de mercat i han de ser regulades per pseudocontractes. Aquest model és molt freqüent en el govern local suec i suposa, en l'organització política, que els comitès del sector polític (o en alguns casos territorial) siguin compradors, amb una organització administrativa rudimentària que assisteix al comitè administrativament i a l'hora de negociar i elaborar els contractes. Els proveïdors s'organitzen en un departament o

en diversos, cadascun dels quals està encapçalat per un comitè de proveïdors nomenat políticament. En podria ser un bon exemple la ciutat de Västerås (d'uns 120.000 habitants i situada a 100 quilòmetres a l'oest d'Estocolm), on la prestació dels serveis de benestar (escoles bressol, educació, assistència a la gent gran, benestar individual, biblioteques i altres instal·lacions culturals i d'oci) s'ha agrupat en una sola organització professional, amb prop de set mil persones empleades, la major part del personal municipal. D'altres exemples es poden extreure de l'assistència sanitària. A la regió de West Götaland, per exemple, els hospitals s'assignen a quatre grups hospitalaris, cadascun dels quals té el seu propi comitè polític designat pel consell regional. Diversos comitès sanitaris subregionals duen a terme la funció de compradors de serveis hospitalaris per a les seves respectives poblacions. No s'assignen fons directament als hospitals ni als grups hospitalaris, sinó que s'utilitza un sistema de pressupostos, amb una fórmula basada en els criteris, per als comitès sanitaris locals, i se n'extreu el pagament als hospitals per la prestació dels serveis contractats.

També cal parar esment en el sector de les empreses amb capital accionarial propietat dels plens municipals. Tradicionalment, els serveis públics de subministraments (llum, aigua i gas) s'han presat mitjançant aquesta forma organitzativa (a vegades s'anomena *privatització formal*). Un altre aspecte important per al sector de les empreses propietat del ple ha estat, i és encara, el de l'habitatge. El municipi mitjà és propietari, ell sol o juntament amb altres municipis, de 5,4 empreses, de les quals com a mínim una és una empresa relacionada amb el sector de l'habitatge. Les empreses immobiliàries públiques no es limiten a l'habitatge social, sinó que actuen en el mercat, principalment en les mateixes condicions que els proveïdors d'habitatge privats, i en moltes localitats les empreses d'habitatge públiques ocupen una posició dominant en aquest mercat.

Els serveis públics de subministrament han estat objecte de privatitzacions més àmplies que els serveis socials. L'aigua i l'eliminació d'aigües residuals encara els acostumen a proveir els municipis, però sectors com ara l'electricitat, el transport públic i la recollida de deixalles s'han privatitzat en gran manera. En el cas de la recollida de deixalles i del transport públic, això es produeix principalment en forma d'externalització de la prestació de serveis. Els municipis, juntament amb els comtats, són responsables del transport públic intraregional (el transport interregional és responsabilitat del Govern central). L'entramat organitzatiu per exercir aques-

ta responsabilitat està format per empreses de transport públic regional que són copropietat i estan formades pels plens municipals i dels comtats.<sup>23</sup>

A tots els comtats, aquestes empreses de transport públic exerceixen de compradors que contracten la prestació de serveis de transports a diverses empreses d'autobusos privades o semiprivades i a operadors de transport. Statens Järnvägar, una empresa propietat del Govern central, també apareix en aquests concursos de licitació regional com a proveïdor potencial. Hi ha algunes tendències clares d'oligopolització en els mercats. Els interessos francesos han tingut un èxit especial a l'hora d'introduir-se en el mercat suec dels transports públics.

Pel que fal al proveïment d'electricitat, aquest acostumava a ser una àrea important de les operacions del govern local. Actualment, però, l'executiu local s'ha retirat d'aquest àmbit quasi completament. Seguint les normatives nacionals, les funcions de creació de xarxes i de comerç s'han separat. Les xarxes de distribució local es consideren com un monopoli natural no susceptible de competència. Les tarifes, les regula una agència del Govern central, i molts ajuntaments encara gestionen les xarxes elèctriques locals. La comercialització de l'electricitat, que no està permesa per a les organitzacions que posseeixen xarxes, la duen a terme un nombre força elevat d'organitzacions. Tenint en compte que el lliurament físic de l'electricitat és tasca per a les xarxes elèctriques, la comercialització d'electricitat és principalment, de fet, una operació financera. Una de les conseqüències que se'n deriven és que resulta possible, i també força habitual, que les llars i els negocis comprin electricitat a operadors que físicament estan molt allunyats dels seus emplaçaments respectius.

