

Regional Styrningsproblematik i ett Utvidgat Europa

– en komparativ fallstudie av Frankrike och Polen

Abstract

Title and subtitle: Regional Styrelseproblematik i ett Utvidgat Europa – en komparativ fallstudie av Frankrike och Polen.
Author: Petra Christensen, Master's degree, Department of Political Science, Lund University.
Date: Lund, 2006-03-22

The aim of this comparative study is to analyse the French and the Polish regional governance in order to see if there are any differences in their regional ruling systems. Further more I will study their different possibilities in taking part in the European Union regional political market. The shape of the regional systems will be explored both organisationally (study of the institutional entities of the regional construction) and functionally (study of the competencies of the regional body etcetera) to focus on its cause on the regional development. My over all focus will be to find out whether regional rule means differently in the countries France and Poland.

Several questions are dealt with and the two main ones are as follows; How do the different structures of the form of government in France and Poland influence the governance on the regional level? Do Poland, as a new member state of the European Union, have what it takes to face the challenges of the new membership; or are there a complex of problems arising from the admittance that prevent its regions from fully taking part in the European regional political market?

Some of my conclusions are as follows;
There are major differences between the two countries when it comes to their regional ruling systems leading to different abilities in taking part in the European regional political market. When it comes to both freedom of action and capacity for action Poland is far behind the development of France, both organizationally and functionally.

Keywords: Regional structure of Poland and France, Procedural Autonomy, Structural Autonomy, Primary and Secondary Autonomy, Primary and Secondary Heteronomy, Asymmetric regions, Objectives 1 and 2

Innehåll

	Sida
1. Bakgrund	5
2. Syfte och problemformuleringar	6
3. Avgränsningar	6
4. Disposition	7
5. Teoretisk referensram	8
5.1 Regionalt styre utifrån ett enhetsstatligt statsskick	8
5.2 Före detta kommunistiska centraliserade statsskick och regioner	8
5.3 Likformighet och olikformighet	9
5.4 Asymmetriska statsskick	9
5.5 Autonomi	10
5.5.1 Diagram 1. Autonomi	10
5.5.2 Tabell 1. Autonomi och heteronomi utifrån två dimensioner	11
6. Metodologi	12
6.1 Urval	12
6.2 Mätning av materialet	14
7. Två Regionalstyren i Fokus	15
7.1 Inledning	15
7.2 La France/Frankrike	16
7.2.1 Regionalt styrelsesystem/modell	16
Karta över regioner i Frankrike	16
7.2.2 Likformighet/Olikformighet	18
7.2.3 Autonomi	19
7.3 Rzeczpospolita Polska/Republiken Polen	21
7.3.1 Regionalt styrelsesystem/modell	21
Karta över regioner i Polen	21
7.3.2 Likformighet/Olikformighet	23
7.3.3 Autonomi	25
8. Analys	27
8.1 Diagram 2. Autonomi	28
8.2 Tabell 2. Autonomi och heteronomi utifrån två dimensioner	29
9. Avslutande diskussion	30

10. Litteraturförteckning

**Sida
31**

Bilagor

Bilaga 1. Polska regioner inom Mål 1 programmet

Bilaga 2. Franska regioner inom Mål 1-2 programmen

Bilaga 3. EU-relaterade regionalstöd

Bilaga 4. Euroregioner

1. Bakgrund

Olika typer av regionaliseringsprocesser möter idag många av den Europeiska Unionens medlemsländer. Hur den regionala nivån definieras och organiseras i relation till staten ser väldigt olika ut hos länderna men många indikationer visar på att det från och med 1960-talet har pågått en förändring av maktfördelningen där den centrala maktens tillväxt har varit långsammare än den regionala och den lokala maktens tillväxt. (Pierre, Peters, 2000:87) Att många europeiska länder valt att ifrågasätta rådande organisationsstrukturer är ingen tillfällighet. Både exogena, det vill säga yttre påverkansfaktorer som exempelvis flernivåstyrelse och överstatlighet, samt endogena, inre påverkansfaktorer som exempelvis legitimitetskriser ligger bakom förändringarna.

Konsekvenserna av maktförändringarna hos medlemsländerna är ett hett diskussionsämne ur både internationell, nationell samt regional synpunkt. Det är således en förflyttning av makten till att inbegripa flera nivåer. De länder som har varit medlemmar i den Europeiska Unionen en längre tid har anpassat regionalstyret så att man på ett effektivt sätt kan ta del av politiken på både EU-nivå, statlig nivå, regional nivå samt lokal nivå. Min fråga är då hur ett nytt respektive ett väletablerat medlemsland hanterar regionalstyret för att kunna ta del av regionalpolitiken på EU-nivå? Finns det något som hindrar ett nytt medlemsland att dra lika stora regionala fördelar av medlemskapet som ett väletablerat medlemsland?

Min avsikt med studien är att utreda skillnader mellan hur man hanterar regionfrågor i Frankrike; som är ett väletablerat medlemsland i den Europeiska Unionen, och Polen; som är ett nytt medlemsland. Urvalet bygger på ländernas många likheter vad gäller statskickens utformning då båda länderna bl.a. har en lång tradition av centralstyrelse. Mina förhoppningar är att kunna urskilja faktorer i det regionala styret som påverkar ländernas utvecklingsmöjligheter och deltagande i regionalpolitiken på EU-nivå.

Medlemskapet i den Europeiska Unionen har öppnat upp möjligheter för Polen att få betydande hjälp till utveckling genom unionens strukturfonder. Det krävs dock vissa grundläggande byggstenar som exempelvis kunskap och deltagande i olika sammanslutningar för att kunna ta del av de regionala fördelar som ett medlemskap i den Europeiska Unionen kan ge. Jag ställer mig därmed frågan om det föreligger en styrelseproblematik som hindrar Polen som nytt medlemsland och dess regioner att delta fullt ut på den regionalpolitiska europeiska arenan?

Genom mina studier har jag funnit att det finns betydliga skillnader i ländernas regionala handlingsfrihet gällande möjligheter att ta del av regionalpolitiken på EU-nivå. Ser man till de organisatoriska skillnaderna om styrelseorganens uppbyggnad så ser man att till skillnad från den franska regionalpolitiken så har den polska fortfarande inte formats efter tydliga riktlinjer gällande i vilken grad staten ska ingripa i det regionala maktutövandet. Andra funktionella skillnader, vilka t.ex. riktar sig till vilken kompetens styrelseorganen har, så ligger de polska regionernas långt efter de franska gällande informationssökande och kunskaper om möjligheter att ta del av olika EU-projekt för forskning och utveckling inom regionen med mera.

Mina slutsatser grundar sig i stort på att Frankrike, som genom att ha varit med och format den europeiska regionalpolitiken, har skapat sig större erfarenheter av regionalpolitiskt deltagande i EU och därmed kunnat utnyttja och påverka den regionala utvecklingen på ett mera effektivt sätt än Polen som nyetablerat medlemsland. Ett exempel på detta kan nämnas den frihet franska regioner har fått att delta i olika lokala och regionala sammanslutningar med andra organ

och även med andra nationer under ett allt större finansiellt ansvar. Man har även i allt större grad själva fått besluta och handlägga kring de EU-stöd som tilldelats regionerna för att främja regionernas ekonomiska och kulturella ställning med mera.

2. Syfte och Problemformuleringar

Mot bakgrund av den uppenbara regionaliseringstrenden i Europa är studiens syfte att lyfta fram skillnader vad gäller Frankrikes och Polens regionalstyre för att studera hur utformningen av styret rent organisatoriskt och funktionellt¹ har påverkat ländernas regionala utveckling och deltagande på EU-nivå. Jag vill med andra ord utreda om regional utveckling betyder olika i Frankrike och Polen och vad detta innebär i ett regionalpolitiskt perspektiv på den europeiska arenan. Min tanke har varit att jämföra två länder, ett väletablerat och ett nytt medlemsland i den Europeiska Unionen med så många likheter vad gäller statskicksens utformning som möjligt.

Med utgångspunkt ifrån autonomibegreppet har jag valt att analysera ländernas olika möjligheter, genom dess organisatoriska handlingsfriheter och funktionella handlingsförmågor² att delta i regionalpolitiken på EU-nivå.

Mina frågeställningar lyder enligt följande;

Hur påverkar de olika strukturerna i Frankrikes och Polens statskick styret på regional nivå?
Skiljer sig styrelseformen i Frankrike från den i Polen?

Befinner sig Polen som nytt medlemsland i stånd att kunna möta de nya utmaningar som EU-medlemskapet innebär eller finns här en styrelseproblematik som hindrar landet och dess regioner att delta fullt ut på den Europeiska arenan? Detta står i jämförelse med ett väletablerat medlemsland som Frankrike.

3. Avgränsningar

De områden som behandlas inom ramen för det regionala styret är Polens och Frankrikes regionala styrelsesystem³ och dess uppbyggnad rent organisatoriskt. Jag kommer även att titta på likformigheter respektive olikformigheter vad gäller regionernas roll, både organisatoriskt (om det finns en eventuell asymmetri⁴ eller om det råder en enhällighet bland regionerna) och funktionellt (om det regionala läget samt kompetensen hos de styrande har en avgörande roll vad gäller möjligheterna att delta på den europeiska arenan) samt slutligen titta på regionernas autonomi kontra heteronomi⁵ för att mäta handlingsfriheten.

Den historiska utvecklingen av regionerna i respektive länder kommer endast att beröras mycket kort och övergripande då min avsikt är att studera regionala förhållanden som de ser ut under perioden efter år 2000 och fram till idag.

¹ Se teoriavsnitt om likformighet och olikformighet

² Se teoriavsnitt om likformighet och olikformighet

³ Se teoriavsnitt om regionalt styre utifrån ett enhetligt statskick

⁴ Se teoriavsnitt om asymmetriska regioner

⁵ Se teoriavsnitt om autonomi och heteronomi utifrån två dimensioner

Mitt fokus ligger inte på att studera generella aspekter av väletablerade och nya medlemsstaters olika möjligheter att delta på den regionalpolitiska arenan inom EU även om detta faller sig väldigt intressant. Däremot har jag för avsikt att kunna använda mig av det teoretiska materialet gällande autonomibegreppet även på andra regionalpolitiska studier inom Europa.

Studien vänder sig till Frankrikes och Polens regionalstyre som helhet och jag kommer inte att gå in djupare på någon/några specifika regioner mer än att kort beröra olika exempel på avvikande regioner.

4. Disposition

Studien har följande upplägg. Ovanstående del utgörs av en bakgrundsinformation samt specificering av mitt syfte, mina frågeställningar och avgränsningar. Efter denna inledning följer en teoretisk referensram som beskriver enhetligt statsskick, organisatoriska resp. funktionella likheter/olikheter, asymmetriska statsskick, autonomi som analytiskt begrepp samt. Därpå följer en metodologisk beskrivning om urval av länder samt metodteknik. Empiridelen följer teoriavsnittets upplägg om regionalt styrelsesystem/modell, likformighet/olikformighet samt autonomi hos respektive länder; Frankrike och Polens, regionalstyre. Därefter följer en analys av studiens resultat och en avslutande diskussion kring resultaten.

5. Teoretisk referensram

Jag kommer i min analysmodell titta på staternas *styrelsesystem/modell*, om det råder *likformighet/olikformighet* vad gäller regionernas roll (om det finns en eventuell asymmetri⁶ eller om det råder en enhällighet bland regionerna) samt slutligen regionernas *autonomi* genom att studera regionernas *handlingsfrihet* respektive *handlingsförmåga*.

5.1 Regionalt styre utifrån ett enhetsstatligt statsskick

De områden som ligger inom gränserna för regionalt styre inom ett enhetsstatligt statsskick är oftast regional planering, statliga/kommunala arbeten, jordbruk och turism men även i många fall sjukvård, utbildning samt regional transport- och miljöpolitik. Graden av autonomi vid bestämmandet i dessa frågor skiljer sig dock väldigt mycket i de europeiska medlemsländerna (Larsson; 2003:4).

Enhetsstyre innebär att den politiska makten organiseras genom en starkt centraliserad stat där lokala myndigheters makt är mer eller mindre obetydlig. I detta enhetliga och enkla statsskick är det bara en nivå av styret som kontrollerar alla politiska områden över hela det geografiska området, detta centrala styre innehar med andra ord den enda suveräna makten i landet. Organ på lägre nivåer i samhället lyder under denna maktnivå, men den centrala statsapparaten kan delegera makt till regionala och lokala administrativa enheter. Dock kvarstår den centrala nivån som den suveräna lagstiftande institutionen. (Jackson, Jackson, 1997:205)

5.2 Före detta kommunistiska centraliserade statsskick och regioner

Tjeckien, Ungern, Polen och Slovakien är fyra centrala Östeuropeiska länder vars styre fortfarande har kvar influenser ifrån arvet av kommunismen. Statsskicken har gått från att ha varit starkt centralstyrda i riktning mot marknadsstyre vilket har lett till stora förändringar inom det lokala och regionala styret. Under kommunismen kännetecknades styret av ett hierarkiskt organiserat nationellt, regionalt och lokalt styre. Den regionala ekonomin styrdes från nationell nivå efter förslag/propositioner ifrån åtskilliga departement och det fanns inget regionalt styre som påminde om det i Västeuropa. Den ekonomiska omstruktureringen vände tidigare industriella fästen till sin nackdel, skapade fördelar för privata aktörer framför de tidigare offentliga aktörerna och regioner kom att bli områden för lokalisering av privata investerare snarare än för offentlig planering. Förändringarna bar inte enbart positiva aspekter med sig utan kom också att leda till stora ojämlikheter genom minskningen av de traditionella industriella regionerna samtidigt som utländska investerare inriktade sig mer på huvudstäder och utvalda regionala centrum som gränsade till väst. Avlägsnandet av de kommunistiska institutionerna i slutet av 1980-talet var omedelbar, men det nya systemet infördes med en mycket långsammare hastighet och är en väldigt komplicerad process. (Sykora; 1999: kap. 9)

⁶ Se teoriavsnitt om asymmetriska regioner

5.3 Likformighet och Olikformighet

Här studeras om länderna har en likformighet/enhetlighet eller olikformighet vad gäller det regionala styret, både rent organisatoriskt och funktionellt. Med organisatoriskt styre avses de regionala organens uppbyggnad; det vill säga ledning, hierarki och andra formationer inom regionen. Det funktionella styret ser bl.a. till det regionala läget (om den ligger centralt eller i periferin) samt kompetensen hos de styrande och hos de regionala organen i förhållande till den nationella nivån.

5.4 Asymmetriska statsskick

Inom ramen för likformighet/olikformighet handlar det även om symmetri kontra asymmetri. I en del länder finns det specifika regionala lösningar för vissa regioner och i andra lyder alla regioner under samma omständigheter. Ibland har regionerna olika ansvarsuppgifter och autonomi och styret för regionerna inom landet skiljer sig i stort. Kanske finns det en enhetlighet vad gäller regionernas ansvarsuppgifter, men olika styrningsmodeller hos regionerna eller tvärt om. Att en stat är homogen behöver inte innebära att man har samma modell för alla regioner, även bland enhetsstater förekommer inre olikformighet vilket man ofta kan se genom stora städers särställning. (Tallberg, 2005: 87)

Asymmetriska statsskick uppträder då kravet på enhetlighet får stå tillbaka för kravet på regional och lokal anpassning (Tallberg; 2003:54). Begreppet asymmetri förklaras utifrån att maktindelningen är beskaffad på ett sätt som tillåter att vissa enheter (delstater, provinser, regioner med mera) har maktbefogenheter som inte andra enheter har (Jackson, Jackson, 1997:220). Varje aktör (lokal/regional organisation) har en större eller mindre grad av autonomi beroende på graden av handlingsförmåga och handlingsfrihet. (Lundquist 1987:38-39)

Torbjörn Larsson menar att asymmetri kan ses som en blandning av federalism och nationellt statsskick (Larsson; 2003:1). Till detta skulle jag vilja tillägga att det även kan ses som inslag i respektive statsskick. Även små inslag av asymmetri kan urskiljas i ett statsskick, men inte betydliga nog för att statsskicket ska få en karaktär av vara en blandning av federalism och enhetsstat. En stat kan t.ex. delegera makt till en region som ett försök och inte som en permanent fördelning, även detta kan leda till asymmetri.

Skillnaderna regionerna emellan kan vara av olika slag; organisatoriska eller funktionella eller båda delar. Organisatoriska skillnader kan vara t.ex. hur styrelseorganen är uppbyggda och huruvida detta skiljer sig för de olika regionerna inom landet och de funktionella skillnaderna riktar sig till vilken kompetens styrelseorganen har främst i förhållande till den nationella nivån men även ibland i förhållande till den underordnade lokala nivån. (Tallberg; 2003:54-55)

I Västvärlden så har som nämnts tidigare många statsskick i allt större grad inslag av asymmetri. Kanske har behovet av att förändra de traditionella styrelseformerna gett upphov till dess tilltagande former. I och med upprättandet av den Europeiska Unionen så har medlemsländernas förutsättningar för maktutövande förändrats och medborgarna har kommit i skymundan för den nationella politiken. Detta är en av de många anledningar till varför man har ökat autonomi och maktbefogenheter för vissa regioner och lokala organ i många länder, med syfte att öka legitimiteten och upprätthålla ett bättre demokratiskt styre för medborgarna. Dock har inte alla regioner samma självstyre i alla typer av frågor, beroende på regionernas behov och möjligheter att påverka den centrala makten med mera. (Tallberg; 2003:52-53)