Tot i que hi ha un nombre de comerciants elevat, i que algunes d'aquestes entitats encara poden ser propietat dels governs locals, en el mercat s'observen unes tendències de concentració molt clares. La diversitat de proveïdors és parcialment fictícia, ja que la majoria han estat comprats pels grans actors, i existeixen com a simples empreses filials de les grans. És el mateix cas que el de les empreses de xarxes. Molts municipis, en adonar-se que la liberalització del mercat implica que han perdut completament les oportunitats d'influir en la provisió d'energia en l'àmbit local, han venut les seves xarxes a les filials dels grans actors de co-

23. La regió d'Estocolm n'és una excepció, ja que el consell del comtat és responsable del transport públic sense que els municipis hi estiguin implicats.



mercialització i producció. La provisió d'electricitat ha passat de ser un mercat que es trobava principalment en mans del govern local, a estar dominada per quatre conglomerats nacionals i internacionals. D'entre les empreses estrangeres que han tingut un èxit especial en el mercat elèctric suec cal esmentar Fortum, l'empresa estatal finlandesa.

Tot i que el govern local, mitjançant la privatització formal i l'externalització, encara manté cert control sobre l'aigua i l'eliminació d'aigües residuals, la gestió de residus i el transport públic, es pot dir que l'aprovisionament d'electricitat es troba completament privatitzat. És el mateix que ocorre amb les parts de les operacions relatives a l'habitatge local que s'han privatitzat. En el cas de l'habitatge, però, encara en resta una proporció molt considerable que és propietat dels ajuntaments.

### **Síntesi**

- El govern local suec s'ha mostrat especialment susceptible a les idees de la nova gestió pública i als acords institucionals.
- La gestió per objectius, el model de divisió comprador-proveïdor, l'externalització mitjançant licitacions de competència i els sistemes de cupons de serveis s'introdueixen en una gran quantitat d'administracions.
- En la provisió de serveis públics de subministrament (especialment en la provisió d'electricitat), hi ha una forta pressió cap a la privatització total.

## 7. Representació i participació

### 7.1 Participació electoral

El sufragi general en les eleccions parlamentàries s'introduí l'any 1908, però només s'aplicava als homes. Als ajuntaments, les votacions a les juntes generals<sup>24</sup> o a les eleccions al ple eren restringides i no igualitàries. El nombre de vots depenia de la renda i de la propietat. Una de les conseqüències era que fins i tot les persones jurídiques artificials (empreses) i les dones podien tenir dret a vot. Per tal de poder votar, calia haver pagat els impostos dels últims deu anys. Atès que hi havia una deducció fiscal bàsica general, els més pobres no pagaven impostos i, per tant, no tenien dret a vot. Aronsson (1999) afirma que, després de la reforma del govern local el 1862, una única persona amb dret a vot tenia la majoria en prop de cinquanta municipis. Després d'una sèrie de canvis en el sistema al final del segle XIX, cinc persones amb dret a vot, o menys, gaudien de majoria en 116 municipis.

La reforma del sufragi de 1919 va introduir el dret a vot al Parlament per a les dones, a més de trencar la connexió entre ingressos i drets de vot en l'àmbit local. Tanmateix, es van continuar produint importants restriccions fins no fa gaire: l'any 1945. La majoria d'aquestes restriccions feien referència al fet que els beneficiaris dels ajuts socials i les persones que no havien pagat els impostos governamentals locals no podien votar. L'any 1976, el dret a vot en les eleccions locals s'ampliava als ciutadans estrangers que haguessin residit al país durant tres anys. Després de l'entrada de Suècia a la Unió Europea, es va abolir el requisit dels tres anys per als ciutadans de la UE, com també per als ciutadans noruecs i islandesos. Aquestes noves regles es van aplicar per primera vegada en les eleccions locals de 1998.

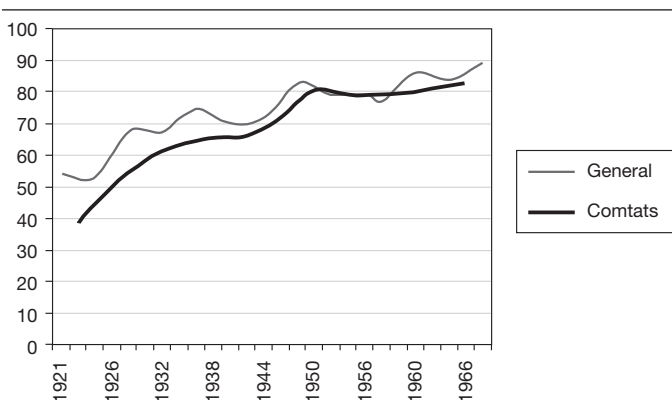
Per al primer període, no s'han publicat les xifres de participació en les eleccions municipals. Només disposem de dades de participació en les eleccions al consell del comtat. Atès que no tots els municipis havien introduït el sistema del ple municipal, sinó que mantenien les juntes generals com a òrgan de presa de deci-

24. Tradicionalment, l'òrgan de presa de decisió d'un municipi era la junta general, on podien participar tots els membres del municipi. El ple representatiu era obligatori per a tots els municipis amb més de 3.000 habitants, però la institució representativa es podia introduir de manera voluntària, també en el cas dels municipis més petits. L'any 1917, hi havia plens a totes les ciutats. El 1919, quan el límit de població es reduí a 1.500, el 39% dels municipis rurals havia implementat el sistema representatiu. Aquest percentatge va superar el 50% al final dels anys trenta, i no va ser fins al 1952 que va desaparèixer l'última junta general.