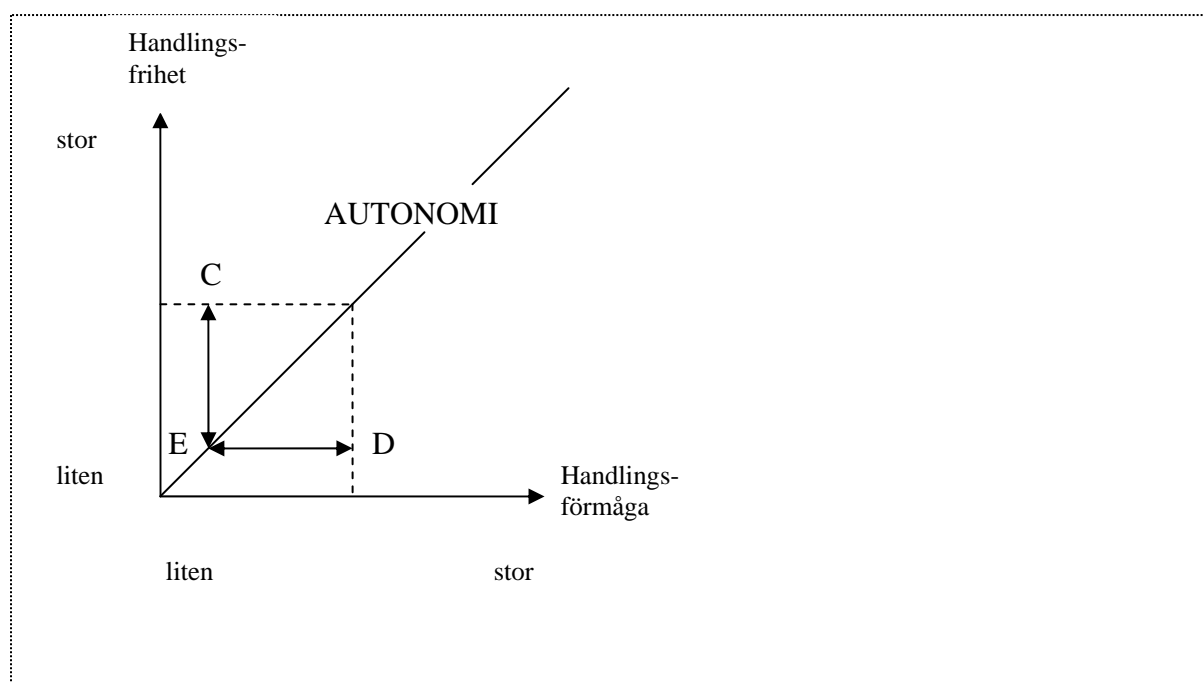
5.5 Autonomi

Jag kommer att använda mig av autonomibegreppet för att beskriva regioners grad av självständighet gentemot staten.

Autonomin refererar dels till ett strukturperspektiv och dels till ett processperspektiv. Strukturperspektivet avser distributionen av maktbefogenheter från centrum till dess omgivande delar, det vill säga makten som tilldelas regionerna i denna studie. Processperspektivet avser aktörernas (regionernas) sätt att använda sin autonomi i relation till de maktbefogenheter de har. Hur regionerna översätter sina förmågor till handlande studeras genom två dimensioner i autonomibegreppet, nämligen *handlingsfriheten*, sättet på vilket regionerna översätter sina egna förmågor till handlande, samt *handlingsförmågan*, i vilken utsträckning regionerna formar sin omgivning. En regions autonomi bestäms av de framgångar som uppnås vid utnyttjandet av de friheter man har att agera samt genom användandet av handlingskapaciteten för att förverkliga sina beslut. (Lundquist 1987:38-39)

I följande diagram beskrivs autonomi efter stor eller liten grad av handlingsfrihet samt stor eller liten grad av handlingsförmåga.

5.5.1 Diagram 1. Autonomi



(Lundquist; 1987:39)

Vid markeringen C har aktören en större handlingsfrihet än förmåga att handla och vid markeringen D har aktören ett överskott av handlingsförmåga. Vad som kan utläsas av markeringen E är att i båda förhållandena som beskrivits enligt ovan (C respektive D) så har aktören samma grad av autonomi. (Lundquist 1987:38-39)

Det finns olika typer av autonomi men jag har valt att använda mig av en organisatorisk innebörd då detta inbegriper organiserade kollektiv och dess kontroll av verksamheten (Lane; 1977:247). I mitt fall innebär detta en koncentration till regioner och deras

autonomi/maktbefogenheter att styra i förhållande till staten. Andra typer av autonomi kan exempelvis vara individuell med fokus på frihet (ibid).

En autonom handling är en direkt besluten åtagelse av regionen medan en handling som fattas av någon annan faller under benämningen heteronom (Lane; 1977:247). Med andra ord så har regionen en autonom ställning om den kan ta egna beslut och sedan styra över hur man ska gå tillväga för att genomföra dem. Handlingar som är heteronoma är de handlingar som regionen exempelvis får i åtagelse efter villkor ifrån staten. Sedan finns det även olika fall av heteronoma handlingar beroende på statens beslut om vad som ska göras, innefattande fall där staten lämnar över till regionen att besluta om genomförandet av ett beslut. (Lane; 1977:247-249).

Frågan om *Vad* och *Hur* ger en beslutssituation har två olika dimensioner, en primär och en sekundär (ibid). Förhållandet mellan autonomi och heteronomi utifrån de två dimensionerna kan utläsas genom följande tabell;

5.5.2 Tabell 1. Autonomi och heteronomi utifrån två dimensioner

	<u>Vad</u> som beslutas	Primär autonomi	Primär heteronomi
<u>Hur</u> beslutet genomförs			
Sekundär autonomi		Full autonomi	Begränsad heteronomi
Sekundär heteronomi		Begränsad autonomi	Full heteronomi

(modell skapad efter Jan-Erik Lanes teori, 1977:4)

I en region råder full autonomi om man exempelvis själva beslutar om ett nytt projekt och hur det ska organiseras och genomföras. I motsatt tillstånd uppträder full heteronomi och då är det staten som beslutar om ett nytt projekt samt hur det ska det ska organiseras och genomföras. I vissa fall kanske regionen beslutar om ett projekt, men måste samtidigt acceptera att staten går in och beslutar om hur det ska genomföras, då har regionen begränsad autonomi. Begränsad heteronomi uppträder exempelvis då staten beslutar om ett projekt för regionen, men att regionen själv får organisera och planera genomförandet av projektet. (Lane; 1977:247-249)

6. Metodologi

Uppsatsen bygger på fallstudier av två medlemsländer i den Europeiska Unionen, nämligen Frankrike och Polen. Genom jämförelser av de två ländernas statsskick samt regionala förhållanden har studien även en komparativ ansats. Detta innebär i sig att jag karaktäriserar två olika fenomen, Frankrikes hantering av regionfrågor kontra Polens, för att se huruvida de skiljer sig åt samt vilken betydelse detta har för regionalpolitiskt deltagande på EU-nivå. Urvalet bygger på ländernas likheter gällande statsskickens utformning (se urval nedan).

Jag kommer att använda mig av en så kallad ”*most similar systems design*” MSSD, vilket innebär att jag jämför politiska system som har många likheter, för att sedan finna de aspekter som skiljer sig åt hos de likartade länderna (Landman; 2000:27).

6.1 Urval

För att hitta material som möjliggör komparation har jag försökt finna två länder, ett väletablerat medlemsland i den Europeiska Unionen och ett nytt medlemsland, med så många likheter som möjligt vad gäller statsskickens utformning. Nedan kommer jag kort beröra de empiriska fakta som ledde mig fram till mina val genom att presentera och argumentera kring de länder jag ansåg vara bäst lämpade för denna typ av studie.

De väletablerade medlemsländerna Frankrike, Italien och Belgien ses som sydeuropeiska enhetsstater, med den skillnaden att Italien och Belgien rör sig mot federala stater (Wredén, Nylund, Storstadspolitik 4:2005).

Frankrike är av tradition ett centralstyrt land men har numer en större öppenhet för regionalt styre efter en grundlagsändring år 2002 (Tallberg; 2005:77-78). Det finns fyra nivåer av styret, nationell, regional, departemental och kommunal (Landrapport: Frankrike, utrikesdepartementet). Det lokala styret består i att regionerna (26 till antalet) ofta saknar både grundlagsskydd samt lagstiftande rättigheter vilket betyder att de är beroende av den nationella regeringen för sitt inflytande. En viss del asymmetri⁷ finns då ex. Korsika har en specialställning samt att Paris som största stad anses som både ett departement och en kommun. (Wredén, Nylund, Storstadspolitik 4:2005)

Italien är som tidigare nämnt på väg mot ett statsskick med formen av federalism⁸. Landet har fyra direktvalda nivåer, nationell, regional, provinser och kommuner och räknas till kategorin

⁷ Se teoriavsnitt om asymmetriska regioner

⁸ Federalism innebär en fördelning av den lagstiftande makten mellan en central enhet och ett antal territoriella enheter. Varje nivå av styret är tilldelat ett urval av ansvarsuppgifter, maktbefogenheter och funktioner vilka är specificerade av någon typ av konstitutionellt dokument. Suveräniteten är därmed fördelad mellan centrum och periferi varvid styret på respektive nivå teoretiskt sätt inte ska kunna inkräkta på varandras territorier. (Haywood, 1999:114-115) Federala stater kan ses som suveräna och självständiga enheter på den internationella arenan även om makten är uppdelad inom dess gränser. Inom den nationella politiken har varje regional enhet (delstat) i stort sett samma grad av autonomi vad gäller den lagstiftande och/eller verkställande makten. Vanligtvis påverkar enheterna den nationella politiken genom ett tvåkammerssystem där den ena kammaren representerar enheterna och den andra hela nationen. Inflytandenivån mellan de två kamrarna skiljer sig oftast genom att den som representerar hela nationen har större tyngd i de beslut som fattas. (Tallberg; 2003:52-53) Stater med federalistiska statsskick tenderar att vara stora, både geografiskt och befolkningsmässigt, med många etniska eller språkliga grupper och med en historisk tradition av lokalt styre (Jackson, Jackson; 1997:205-209). Länder inom den Europeiska Unionen som tillämpar detta statsskick är bland annat Tyskland, Belgien och Österrike.

för konstitutionella regioner då regionerna har grundlagfästa rättigheter. De har dock fått en asymmetrisk⁹ utformning då alla inte har samma rättigheter. Det regionala styret är väldigt varierat i Italien på grund av historiska skäl (Wredén, Nylund, Storstadspolitik 4:2005) och är därför mycket svårt att behandla i en fallstudie.

Belgien har fyra nivåer av valda styrelseorgan, en federala nivå, regionala nivå, provinser samt kommuner. Den regionala nivån är uppbyggd av tre ekonomiska regioner (Flandern, Vallonien och Bryssel) samt tre geografiska språkregioner (tyska, franska och flamländska). Regionerna är självstyrande enligt konstitutionen varvid landet räknas som en federation. I landet finns även en viss grad av asymmetri¹⁰ då Bryssel bryter den geografiska indelningen i språkregioner, vilket betyder att invånarna själva kan bestämma vilken region de önskar tillhöra. (Wredén, Nylund, Storstadspolitik 4:2005) Landet är litet rent befolkningsmässigt och storleksmässigt samt har ett statsskick som är så unikt att det är svårt att finna en motsvarighet. En komparativ studie lämpar sig därför inte med Belgien som fall.

Polen är en centraleuropeisk enhetsstat med fyra direktvalda samhällsnivåer, nationell, regional, distrikt och kommuner. I landet förekommer en viss asymmetri genom att de 65 kommuner som har över 100 000 invånare har samma status och befogenheter som ett distrikt. Warszawa, landets huvudstad utgörs av 11 kommuner vilka bildar ett gemensamt, direktvalt fullmäktige för hela staden vilka ansvarar för dess utveckling och planer. På detta sätt utgör Warszawa ett distrikt men utan ett distrikts rättigheter. Polen är det land som nått längst i regionaliseringsprocessen bland de nya medlemsländerna men även Tjeckien har infört en ny regional mellannivå. (Wredén, Nylund, Storstadspolitik 4:2005)

Tjeckien har tre direktvalda samhällsnivåer, den nationella, regionala och den kommunala. Regionerna och kommunerna är i betraktelsen jämbördiga med varandra rent konstitutionellt sett och ingen har beslutsrätt över den andre. Medlemskapet i den Europeiska Unionen har gjort att det regionala och lokala självstyret stärkts betydligt. (Wredén, Nylund, Storstadspolitik 4:2005) Diskussioner om regional utveckling finns även i Ungern, de baltiska staterna samt i Slovakien. Dock är dessa länder betydligt mindre och har inte kommit lika långt vad gäller regionaliseringsprocessen (Tallberg, 2005:78).

	Folkmängd	Landareal
Frankrike	62 miljoner	549 000 km²
Italien	58 miljoner	301 000 km²
Belgien	10 miljoner	30 500 km²
Polen	38,2 miljoner	312 683 km²
Tjeckien	10 miljoner	30 500 km²
Ungern	10 miljoner	93 033 km²

(Landrapport: Frankrike, Italien, Belgien, Polen, Tjeckien och Ungern; Utrikesdepartementet)

Av den Europeiska Unionens medlemsländer har jag valt att studera Frankrike och Polen, med motiveringen att de har stora likheter vad gäller statsskickens utformning. Därtill har valet av Polen till stora delar berott på att det finns rikligt med studier samt lättillgänglig information gällande det regionala styret då det traditionellt ansetts som mycket viktigt i landet. De övriga av de nya medlemsländerna skiljer sig framförallt genom att de är betydligt mindre, både

⁹ Se teoriavsnitt om asymmetriska statsskick

¹⁰ Se teoriavsnitt om asymmetriska statsskick

storleksmässigt och befolkningsmässigt, samt att de inte har kommit lika långt gällande regionaliseringsprocessen. Därtill har det varit svårt att hitta uppdaterad information om det regionala styret i dessa länder med översättning till engelska.

En bra sökstation för översiktlig information gällande olika länders statsskick som utnyttjades vid urvalet var svenska utrikesdepartementets presentationer av landrapporter samt publikationer av Regionplane- och trafikkontoret, RTK. Här får man en grundläggande information som gör det lätt att dela in länder i olika fack utan att beröra detaljer.

6.2 Mätning av materialet

Studiens teoretiska diskussion baseras på bland annat professor Lennart Lundquist studier av autonomibegreppet om handlingsfrihet och handlingsförmåga. Denna diskussion kompletteras med Jan-Erik Lanes uppsats om institutionell autonomi; innebärande autonoma kontra heteronoma handlingar. Kopplingen modellerna emellan har varit tillfredställande då de tillsammans ger en bättre helhetsbild av autonomibegreppet på organisatorisk och institutionell basis. Därtill har jag använt mig av docent Torbjörn Larssons publikationer gällande asymmetriska statsskick. Mitt val av författare grundar sig på att de håller en god akademisk nivå samt har en erkänd ställning inom forskningen för sitt område.

Teorikapitlet liksom empirikapitlet bygger sedan vidare på material hämtat ifrån sökstationer på nätet kopplat till den Europeiska Unionens olika institutioner.

Den litteratur jag använt mig av till empirin har bland annat inriktat sig på studier av regional utveckling i ekonomiska övergångsländer. En källa jag särskilt tagit del av för studierna av Polen är artikeln ”Patterns of Regional Inequality in Transition Economies” hämtad ur tidskriften ”European Planning Studies” vilken publiceras i samarbete med ”Association of European Schools of Planning” (AESOP), ett oberoende organ av professionella planeringsutbildare med ett medlemskap av över 100 utvecklingsinstitut i Väst- och Östeuropa. Här framgår många av de ekonomiska, geografiska, funktionella och organisatoriska¹¹ trender som drabbat regionerna i några av de nya medlemsländerna i den Europeiska Unionen. För Frankrikes del så har jag använt mig av information främst hämtad ifrån Frankrikes Utrikesdepartement, Inforegio (genom EU-kommissionens hemsida) samt genom Frankrikes konstitution och lagändringsförteckning, men även utifrån hemsidan till Sveriges Statskontor i Stockholm.

¹¹ Se teorikapitel om organisatoriska och funktionella skillnader, inom asymmetriska statsskick, stycke tre

7. Två Regionalstyren i Fokus

7.1 Inledning

I både Polen och Frankrike utövar staten olika former av kontroll över regionalstyret. Det är med statens hjälp, i form av dess strategibyggnad, som regionerna kan ta del av EU's strukturfonder. Fonderna finns till för att hjälpa fram regioner som drabbats hårt av någon form av katastrof eller ligger efter i utvecklingen i jämförelse med andra regioner i Europa. Men även till regioner som på ett innovativt sätt öppnar nya dörrar till framgång genom olika samarbetsprojekt etc. Vid sådana tillfällen kan man ta del av EU's resurser och expertis. Dock är denna uppgift inte lätt då det inte finns någon skriftlig manual som på ett bra sätt anger hur man ska skapa en sammanhållning hos regionerna. Man finner ofta väldigt omtvistade lösningar på de problem som uppstår i samband med regionala anpassningar och i följande empirikapitel studeras hur man i två olika länder med olika förutsättningar på både organisatorisk och funktionell¹² basis angriper de regionala utvecklingsproblemen.

I takt med den europeiska utvecklingen så har man etablerat regionalpolitik som en central politisk fråga i ett flertal av de europeiska medlemsstaterna, däribland Frankrike. Man har i och med detta insett en nödvändighet att ifrågasätta den centraliserade maktordningen i landet. Även i Polen har det skett en liknande process då man konstaterat att det behövs både beslutsmässiga och kompetenta politiska administratörer på regional nivå för att kunna förverkliga och ta del av den europeiska politiken (Tallberg; 2003:45, 67).

¹² Se teorikapitel om Likformighet och Olikformighet gällande organisatoriska och funktionella skillnader

7.2 La France/Frankrike

7.2.1 Regionalt styrelsesystem/modell

Regionaliseringsprocessen i Frankrike började ta fart i början av 1980-talet och idag lyder författningens första artikel att "Frankrike är decentralt organiserat" (Tallberg; 2003:69). Frankrike har av tradition varit ett mycket centralstyrt land där det regionala och lokala styret främst stått som mottagare av förvaltningen på den statliga nivån. Innan 1980-talet sågs regionerna inte som självständiga och självstyrande enheter, men på senare tid så har decentraliseringslagar om maktöverflyttning till regionala och lokala förvaltningar stärkts. Regionerna har fått fler ansvarsområden och en större lokal demokratisk förankring genom att beslutsfattarna i regionerna utses genom allmänna val. (Hedin, Lundberg, Möller; 2002:41-49). Därtill har man även en större öppenhet för regionalt styre efter en grundlagsändring år 2002, innebärande en ökad experimentering för att finna effektiva lösningar som leder i riktning mot en ökad demokrati och ett större allmänt deltagande (Féron; 2003:1-6). Under tiden för grundlagsändringen tillträdde även den första regionalpolitikern premiärministerposten, nämligen Jean-Pierre Raffarin, vilken kom att jobba för att stärka intresset för en ökad decentralisering med syfte att effektivisera samhällsordningen (Tallberg; 2005:77-78). Det franska kommunsystemet består av regioner "région", departement "département" och kommuner "commune", varav de 22 regionerna plus fyra områden på andra kontinenter, nämligen Guadeloupe, Martinique, Franska Guyana och Réunion, ses som de största enheterna (Hedin, Lundberg, Möller; 2002:41-49).