sions, i per tant no celebraven eleccions, aquestes xifres tenen molt poc valor. Les eleccions al consell del comtat, a més, tenien una importància especial. Al Parlament bicameral que s'introduí el 1862, després de l'abolició del Parlament de quatre estats, la cambra baixa l'elegien directament els votants que formaven part del sufragi, mentre que la cambra alta l'escollien els consells de comtat i el plens municipals de les ciutats més grans que no formaven part d'un comtat. D'aquesta manera, les eleccions al consell del comtat tenien un impacte indirecte en la composició del Parlament.

Durant el període entre el 1921 i el 1968, es va produir una proliferació constant d'eleccions, tant parlamentàries com al consell del comtat. Al principi d'aquest període, hi havia una diferència important entre la participació a les eleccions parlamentàries, que se situava per sobre del 50 %, i la de les eleccions al consell del comtat, que no arribava al 40 %. A partir dels anys cinquanta, la diferència pràcticament va desaparèixer, i tots dos tipus d'eleccions van registrar una participació elevadíssima, superior al 80 %. A partir de 1970, el Parlament bicameral va ser substituït per un sistema d'una sola cambra, on la totalitat del Parlament s'elegia directament per votació popular. Fou concebut de manera que hi hagués importants vincles entre la política nacional i la local, als quals s'havia donat una expressió parcial mitjançant les eleccions indirectes a la cambra alta. Especialment el Partit Socialdemòcrata va adoptar la postura, conseqüència de les eleccions indirectes

**Figura 12. Participació en les eleccions parlamentàries i en les del consell del comtat en el període 1921-1968**

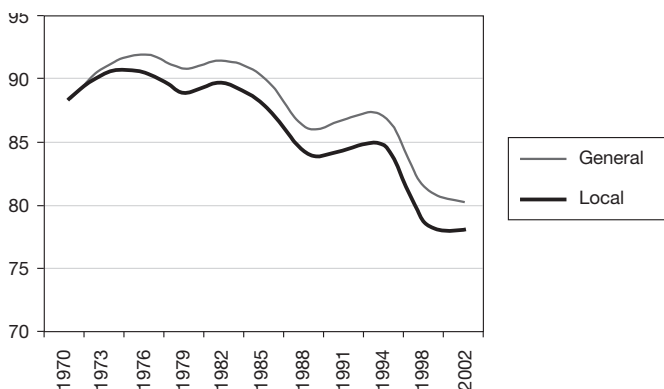


Font: Statistics Sweden.

a la cambra alta, de donar a la política nacional un lloc important en les campanyes electorals locals, i que, atesos els vincles que calia que hi hagués entre la política nacional i la local, era important que els votants tinguessin en compte la política nacional en la seva decisió de vot en l'àmbit local. Els partits no socialistes es mostraven menys impressionats per aquests arguments, i volien trencar el vincle electoral entre nacional i local. En aquesta controvèrsia, tots dos bàndols tenien discussions amb els principis constitucionals com a rerefons, però no era pas un secret el fet que també els movia l'objectiu d'aconseguir el poder. I és que les eleccions indirectes sempre tendeixen a provocar desviacions respecte de la proporcionalitat i afavoreixen els partits més grans. A més, la cambra alta no havia estat reelegida en un únic moment, sinó que s'havia renovat de manera successiva. Es va considerar que tant les eleccions indirectes com la renovació successiva afavorien els socialdemòcrates, que acostumaven a estar al govern.<sup>25</sup>

La solució de compromís que es va trobar a la reforma constitucional va ser celebrar les eleccions parlamentàries i les municipals el mateix dia. Abans de la reforma parlamentària, els períodes electorals havien estat de quatre anys, i com que les eleccions generals i les municipals no s'organitzaven de forma simultània, hi havia eleccions cada dos anys. Amb el nou sistema de simultaneïtat, es va pensar que no seria bo que no se celebressin cap

**Figura 13. Participació electoral en les eleccions parlamentàries i municipals per al període 1970-2002**



Font: Statistics Sweden.

25. Del 1932 al 1976, el Partit Socialdemòcrata no va estar mai a l'oposició.

mena d'eleccions durant quatre anys, ja que això podia reduir l'interès públic en la política. Per solucionar-ho, els períodes electorals es reduïren a tres anys. Aquest sistema de mandats trianuals s'aplicà durant el període 1970-1994. Posteriorment es va decidir tornar als períodes electorals de quatre anys.

La participació, tant en el cas de les eleccions generals com en el de les locals, va assolir el seu punt més elevat als anys setanta, amb el 90 %, però des de llavors s'ha anat reduint de manera progressiva. A les eleccions de 2002, la participació en les parlamentàries va ser superior al 80 %. Un cop més, es va produir una diferència important entre la participació en les eleccions generals i en les locals, ja que les locals van estar molt per sota del 80 %.

La idea que l'interès en la política local i en les eleccions locals és inferior a l'interès que susciten la política i les eleccions nacionals està molt estesa. La trobem, per exemple, darrere del terme «eleccions de segon ordre» present a la bibliografia (REIF i SCHMITT, 1997) i que s'utilitza per referir-se a les eleccions municipals. La participació en les eleccions municipals en el sistema posterior al 1970 s'ha mantingut en uns nivells artificialment elevats gràcies a la celebració simultània dels comicis. La recurrent diferència entre la participació en l'àmbit nacional i en el local es pot atribuir en gran manera a les diferències en la definició de l'electorat que pot votar. Els ciutadans estrangers, que suposen prop del 5 % de la població total, poden votar en les eleccions municipals, però no en les nacionals. En les primeres eleccions en les quals els ciutadans estrangers van poder votar, l'any 1976, prop del 60 % d'aquests exerciren aquest dret. Aquesta xifra, però, s'ha anat reduint de manera constant, fins al 35 % que es va assolir en les dues últimes eleccions municipals.

La idea de separar el dia de les dues cites electorals ha anat apareixent de tant en tant, principalment instigada pels partits no socialistes. Però els socialdemòcrates s'hi han oposat, a causa de la tendència a la baixa de la participació electoral. Les propostes s'han desestimats en tenir en compte les observacions realitzades en altres països (la hipòtesi de les eleccions de segon ordre), com també les experiències sueques del període anterior al 1970. L'anàlisi de les experiències de Suècia entre els anys cinquanta i seixanta, però, no dóna suport a aquest punt de vista negatiu, ja que durant aquells anys es registraren uns nivells elevats, i similars, de participació electoral tant a les generals com a les municipals (figura 12).

La comissió sobre poder i democràcia a Suècia va lliurar el seu informe final l'any 1990 (SOU 1990: 44). Basant-se en una enquesta que

va fer la comissió als ciutadans (PETERSSON *et al.*, 1989), s'arribà a la conclusió que, en un parell de dècades, la participació i la competència política del poble suec havia augmentat en pràcticament tots els aspectes. L'única excepció eren les activitats que es canalitzaven a través dels partits polítics, que s'estancaven i la seva importància es veia reduïda. Així doncs, el sistema de partits (i especialment en l'arena electoral) semblava entrar en una crisi. Petersson i els seus col·laboradors (2000) afirmen que la proporció de persones que es consideren afins a un partit es va veure reduïda del 65 % l'any 1968, fins al 42 % l'any 1998. Les persones considerades molt afins es reduïren de manera encara més espectacular: del 53 al 19 %.

Una conseqüència d'aquesta tendència ha estat que els partits cada cop han sofert més problemes per trobar candidats amb bona disposició. Gidlund i Möller (1999) aporten dades sobre les organitzacions dels partits locals. El 1979, el 87 % afirmava que hi havia prou candidats amb garanties. El 1990, aquesta proporció s'havia reduït fins al 76 %, i el 1998 fins al 72 %. Sembla que l'origen d'aquests problemes rau en les dificultats que pateixen els partits per reclutar nous membres. Bäck (2000) va analitzar les dades de l'enquesta ciutadana que es van recollir el 1991. Els enquestats s'agruparen segons les categories següents: 1) persones amb voluntat d'assumir un càrrec públic municipal; 2) persones amb aquesta voluntat que, a més, fossin afiliats al partit; i, finalment, 3) persones elegides. La Comissió per a la Democràcia Local (SOU 2001: 48) va repetir aquest exercici l'any 2000. Si comparem els resultats, veiem que:

- La proporció de persones que tenen la voluntat d'acceptar un càrrec públic, de fet, es va veure incrementada d'un 14,1 a un 16,0 %.
- El percentatge de persones que tenien aquesta voluntat i que estiguessin afiliats a un partit, però, queia del 3,3 al 3,0 %. Si ho expressem com una proporció dels qui en tenen la voluntat, representa una reducció del 23 al 19 %.

El fet que els partits cada cop topin amb més obstacles per trobar candidats, també té a veure amb el fet que un nombre cada cop més gran dels qui no estan disposats a acceptar un càrrec públic afirmen que «no es volen vincular a cap partit». Nielsen (2001) mostra que aquest percentatge de persones que no volen ocupar un càrrec s'ha vist incrementat del 9 % del 1979 al 10 % del 1989 i al 15 % del 2000.

Com a conseqüència dels problemes de reclutament, l'activitat de les organitzacions dels partits locals també es veu reduïda. Jo-

hansson i els seus col·laboradors (2001) mostren que l'assistència als mítings dels partits va créixer des del 3 % de 1966 fins a l'11 % de 1979, per tornar a caure fins al 3 % el 1998.