Karta över regioner i Frankrike



(Enchanted learning; www.enchantedlearning.com)

Uppgifterna för regionerna berör främst regional planering, att främja ekonomisk utveckling, yrkesutbildning, underhåll samt uppbyggnad av gymnasieskolor, kultur och fritidsverksamheter. (Hedin, Lundberg, Möller; 2002:41-49)

Ett av de regionala beslutande organen är regionrådet "Conseil régional". Ledamöterna, i regionrådet utses genom allmänna val med proportionell representation och varierar till antalet i de olika regionala råden beroende på regionernas storlek. Variationen rör sig från omkring 40 stycken till 200 stycken och mandatperioden ligger på sex år (Hedin, Lundberg, Möller; 2002:41-49).

Regionrådet väljer ut en ordförande, vilken tillsammans med en vice ordförande och ett antal ledamöter bildar en ständig kommitté "l'Assemblée régionale". Denna ständiga kommitté har även den en beslutande position i regionen, med beslutanderätt i de frågor som de blir delegerade ifrån regionrådet. Man har dock ingen verkställande makt i kommittén utan den ligger uteslutande på den valde ordföranden. Ordföranden har även ensamt ansvar för den regionala administrationen samt att bereda de ärenden som ska beslutas i regionens beslutande organ (regionrådet och den ständiga kommittén). Ordföranden representerar även det politiska ledarskapet utåt sett mot nationen och de andra regionerna med mera. Den franska regionala förvaltningsmodellen bygger i stort på att ordföranden som ensam person innehar de största maktbefogenheterna och bär det största ansvaret, men med möjlighet att delegera makt till andra (Ibid.).

Ytterligare en regionkommitté med inriktning på ekonomiska och sociala frågor bygger upp regionen "le Conseil économique". Detta organ ses enbart som rådgivande med representanter ifrån näringslivet, fackföreningar, föreningslivet samt andra yrkesorganisationer med mera. Man måste rådfråga kommittén vid beredanden och genomföranden av nationella planer som berör regionerna/regionen samt vid fastställande av regionala utvecklingsplaner och även inför regionala budgetbeslut. Därtill kan kommittén lämna synpunkter i alla frågor som berör regionen samt kan efter uppmaning från ordföranden yttra sig i regionala ekonomiska, sociala och kulturella frågor och förslag (Hedin, Lundberg, Möller; 2002:41-49).

Vad gäller medborgarnas rätt till initiativ och deltagande genom direkt påverkan i regionen så har man i Frankrike ännu inget utvecklat system för att möjliggöra detta (Ibid.).

Den franska staten kontrollerar den regionala förvaltningen genom en direktvald företrädare av regeringen under benämningen "prefekt", vilken i stort motsvarar den svenska landshövdingen. Prefekten har rätt att agera efter beordran från staten och är chef för det departement inom vilken den administrativa huvudstaden i regionen ligger. Prefekten svarar även för den administrativa tillsynen av regionen. Dock finns det ett antal olika regionala verksamheter som prefekten inte lyder över och dessa inbegriper rättsväsende, utbildning och yrkesinspektion, inom vilket det finns särskilda organ och kanaler för den regionala och nationella samordningen och ledningen. Regionen har skyldighet att underrätta prefekten vid viktiga beslutstaganden, vilken i sin tur har rätt att inom en tvåmånadersperiod begära att beslutet prövas av en förvaltningsdomstol "tribunal administratif" om denne anser att det strider emot den franska lagen. Innan domstolen avgör huruvida beslutet ska upphävas eller inte så har prefekten rätt att diskutera frågan med beslutstagarna inom regionen för att försöka förmå dem att ändra beslutet (Ibid.).

Finansieringen av de regionala självstyrelseorganen sker genom skatter från staten, privatpersoner, företag och affärsrörelser inom olika områden samt genom statsbidrag och andra inkomster som lån och avgifter. Skatterna kan innebära allt ifrån renhållning till fysisk planering (Hedin, Lundberg, Möller; 2002:41-49).

De nya decentraliseringslagarna har inneburit större kostnader för medborgarna genom ökade regionala skatter, därtill har det skett en splittring av de regionala uppgifterna då lokala myndigheter idag främst arbetar för regionens intresse snarare än nationens intresse. Dock innebär de här förändringarna att de regionala uppgifterna styrs på den mest lämpliga nivån i samhället, regionen själv, för att skapa en större demokrati inom landets administration och förvaltning. (Swift, Kervella; 2006)

7.2.2 Likformighet/Olikformighet

Den övergripande delen av Frankrikes regioner lyder under Mål 2¹³ gruppen om EU-stöd för strukturella svårigheter, men det finns även ett fåtal regioner som brottas med problem som gör att de har en starkt eftersatt position och faller in i gruppen för Mål 1¹⁴. Detta är främst tidigare kolonier och öar långt ifrån det franska fastlandet; ex. Réunion, Guadeloupe, Corse, Guyana och Martinique. (Inforegio, Interreg III A) Genom en grundlagssändring i mars år 2003 införde man en del nya decentraliseringslagar för att effektivisera styret hos dessa regioner. Lagändringarna kom att betyda en större frihet för de territoriella enheterna att handlägga kring sina egna angelägenheter; då de även fick en ökad finansiell autonomi och reglerade maktbefogenheter innebärande större möjligheter att själva experimentera sig fram till hur man på bästa sätt skulle utveckla regionen. Den nya konstitutionen kom att innebära att man övergav principen om likformighet/enhetlighet vilken tidigare krävde att alla territoriella områden skulle befinna sig på samma nivå och med samma rättigheter att utöva samma maktbefogenheter oavsett storlek. (Frankrikes Utrikesdepartement; 2006)

Réunion, Guadeloupe, Guyana och Martinique har nu en särställning bland landets regioner genom en varierande grad av självständighet då de räknas som både regioner och departement (motsvarande svenska län) (Hedin, Lundberg, Möller; 2002:41-49). Liknande särställningar hade redan tidigare brutit igenom den franska konstitutionen genom Corse specifika status samt huvudstaden Paris med maktbefogenheter som både en kommun och ett departement. (Frankrikes Utrikesdepartement; 2006)

De nya tilläggen i den franska konstitutionen har format om hela den statliga strukturen och öppnat upp möjligheter för framtida ändringar som kommer att öka de institutionella och administrativa skiljaktigheterna i Frankrike. Integrationen i EU och den ökade autonomi på regional nivå är två utvecklingar som ligger parallellt med varandra och som i kombination har omformat det centrala styrets institutionella arkitektur. Den traditionella statsapparaten i Frankrike befinner sig nu bara på en av nivåerna i ett flernivåstyre, dock fortfarande på den mest betydande nivån. (Frankrikes Utrikesdepartement; 2006)

Rent funktionellt så har regionaliseringsprocessen i Frankrike varit en positiv utveckling för de regioner där de styrande har gått in för sin uppgift och utnyttjat regionens särpräglade utseende och möjligheter för att öka dess attraktion, exempel på en sådan region är Nord-Pas-de-Calais. (Féron; 2003:1-6)

¹³ Se Bilaga 3. "Regioner som omfattas av EU's regionalstöd".

¹⁴ Se Bilaga 3. "Regioner som omfattas av EU's regionalstöd".

Nord-Pas-de-Calais har tidigare varit en tydligt eftersatt region i landet med hög arbetslöshet och stora motgångar inom sin industriella textilproduktion, men på grund av sitt innovativa styre (med satsningar på kommunikation och nätverksbyggande) har regionen idag fått ett ökat intresse för utländska investerare. Nord-Pas-de-Calais har dragit nytta av sitt läge genom närheten till Bryssel och London och öppnat industri- samt innovationsparker för att väcka intresse och locka investerare. Dessutom räknas regionen till en av de första Euroregionerna då man den 21 juni 1991 öppnade upp ett gränsöverskridande samarbete med Kent i England och med de tre belgiska regionerna Flandern, Wallonien och Bryssels huvudstadsregion. Det euroregionala samarbetet har dock svalnat i intensitet och en intressant aspekt av den avslagna takten i samarbetet är att detta skedde under samma tidpunkt som de franska regionerna, genom den andra decentraliseringsakten, fick större befogenheter och därmed tappade intresset för att delta i de ofta svårhanterbara euroregionala samarbetena. Ofta har de euroregionala ekonomiska och legala hindren legat bakom förändringarna¹⁵. Nu mer kan de franska regionerna mer självständigt ta viktiga beslut gällande den regionala utvecklingen och man har idag i större grad öppnat upp marknaden för sina regioner vilket har betytt mycket för bl.a. regionala politiska aktörer. (Féron; 2003:1-6)

I Alsace har man nått ett steg längre än andra regioner då man som första region ensamt fått besluta om handläggandet kring de EU-stöd som tilldelats regionen (Ibid.). Regionen har på så sätt nått en högre grad av autonomi och erhållit en större handlingsförmåga än de andra regionerna genom att på försöksbasis ha nått en högre beslutandegrad. (ibid.)