	1966	1970	1979	1991	1998
Votació a les eleccions locals (per cent)	83	88	89	84	79
Assistència a mítings dels partits (per cent)	3	7	11	4	3
Divisió del vot (per cent)	17	7	10	21	27
Irrellevància dels partits			42	27	30

Font: JOHANSSON *et al.*, 2001.

### Síntesi

- El sufragi general i igualitari en les eleccions locals s'introduí el 1919.
- La participació en les eleccions locals augmentà fins al 1976, però des de llavors s'ha anat reduint.
- En el període inicial, la participació en les eleccions locals era considerablement inferior a la de les eleccions generals.
- Aquesta diferència, però, es va reduir i va desaparèixer pràcticament del tot durant els anys cinquanta i seixanta.
- Les diferències entre la participació en les generals i en les municipals, però, han reaparegut. Tanmateix, aquest fet es pot atribuir a uns nivells reduïts, i amb tendència a la baixa, de participació entre ciutadans estrangers que s'inclouen en el sufragi local.
- Els partits cada cop pateixen més dificultats per implicar els ciutadans en les seves activitats. Cada cop és més difícil reclutar nous afiliats i candidats amb bona disposició. L'assistència als mítings dels partits s'està reduint.

26. «Irrellevància dels partits» és un índex de respostes davant la proposta «En la política local és igual quin partit ocupi el poder al municipi». S'ha assignat un valor numèric de 100 a la resposta «desacord total», i a la resposta «acord total», un valor de -100. Així doncs, els valors més baixos de l'índex s'associen a unes actituds més negatives envers els partits.

## 7.2 Representació

Els plens municipals suecs són relativament grans. Si unim aquest fet a la possibilitat, que s'utilitza tot sovint, de nomenar persones que no són regidors als comitès dels plens, això suposa que un grup relativament gran de ciutadans ocupa directament o indirectament càrrecs electes en el govern local. El nombre total es podria estimar una mica per sota dels cinquanta mil. No obstant això, la representació de les categories socials tendeix a ser igual d'esbiaixada que en altres sistemes. Els grups i les categories amb menys representació són les dones (tot i que avui en dia aquest grup ha augmentat lleugerament), els obrers, les minories ètniques (especialment les de fora d'Europa), les persones joves, i les persones de la tercera edat (per sobre de l'edat de jubilació).

<b>Taula 6. Nombre total i nombre mitjà de polítics als municipis entre el 1951 i el 2003</b>		
	<i>Nombre mitjà de polítics per municipi</i>	<i>Total</i>
1951	80	200.000
1962	125	125.000
1974	180	50.000
1980	250	70.000
1993	175	50.000
1995	166	48.000
1999	154	44.500
2003	146	42.231

Font: BÄCK i ÖHRVALL, 2004.

Les dades següents, extretes de Bäck i Öhrvall (2004), podrien il·lustrar la desviació social en la representació de diversos grups i categories. La mesura és la proporció entre la quota del grup objecte d'estudi entre els polítics municipals i la seva quota de població. Les dones tenen un índex del 0,80, cosa que implica que les dones tenen poca representació i que només tenen el 80 % de la quota de polítics a la qual tindrien dret si s'apliqués la proporcionalitat total. Els grups d'edat poc representats són els que es troben per sota dels trenta anys i per sobre dels seixanta-quatre, amb uns índexs de 0,40 i 0,55, respectivament. Els ciutadans estrangers estan molt poc representats (0,41). Tanmateix, si es consideren les persones nascudes fora de Suècia, la situació és



una mica millor (0,72). Les persones amb títols universitaris i els grups amb rendes elevades estan ben representades (índexs d'1,95 i 2,33, respectivament). Tenir una feina en el sector privat és un desavantatge (0,83).

### **Síntesi**

- Prop de 50.000 persones (aproximadament el 2 % de la població) ocupa càrrecs públics al govern local.
- Les dones, els joves i els immigrants tenen molt poca representació entre els polítics locals.

## 8. Com reformar la democràcia local

Més amunt ja hem descrit la importància creixent que tenen els partits polítics a l'hora d'estructurar la presa de decisions dins dels plens. Pot semblar paradoxal que, al mateix temps, els llaços existents entre l'electorat i els partits s'estiguin afluixant. Els partits pateixen dificultats a l'hora de captar nous afiliats i de trobar candidats per als càrrecs. Les activitats polítiques, que no tendeixen a reduir-se, cada cop deixen més de banda els partits. En les enquestes, una proporció creixent de persones mostra molt poca confiança en els partits polítics i en els regidors municipals. Sembla, doncs, que hi ha un problema de legitimitat emergent per al sistema democràtic local d'avui dia, que pateix un elevat nivell de politització per part dels partits.

El problema de la reducció de la confiança ha portat a un nombre sorprenentment elevat de comissions reials a investigar com es pot millorar la democràcia local. En l'àmbit local també s'estan duent a terme esforços amb el mateix objectiu. Com a reconeixement dels problemes de legitimitat dels partits polítics, les possibilitats d'organitzar referèndums locals s'han vist incrementades. S'ha introduït un nou sistema electoral que dóna als votants més oportunitats per influir en quins candidats s'han d'elegir (en lloc de només elegir el nombre d'escons per partit).

També s'ha produït un interès renovat en els acords institucionals que proporcionen als usuaris dels serveis del govern local més influència sobre les institucions que presten serveis. Entre altres coses, s'ha possibilitat la creació d'associacions locals amb una majoria de representants dels pares en el cas de les escoles primàries, i d'associacions amb majoria de representants dels estudiants en el cas dels instituts de secundària.

Especialment a les àrees rurals ha esdevingut habitual el fet que als òrgans i els grups definits des del punt de vista territorial se'ls atorguin responsabilitats relatives als serveis del govern local. L'estatus formal d'aquests grups dels pobles acostuma a ser el d'associacions de voluntaris, tot i que també es poden trobar solucions menys institucionalitzades.

El gener de 2003, el Govern va crear una comissió per investigar les estructures i l'assignació de tasques dins del sector públic. La primera etapa de la investigació (SOU 2003: 123) identifica els canvis socials que afecten l'estructura del sector públic i que ocasionarien canvis en aquesta, com també l'assignació de tasques entre el Govern central, consells de comtat i municipis. En la se-

gona etapa, s'espera que la comissió lliuri propostes relatives a les estructures i a l'assignació de tasques.

En aquest informe, la comissió suggereix que aquest procés continuat s'hauria de guiar segons dos principis: 1) els serveis prestats haurien de tenir el mateix valor a tot el país, i 2) l'organització hauria de gaudir d'un elevat grau de legitimitat democràtica i ser molt propera als ciutadans. La comissió apunta que en aquest procés s'hauria de donar prioritat a diverses tasques:

- Les dimensions totals del govern local s'han de reduir i s'ha de fomentar més la cooperació intermunicipal.
- Les formes organitzatives de l'àmbit regional.
- Condicions de direcció i control des del parlament i el Govern central.
- Igualtat en el valor dels serveis que es presten als ciutadans.
- Conseqüències de les formes organitzatives alternatives per a la prestació de serveis.
- Efectes de la integració europea.

Es considera que la funció dels consells de comtat, i la seva existència, corre perill en el procés de reforma. Entre altres coses, es pensa que això és el que s'amaga darrere del segon punt de la llista. D'altra banda, no s'espera que el procés provoqui cap altre canvi estructural important. I tampoc que es produeixin noves reformes de fusions, cosa que es podria concebre vist l'èmfasi que es posa en la cooperació intermunicipal al primer punt.

### Síntesi

- Els problemes que sorgeixen en la confiança dels ciutadans en el govern local i en els partits polítics ha provocat diverses reformes en l'organització política local.
- Els referèndums locals, que suposen millors oportunitats per als votants d'escollir, no només entre partits sinó també entre els candidats, juntes d'usuaris, cooperació amb els grups dels pobles, etc. en són alguns exemples.
- Les actuals reformes tenen per objectiu l'estructura general i l'assignació de tasques entre els diferents àmbits del govern. N'hi ha que pensen que l'existència a llarg termini dels consells de comtat està en perill en aquest procés.

## Bibliografia

- ALBÆK, Erik; ROSE, Lawrence; STRÖMBERG, Lars; STÅHLBERG, Krister. *Nordic Local Government. Developmental Trends and Reform Activities in the Postwar Period*. Hèlsinki: The Association of Finnish Local Authorities, 1996.
- ARONSSON, Peter. «Lokala medborgarskap – det dolda kulturarvet». A: Erik Amnå (ed.). *Demokrati och medborgarskap. Demokratitredningens forskarvolym II*. SOU 1999: 77.
- BAILEY, Stephen; C. DAVIDSON. «The Purchaser-Provider Split: Theory and UK evidence». *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 17, núm. 2: 161-175. 1999.
- BALDERSHEIM, Harald; STÅHLBERG, Krister. *Towards the Self-Regulating Municipi: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Ashgate: Aldershot, 1994.
- BÄCK, Hanna. *Explaining Coalitions. Evidence and Lessons from Studying Coalition Formation in Swedish Local Government*. Uppsala: Department of Government, 2003.
- BÄCK, Hanna; ÖHRVALL, Richard. *Det nya seklets förtroendevalda. Om politikerantal och representativitet i kommuner och lands-ting 2003*. Estocolm: Swedish Association of Local Authorities, Swedish Federation of County Councils & Ministry of Justice, 2004.
- BÄCK, Henry. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber, 2000.
- BÄCK, Henry; JOHANSSON, Folke; JONSSON, Ernst; SAMUELSSON, Lars. *Stadsdelsnämnder i Stockholm – Demokrati och effektivitet*. Estocolm: Institute for Local Government Economics, 2001.
- BÄCK, Henry; GJELSTRUP, Gunnar; HELGESEN, Marit; JOHANSSON, Folke; KLAUSEN, Jan Erling. *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities* Opladen: Leske & Budrich (en premsa), 2004.
- DUNLEAVY, Patrick. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. Nova York; Londres: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- ERIKSON, Malgorzata. *Frihet inom rollen – den politiska ledningens betydelse för en kommuns utveckling i ett längre perspektiv*. Göteborg: School of Public Administration, 1999.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- GIDLUND, Gullan; MÖLLER, Tommy. *Demokratins trotjänare*. SOU 1999: 130.
- <http://www.consiglioautonomie.it> (Political Leaders in European Cities Project). 1999.