Perifera regioner i Frankrike har haft det svårare att nå framgång då de har saknat handlingsutrymme mycket på grund av sitt distanserade läge. Kompetensen och engagemanget hos de styrande i regionen samt det regionala läget har varit avgörande för att kunna nå framgångar likt dem i Nord-pas-de-Calais och Alsace. (Féron; 2003:1-6)

Alla regioner i Frankrike har sedan en längre tid tillbaka ingått i olika regionala samarbeten och utvecklingsprojekt med andra regioner i andra länder (både inom och utanför den Europeiska Unionen)¹⁶ vilket man kan följa upp under Inforegios regionala rapporter om regionalpolitik. Därtill har de franska regionerna även sedan länge etablerade informationskanaler i form av regionalkontor i Bryssel för att kunna ta del av den regionala politiken på EU-nivå på plats i Europas händelserika huvudstad. (Duval; Diplomatie Gouvernement France)

7.2.3 Autonomi

Den franska decentraliseringen mot ökade maktbefogenheter för regioner påbörjades som nämnts tidigare under början på 1980-talet. Sedan dess har regionerna fått allt större andningsutrymme

¹⁵ Det euroregionala samarbetet lyder under namnet ”Cross Channel Euroregion” och man har fokuserat på att främja handel, vetenskap, socialt och kulturellt utbyte mellan länderna, forskning och utveckling, strategisk planering, miljö och turism med mera (Europarådet; Euroregioner). Det euroregionala samarbetet har dock på senare tid tappat i styrka då man under senare tid upplevt en del ekonomiska och rättsliga hinder då samlingsprojekten även berör många områden utanför euroregionen. Man har exempelvis använt sig av kanaler som NGO:s (non governmental organisations) snarare än de fasta ramarna som förespråkas av den europeiska interregionala nivån. Euroregionen har därför tappat i styrka på grund av de legala hindren och bristen på en genuin känsla av samhörighet och identitet. Därtill kvarstår fortfarande en konkurrens mellan regionerna emellan. Den euroregionala strukturen är tung och svår att hantera och ledare har beslutat att dra ner på satsningen och lägga administrationen av Euroregionen mera vilande eftersom den ansetts för strikt och oformbar för att följa med i dagens föränderliga Europa. (Féron; 2003:1-6) Se även Bilaga 4 om Euroregioner.

¹⁶ Se Bilaga 4 om Euroregioner

och autonomi vad gäller hanterandet av EU-medel, vilket även har ökat möjligheterna till att kringgå statens kontroll och övervakning. (Féron; 2003:1-6)

De statliga regionplanekontrakten "Contrats de Plan Etat-régions" är framtagna av prefekter tillsammans med territoriella församlingar. Men de baseras fortfarande på en top-down styrd ordning där staten genom bl.a. prefekten vill ha den övergripande kontrollen av regionalstyret. Vad gäller den verkställande makten, som tidigare utövades uteslutande av prefekten, så är den delvis överförd till den valda ordföranden av regionrådet i regionerna. Men de territoriella enheterna har fortfarande ingen lagstiftande makt. (Ibid.)

Som enda land i Europa så finns det en konkurrens mellan franska regionala och andra lägre territoriella nivåer i samhället, då även lokala kommittéer kan implementera beslut inom områden där regionen har befogenhet. Däremot har regionerna fått en allt större och betydande roll vid sidan om staten vad gäller implementeringen av den statliga planeringspolitiken. Detta finansieras av såväl staten, lokala och regionala skatter samt även i allt större grad av EU-bidrag. Mängden av EU-medel tas med i beräkningen av planeringskontrakten med regionerna, men fortfarande kvarstår staten som huvudaktör i bestämmandet av de EU-delegerade bidragen (även när de gäller territoriella områden). Staten tillåter t.ex. inte direktförhandlingar mellan EU och regionerna. Därtill accepterar man inte fullt ut direktförvaltning av de tilldelade fonderna till regionerna. Den franska staten har en grindvakt vid varje steg i processen, från stadsplaneringen av fondmedel till övervakande av strukturanpassade program. Prefekten hamnar systematiskt mellan regionerna och EU-kommissionen och utnyttjandet av EU-bidragen går därför så trögt att man till och med riskerar att bidragen blir frysta om man inte utnyttjar dem mer effektivt. Därför har man nu beslutat att myndigheter med sin kompetens och fördelning av behörigheter med andra lokala organ etc. ska handlägga kring strukturfonderna. Utöver detta kommer en överflyttning av besluten från prefekten till de regionala råden vad gäller länken till strukturfonderna att experimenteras med för att nå en effektivare lösning på tröghetsproblematiken i fondutnyttjandet. (Féron; 2003:1-6)

Alsace är den första av Frankrikes regioner som har blivit tilldelad att ensamt handlägga kring 110 miljoner EUR, vilket har beviljats regionen som ett försök fram till år 2006, inom ramen för Mål 2. (Ibid). Här ser vi då även en indikation på att det har öppnats en asymmetrisk fördelning av maktbefogenheter till regionerna där vissa har mer autonomi än andra.

Förändringarna i Alsace har varit en regionalt administrativ revolution i Frankrike då experimentet togs fram av premiärministern Jean-Pierre Raffarin. (Ibid.)

"unity should not be confused with uniformity anymore. The right to run experimentation will be open to our local authorities. Experimentation will enable to look for the best effectiveness for public action and democracy. It will grant to local authorities room for assessment of the best way of implementing competencies." (Jean-Pierre Raffarin; 2002/10/16)¹⁷ se; Frankrikes konstitution och lagändringsförteckning.

Regioner som Alsace, Bourgogne och Champagne profilerar sig i dag som självständiga provinser (Tallberg; 2003:30).

¹⁷ Se Frankrikes konstitution och lagändringsförteckning; www.interieur.gouv.fr

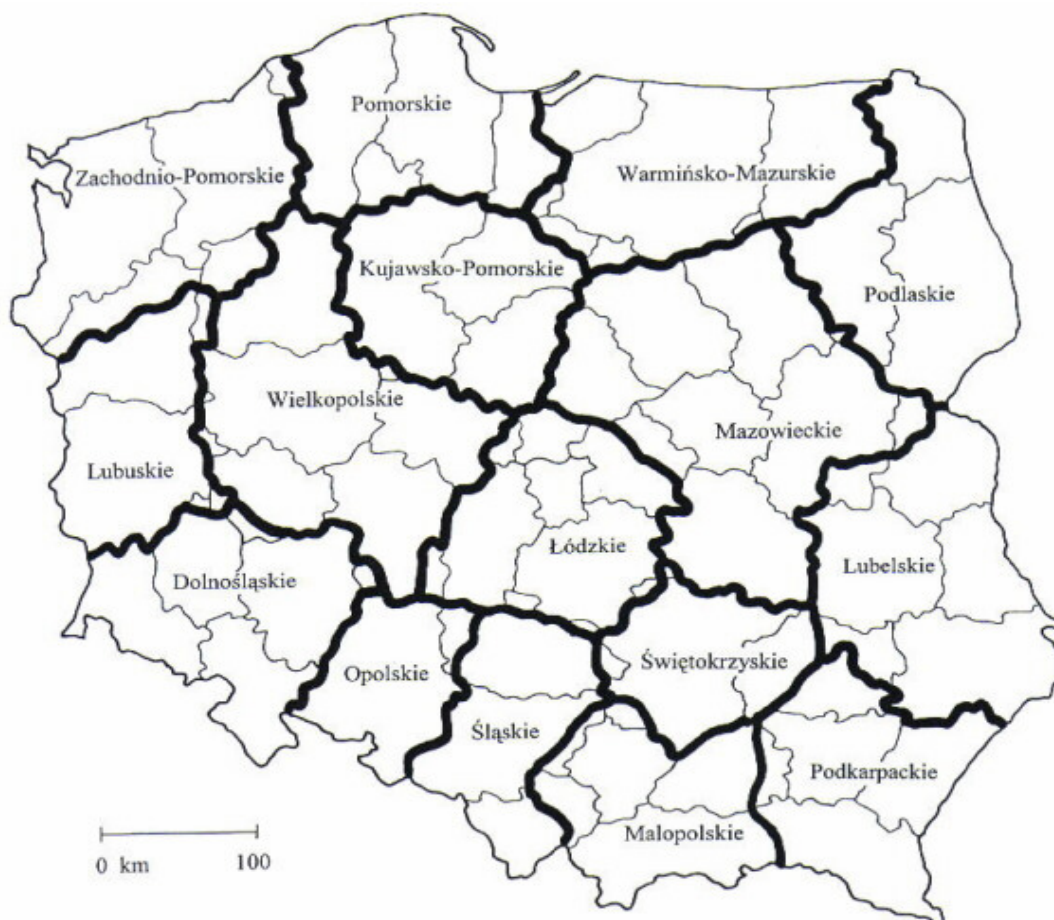
7.3 Rzeczpospolita Polska/Republiken Polen

7.3.1 Regionalt styrelsesystem/modell

Republiken Polen har karaktäriserats som en centraleuropeisk enhetsstat med fyra direktvalda samhällsnivåer; dvs. nationell, regional, distrikt och kommuner (Wredén, Nylund, Storstadspolitik; 4:2005). Det lokala och regionala styret står under inflytande av arvet från kommunismen, övergången från centralstyre till marknadsstyre, förändringar av de lokala styrelseformerna samt tvister om sammanslutningar och överenskommelser med den Europeiska Unionen. (Sykora; 1999: kap. 9) Polen var ett av de första länder i Östeuropa som i bred skala försökte återupprätta det lokala och regionala styret efter kommunismen (Regulski; 2003:8).

Under 1990-talet kom den centraliserade administrationen att ändra form då man genom en ”Lokal Självstyrelse Rättsakt” delegerade en viss del av makten till landets kommuner ”gminas”, t.ex äganderätt. Det dröjde dock tills den 26:e juli år 1998 innan det polska parlamentet ”sejm” godkände en förvaltningsreform innebärande en kompromiss om en ny uppdelning av regionerna ”voivodships”. Regionerna kom därmed att minska i antal från 49 till de 16 stycken som finns idag (Hedman; 2003:1).