- JERNECK, Magnus; GIDLUND, Janerik. *Komplex flernivådemokrati: regional lobbying i Bryssel* Malmö: Liber.
- GOSSAS, Marcus. «En kommunreform för 2000-talet». *Kommunal Ekonomi och Politik*, vol. 8, núm. 1. 2004.
- JOHANSSON, Folke; NILSSON, Lennart; STRÖMBERG, Lars. *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Malmö: Liber, 2001.
- JOHANSSON, Tobias. *Kollision eller konfirmation? Ett möte mellan transaktionskostnadsteorin och kommunal äldreomsorg*. Göteborg: School of Public Administration, 2004.
- JÖNSSON, Sten; NILSSON, Lennart; RUBENOWITZ, Sigvard; WESTERSTÅHL, Jörgen. *The Decentralized City. Democracy, Efficiency, Service*. Göteborg: BAS Publisher, 1999.
- LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. «Effective number of parties: a measure with applications to Western Europe». *Comparative Political Studies* 12: 3-27. 1979.
- LEMNE, Marja; STRÖMBERG, Ingrid. *Från ansvarsskiten till samordning – om ansvarsförändringar mellan staten, kommunerna och landstingen under 30 år*. Stockholm: Ministry of Finance, 2003.
- LILLIESTRÖM, Åsa. *Kommundirektören – en oklar roll under luppen*. Göteborg: School of Public Administration, 2000.
- MONTIN, Stig. «Från demokrati till management. Decentralisering inom kommunerna». *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 92: 2. 1989.
- MOURITZEN, Poul Erik (ed.). *Managing Cities in Austerity*. Londres: Sage, 1992.
- MOURITZEN, Poul Erik; H. SVARA, James. *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Government* University of Pittsburgh Press, 2002.
- NIELSEN, Peder. «På och av – om uppdragsvillighet, rekrytering och avhopp i den kommunala demokratin» i *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting. Bilaga till betänkande av Kommundemokratikommittén*. SOU 2001: 48. 2001.
- NILSSON, Thorbjörn. *Den lokalpolitiska karriären – en socialpsykologisk studie av tjugo kommunalråd*. Växjö: Växjö University Press, 2001.
- PEDERSEN, Mogens. «Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948–1977, Explorations in Explanation». A: HANS DAALDER I PETER MAIR (eds). *Western European Party Systems, Continuity and Change*. Londres: Sage, 1983.
- PETERSSON, Olof; WESTHOLM, Anders; BLOMBERG, Göran. *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlsson, 1989.
- PETERSSON, Olof; HERNES, Gudmund; HOLMBERG, Sören; TOGEBY, Lise; WÄNGNERUD, Lena. *Demokrati utan partier? Demokratirådets rapport 2000*. Estocolm: SNS Förlag, 2000.

- PETERSSON, Harry; HAGSTRÖM, Bo. *Stadsdelarnas Malmö. En demokratiutvärdering*. Lund: Department of Political Science, 2000.
- REIF, Karlheinz; SCHMITT, Hermann. «Second-order elections». *European Journal of Political Research*, 31 (1-2): 109-124. 1997.
- ROSE, Lawrence; BALDERSHEIM, Harald. «Central-Local Relations in the Nordic Countries». *Local Government Studies*, vol. 28 (3): 74-90. 2002.
- SOLLI, Rolf. «Sitting Bull, Shakespeare och kommunala reformers namn – Om Best Value och andra reformer som varumärke». *Kommunal Ekonomi och Politik*, vol. 8, núm. 1. 2004.
- SOU. 1990: 44. *Demokrati och makt i Sverige*.
- SOU. 2001: 48. *Att vara med på riktigt - demokratiutveckling i kommuner och landsting*.
- SOU. 2003: 123. *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*.
- Statskontoret. *Uppföljning av förnyelsearbete i kommuner och landsting*. Estocolm: Swedish Agency for Public Administration, 2000.
- Statskontoret. *Hur styr staten kommunerna? Ett förslag till kartläggnings- och analysmodell*. Estocolm: Ministry of Finance, 2003.
- VÄRNA, Kajsa; ÖRNFELT, Birgitta. *Långlivade förvaltningschefer - strateger som verkar utan att synas*. Göteborg: School of Public Administration, 2003.
- WRENNE, Petter. *Kontakter och förankring. En studie av kommunstyrelsens ordförande*. Göteborg: Center for Public Sector Research, 1997.
- WRENNE, Petter. *I skuggan av ett kommunalråd eller Hur ett kommunalråd själv kan hamna i skuggan*. Göteborg: Center for Public Sector Research, 1998.