Karta över regioner i Polen (från och med den 1 januari 1999)



(Sykora; 1999: kap.9)

Regionreformen innebar en radikal förändring och decentralisering av den politiska makten från centralstaten till de 16 voivodships som är utmärkta på ovanstående karta. Sedan den 1 januari 1999 styrs de av valda regionala församlingar som utgör det regionala parlamentet eller regionfullmäktigrådet "sejmik". Sejmik vilken är regionens beslutstagande enhet leds av en ordförande "Przewodniczacy", vilken har till uppgift att planera för den regionala utvecklingen. (Kosarczyn; 2001:8) Varje medborgare i Polen som har fyllt 18 år senast på valdagen har rätt att rösta i regionvalen (Hedin, Lundberg, Möller; 2002:73).

Voivodship-kommittén "Zarząd Województwa" består av fem medlemmar som väljs av sejmik och leds av en ordningsman/marskalk "Marszałek" och är ett verkställande organ på regional nivå (Regionkommittén; Devolution in Poland). Ordningssmannens är vald genom absolut majoritet¹⁸ i sejmik och dennes ansvarsuppgifter rör områden som utvecklingspolitik samt att kontrollera regionala självstyrande verkställande organ. Därtill måste ordningssmannen ta ansvar för att det råder en gynnsam regional utvecklingsmiljö, forma den regionala arbetsmarknaden, utveckla regional infrastruktur med både tekniska och sociala aspekter i åtanke. Denne ska även fungera som en finansiell motor för åtagna projekt, utbildningsväsendet, innovation av forskning och utveckling, miljöskydd samt kulturbyggande. Utöver detta förbereder ordningssmannen även en regional utvecklingsstrategi och representerar regionens ansikte utåt. (Kosarczyn; 2001:8)

Efter förslag från ministern som är ansvarig för offentliga angelägenheter väljer regeringen, genom premiärministern, en regional representant "voivod" som tillsammans med regionfullmäktige utgör de regionala myndigheterna. Här finner vi med andra ord den centrala regeringens representation i regionen. Premiärministern har även rättigheten att avsätta den regionala representanten vid upprepad och uppenbar misskötsel. (Regionkommittén; Devolution in Poland) Voivod, guvernören, utser i sin tur en styrelse som sitter i fyra år, vilken godkänns av regionfullmäktige. Styrelsen är det organ som innehar den utövande makten på regional nivå. De regionala myndigheternas uppgift är att utarbeta en utvecklingsplan med koncentration till frågorna ekonomi, kultur, miljö och medborgarinformation. Andra ansvarsområden som ligger under de regionala myndigheternas område är implementering av den nationella regionalpolitiken gällande exempelvis arbetsmarknadsfrågor (Hedman; 2003:1). Etableringen av valda regionala institutioner i Polen har varit ett stort steg i riktning mot en demokratisk regionalpolitik (Majcherkiewicz; 2004:1).

Det regionala självstyret spelar en mycket viktig roll för det högre utbildningsväsendet, yrkesskolor, hälsofrågor, specialistvård, bibliotek, kurorter och andra hälsoinstitutioner, kulturinstitutioner, den sociala servicen samt kanske allra viktigast för implementeringen av regional planering och regional utvecklingspolitik. (Sykora; 1999: kap.9, Hedin, Lundberg, Möller; 2002:75) Det finns inget ömsesidigt beroende mellan regionerna, länen och kommunernas styre och varje enskilt organ utför sina egna definierade allmänna ansvarsuppgifter (Regulski; 2003:88).

En del av budgeten erhålls ifrån den statliga inkomstkatten genom skattebetalande privatpersoner och av företag. De statliga bidragen som går till regionerna har tre olika beståndsdelar; utbildnings-, väg- och kompensationsbidrag. Därtill har även regionerna rätt att ta lån ifrån staten. (Hedin, Lundberg, Möller; 2002:77)

¹⁸ Absolut majoritet är när det krävs att ett förslag får stöd av mer än hälften av rösterna vid en omröstning. (wikipedia - den fria encyklopedin)

De regionala självstyrelseorganen kontrolleras av staten efter det att ett beslut är taget och då tittar man framförallt på lagligheten i besluten. I vissa fall kan kontrollen även ses som ett sätt att studera lämpligheten i besluten vilket sker inom de verksamheter som blivit delegerade från staten till det regionala organet. De regionala organen har som skyldighet att översända och informera de statliga organen inom sju dagar efter det att ett beslut är taget. Om beslutet bedöms som stridande mot lagen så har tillsynsorganet rätt att helt eller delvis upphäva beslutet, men det måste i så fall ske inom 30 dagar efter de att beslutet översänts. Det upphävda beslutet kan sedan överklagas av det självstyrande organet på regional nivå inom ytterligare en tid på 30 dagar efter det negativa beskedet. Överklagan skickas till en administrativ domstol för ett slutgiltigt ställningstagande. Vad gäller lämpligheten hos besluten så kan det regionala tillsynsorganet bestämma ifall ett beslut inte får verkställas innan självstyrelseorganet på nytt prövat ärendet. Efter en omprövning, samt ifall självstyrandeorganets beslut fortfarande inte är lämpligt så har tillsynsorganet rätt att upphäva beslutet och även ersätta det med ett annat. Dock måste tillsynsorganet informera både självstyrandeorganet och den berörda ministern i regeringen om detta. Om ministern i sin tur väljer att inte fatta något nytt beslut i ärendet så träder det nya beslutet i kraft trettio dagar efter det att det utfärdades (Hedin, Lundberg, Möller; 2002:78).

Staten har enligt lag rätt att avsätta regionala församlingar i fall av upprepad och uppenbar misskötsel. Berörda grupper och individer har även rätt att överklaga dessa beslut (Hedin, Lundberg, Möller; 2002:78).

7.3.2 Likformighet/Olikformighet

Vad gäller organisatoriska skillnader¹⁹ i det polska regionalstyret så finns det inget som säger att en region har större beslutanderätt än andra i vissa frågor. Däremot så har det regionala styret i Polen under utvecklingen sedan kommunismens fall gått igenom stora omvandlingar på vägen mot ett ökat självstyre och ekonomiskt inflytande. Detta har i sig lett till svårigheter att föra en sammanhängande regionpolitik (Wredén, Nylund, Storstadspolitik 4:2005). Därtill har det visat sig att vissa regioner har varit väl förberedda för att kunna dra nytta av möjligheterna med inträdet i den Europeiska Unionen medan styret i andra regioner har visat stora svårigheter att möta de utmaningar som följt i spåren efter medlemskapet. De svåraste motstånden har varit konkurrenstrycket inom unionen där det har visat sig att innovativa regioner har kommit längst. Framförallt på grund av funktionella svårigheter som resursbrist och det sämre geografiska läget så har regioner i Polens östra delar halkat efter i utvecklingen och man har inte kunnat styra regionutvecklingen efter samma förutsättningar och villkor som de i väst (Lobatch; 2004:4-6).

Regionerna anpassar sig olika till de nya ekonomiska omständigheterna varvid de östra regionerna i Polen har svårare att utveckla ett produktivt klimat än de västra. Vidare innebär de funktionella skillnaderna att de storstadsregioner som ligger i väst och gränsar till ett västeuropeiskt land med en större närhet till utvecklingscentrum i Europa har mer resurser och därmed bättre förutsättningar att satsa på utbildning, sjukvård, infrastruktur och social service med mera. Intresset för de västra regionerna i Polen är större för andra regioner i övriga europeiska medlemsstater och de ges därför större möjligheter att ingå samarbeten och följa med utvecklingen genom att delta i olika kontaktnät och dylikt. Styret i de östra regionerna i Polen påverkas mycket av att de har sämre tillgänglighet till den europeiska marknaden, samtidigt som en brist på resurser ger utlopp i sämre förmågor att styra enligt de preferenser som regionerna i väst har möjlighet till. (Petraikos; 2001) Desto sämre resurser man har, desto sämre möjligheter har man att leda regionens utveckling framåt, speciellt då konkurrensen ifrån de andra regionerna

¹⁹ Se teorikapitel om organisatoriska skillnader, inom asymmetriska statskick, stycke tre

har blivit hårdare efter kommunisttiden. Sedan kommunismens fall och introduktionen av marknadsstyre så har en tydlig trend pekats på att de regionala skillnaderna och olikheterna har blivit allt mer påtagliga i Polen. (Lobatch; 2004:3)

De regioner som framstått som ledande efter samhällets omformning är Mazowieckie, huvudstadsregionen samt Wielkopolskie. Även regioner som Zachodnio-Pomorskie, Dolnoslaskie och Lubuskie har dragit vinning av sitt centrala läge inom ett nytt europeiskt politiskt och ekonomiskt bälte. Dessa regioner har alltid varit mer utvecklade och har visat en större anpassningsförmåga till de ekonomiska omställningarna genom dess bättre ekonomiska struktur, bättre kvalificerad arbetskraft, mer resurser samt en mera välutvecklad infrastruktur vilket har ökat intresset och tillgängligheten för inrikes- och utrikeshandeln. Ekonomin i dessa regioner har därmed påverkat styret i positiv bemärkelse (Ibid.)