## Glossari

ÄDELREFORMEN: reforma de l'assignació de tasques dels anys noranta, quan es van reassignar diversos serveis des dels consells de comtat als municipis.

FOLKPARTIET: Partit Liberal.

GEMENSAM NÄMND: comissió conjunta. Una forma legal de cooperació intermunicipal.

KAMMARRÄTT: tribunals d'apel·lació administratius. N'hi ha quatre.

KOMMUNALBESVÄR: apel·lacions a les decisions municipals que es prenen amb el suport de la Llei del govern local.

KOMMUNALFÖRBUND: associació de municipis. Una forma legal de cooperació intermunicipal.

KOMMUNALRÅD: polític municipal amb plena dedicació.

KOMMUNDELSNÄMND: comitè veïnal.

KOMMUN: municipi.

KOMMUNSTYRELSE: comitè executiu municipal.

LANDSHÖVDING: governador del comtats designat pel Govern central.

LANDSTINGSKOMMUN: consell del comtat.

LANDSTINGSRÅD: polític del comtat amb plena dedicació.

LANDSTINGSSTYRELSE: comitè executiu del comtat.

LÄNSRÄTT: tribunal administratiu del comtat.

LÄNSSTYRELSE: junta administrativa del comtat. Delegació del Govern central.

MODERATA SAMLINGSPARTIET: Partit Conservador.

REGERINGSFORMEN: instrument de govern. La més important de les cinc lleis constitucionals sueques.

REGERINGSRÄTTEN: Tribunal Suprem Administratiu.

REGIONALT SAMVERKSANSORGAN: associació regional de municipis en la qual s'elaboren les polítiques de desenvolupament regional des del Govern central.

SOU (STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR): sèrie de publicacions dels informes de les comissions del Govern central.

VÄNSTERPARTIET: Partit d'Esquerres. L'antic Partit Comunista.



## Webgrafia

<http://www.lf.se/lfenglish/default.htm>

Federació Sueca de Consells de Comtat

<http://www.svekom.se/skvad/indexeng.htm>

Associació Sueca d'Administracions Locals

<http://www.demokratitorget.gov.se>

Comissió del Govern sobre la Democràcia Sueca

<http://www.sverigedirekt.se/sprak/espanol.asp>

Portal d'Internet oficial per al sector públic suec

<http://www.spa.gu.se/Eng/DefaultE.html>

Universitat de Göteborg, Facultat per a l'Administració Pública

<http://www.cefos.gu.se>

Universitat de Göteborg, Centre per a la Recerca del Sector Públic

<http://www.const.sns.se/swedishpolitics>

Centre d'Estudis Polítics i Negocis

<http://www.scb.se/default2154.asp>

Institut Estadístic Suec

Els municipis suecs són grans i tenen com a funció principal la prestació dels serveis de l'Estat del benestar. El Govern local gaudeix, des del punt de vista formal, d'una autonomia considerable enfront del Govern central, però el sistema electoral i de partits proporciona uns poderosos instruments d'integració. Els governs locals estan molt polititzats pels partits, que són els responsables de coordinar-los internament. Aquest fet provoca problemes i tensions, ja que els vincles entre els partits i la ciutadania s'han debilitat seriosament.

## Títols publicats

- 1 *França. Cap a la descentralització*  
Elodie Guerin Lavignote
- 2 *Itàlia. Canvis en el sistema electoral: l'elecció directa de l'alcalde*  
Carlo Baccetti
- 3 *Gran Bretanya. Del govern a la governabilitat local*  
Gerry Stoker
- 4 *Alemanya. Länder i diversitat local*  
Hellmut Wollmann
- 5 *Unió Europea. El debat sobre l'eficiència i la democràcia local*  
Mariona Tomàs Fornés
- 6 *Estats Units d'Amèrica. Evolució històrica i noves tendències del sistema de govern local*  
Ismael Vaccaro Ribo
- 7 *Bèlgica. Els efectes del procés de federalització sobre el govern local*  
Mariona Tomàs Fornés
- 8 *Països Baixos. El panorama canviant del govern local*  
Ger Arendsen
- 9 *Directius municipals. Entre la política i la gestió*  
Xavier Bertrana Horta i Mariona Tomàs Fornés
- 10 *Dinamarca. El govern local: preparat per a la reforma?*  
Poul Erik Mouritzen
- 11 *Portugal. Sistema de govern local*  
Carlos Nunes Silva
- 12 *Suïssa. Diversitat i canvi en el govern local*  
Daniel Kübler

El Centre per a la Innovació Local promou el coneixement sobre temes emergents en els governs locals i les seves polítiques públiques.

ISBN 84-9803-063-3



9 788498 030631