Förlorarna har varit de gamla industriella regionerna belägna i de centrala och östra delarna av landet. Den värst drabbade har varit Slaskie med sin koncentration till kol och stålproduktion. Styret i regionen påverkas också av de stora kostnaderna att åtgärda de miljöproblem som uppstått efter den storskaliga industriproduktionen. De nya reformerna har inte lett till något stöd i produktutveckling utan man har istället levt på bidrag som inte härleder av EU. Omstruktureringen av Slaskie har varit väldigt dyr och det har varit svårt rent politiskt. Forskare inom den europeiska kommissionen har tidigare benämnt regionen som den ”snävande stenen” vilken ses som ett av de främsta bekymren för den europeiska regionalpolitiken. Dock har man på senare tid sett positiva tecken i form av bättre utvecklad infrastruktur, en relativt hög koncentration av arbetskraft samt större förutsättningar för de gamla industrierna efter att under en längre period ha fått de största bidragen av alla de polska regionerna (Lobatch; 2004:7).

Då regionerna ser så olika ut krävs det specifika åtgärdsprogram och utvecklingsprogram som bygger på regionens strukturella utseende, men det finns många hinder i form av brister i samstämmigheten och i det gemensamma agerandet mellan aktörer på olika nivåer i samhället för att programmen ska fungera på ett effektivt sätt. (Sykora; 1999, kap. 9)

Europakommissionen pekar på stora svårigheter hos regionerna som är belägna i den östra delen av landet, vilka främst domineras av jordbruk som regional ekonomisk finansiering. Främst gäller detta i regionerna Podlaskie, Lubelskie och Podkarpackie, där man menar att det krävs brådskande specifika strukturella reformer för att regionerna ska kunna möta dagens och framtidens konkurrenskraftiga marknader. (Lobatch; 2004:3) Man har även funnit bevis genom teorier grundade på europeisk forskning att den institutionella kapaciteten hos regioner är en påtagligt viktig faktor för att lyckas rent ekonomiskt samt att på ett effektivt sätt kunna utnyttja EU's strukturfonder. Den största institutionella kapaciteten menar man ligger hos de västra och sydvästra regionerna i Polen, ex. Zachodnio-Pomorskie och Lubuskie. (Ibid)

Medlemskapet i EU och tilldelningen av strukturfonder skulle betyda en minskning av de regionala ojämlikheterna i landet. Förutsättningen för detta var dock att stöden ifrån EU skulle spenderas efter noga politiska och ekonomiska beräkningar om det skulle ge ett bra resultat. EU-bidragen beslutas under förhandlingar mellan EU-kommissionen, olika centrala organ och regionala myndigheter (Regulsky; 2003:222) I många fall så har överföringen av strukturfonderna bromsats upp under sammanfallandet med de målinriktade regionerna, då kommissionen inte har haft tillräcklig makt för att kunna tvinga fram en effektiv implementering och tilldelning av dem. Detta har i sin tur lett till att stöd har gått till föråldrade och ineffektiva industrier snarare än till att förbättra och effektivisera tillverkningsprocessen. I andra fall har det

varit så att de snabbt växande regionerna fått mest genom dess växande produktiva förmågor vilket har blockerat transfereringarna till de östra delarna av landet.

Bidrag som går till mer välutvecklade områden har enligt europeiska undersökningar visat sig ge ett bättre resultat i ett utvecklingsperspektiv än de bidrag som når fattiga områden; vilka ofta går helt förlorade. Detta har skapat en beslutsamhetsfälla hos kommissionen vilket hindrar en effektiv tilldelning av medlen då alla regioner i Polen faller under kategorin för Mål 1²⁰ och därmed har lika rätt till dem trots stora skillnader i utvecklingen. Andra europeiska exempel har visat på att de i slutändan ofta har varit rika människor i de fattiga delarna av landet som fått ta del av pengarna. Akademiker förespråkar ofta effektivitetsmodellen om tilldelning av bidrag till välutvecklade och produktiva regioner medan den polska regeringen försöker att hitta en balans mellan de två alternativen. Detta skapar i sig en otydlig bild av fördelningen. (Lobatch; 2004:7-10) Polen förespråkar idag även i alltför stor grad kvantitet framför kvalitet vilket gör att man inte når så goda resultat och att mycket av pengarna går förlorade (Grzegorz Grosse; 2003:1).

En positiv effekt av EU-medlemskapet för att främja de regionala intressena i Polen har varit de regionkontor som öppnats i Bryssel. I dagsläget finns det 17 stycken etablerade polska regionkontor i den europeiska huvudstaden. Den enda regionen som ännu inte har etablerat något brysselkontor är Podkarpackie. Tanken med etableringen i Bryssel är att regionalpolitiska specialister med fokus på de olika territoriella intressena ska främja regionen genom olika nätverk, lobbying och belysa möjligheter att söka bidrag inom olika områden för att gynna regionen. (Regions of Poland, 2006-02-13)

Man har även öppnat möjligheter för studenter och annan regionalpolitisk personal att praktisera vid svenska, engelska och holländska regionkontor för att låta dem ta del av arbetet där och kunna ta med sig sina lärdomar till egna etablerade regionala kontor. Stanislaw Kozlowski, rådgivande ämbetsman vid det polska Utrikesdepartementet, menar att *"man måste finnas på plats i Bryssel för att veta vad som händer och för att utbyta kontakter"*. (The Warsaw Voice; 2002-11-08)

7.3.3 Autonomi

De polska regionernas autonomi har ökat betydligt sedan kommunismens fall. Detta har även lett till stora olikheter i förvaltningen, både vad gäller möjligheter till framgång genom den regionala potentialen och inom den generella ekonomiska utvecklingen. Vissa regioner har kommit att bli mera inflytelserika än andra som beskrivits tidigare. Den polska regionalpolitiken har fortfarande inte formats enligt tydliga riktlinjer utan balanserar mellan liberala anspråk om ett minimalt statligt ingripande och en decentralisering av ansvarsuppgifter för att gynna den ekonomiska utvecklingen, samt av statliga ingripanden i huvudsak genom bidrag och statshjälp. (Lobatch; 2004:7)

Trots otydligheten i regionalpolitiken så har man kommit ett steg närmre i riktningen mot ett ökat demokratiskt styre då ett större beslutsfattande har lagts på en lägre nivå i samhället. Decentraliseringen kan även ses som positivt för den nationella politiken, framförallt ur ekonomisk synpunkt. Dock finns det fortfarande stora hinder för den regionala utvecklingen i Polen. Decentraliseringen av olika behörigheter till regionala myndigheter åtföljdes inte i tillräckligt stor del av en decentralisering av finanser vilket ökar handlingsfriheten men inte handlingsförmågan i samma grad. Därtill anses inte regionalpolitiken vara särskilt viktig hos

²⁰ Se Bilaga 3 om EU-relaterade regionalstöd

befolkningen som i mer än 40 år stått under inflytande av en starkt centraliserad socialistisk maktstruktur. Skapandet av flernivåstyrelse i Polen är ett långtidsprojekt och regionalstyrelsen är fortfarande ofta under direkt inverkan av styrelsen på central nivå. (Majcherkiewicz; 2004:1-10)

8. Analys

Hur påverkar de olika strukturerna i Frankrikes och Polens statskick styret på regional nivå? Skiljer sig styrelseformen i Frankrike från den i Polen?

Strukturen och funktionen hos det regionala styret i de två länderna har stora likheter genom att bl.a. en överstående makt övervakar styret ifrån statens sida, nämligen prefekten i Frankrike och guvernören "voivod" i Polen. Det finns även en intern uppdelning av det regionala styret i de båda länderna genom ett direktvalt representationsråd vilken i sin tur väljer sin verkställande styrelse. Rådet och styrelsen har sedan stöd av en administrativ kommitté som är verksam inom förberedningen av verkställandet av politiska beslut.

Stora skiljaktigheter finns gällande sättet på vilket besluten läggs fram. I Polen, som har gått igenom den största transformationen av regionalstyret (genom att i bred skala försökt återupprätta det lokala och regionala styret efter kommunismen), så finns det en tydlig problematik gällande decentraliseringen av olika behörigheter till regionala myndigheter, vilka inte åtföljts av en decentralisering av finanser. Därtill finns inga tydliga riktlinjer för regionalpolitiken, vilken balanserar mellan liberala anspråk om ett minimalt statligt ingripande och en decentralisering av ansvarsuppgifter för att gynna den ekonomiska utvecklingen, samt av statliga ingripanden i form av hjälpinsatser. Detta problematiserar även möjligheterna till en effektiv implementering av de EU finansierade strukturfonderna inom mål 1 och 2, vilket har resulterat i en snedfördelning av resurserna inom landets regioner då regeringen försökt att finna en balans mellan att fördela bidragen till de mest resultatbringande och effektiva regionala projekten samt till de regionala projekt som är i stort behov av finansiella resurser men inte uppvisar lika effektiva resultat. Därmed har gapet och skillnaderna regionerna emellan ökat

Decentraliseringen i Frankrikes kan i jämförelse ses som mindre radikal, men inte för den skull mindre viktig. Vi påträffar även i det franska regionalstyret en problematik gällande beslutstagandet där regionerna visserligen fått en större och betydande roll inom planeringspolitiken vilken även åtföljts av en större decentralisering av finanser, men där staten fortfarande kvarstår som huvudaktör i bestämmandet av de EU-delegerade bidragen. Man tillåter inga direktförhandlingar mellan EU-kommissionen och regionerna vilket gör bidragsfördelningen ineffektiv. Istället för att regionerna ska förhandla med den centrala staten har man nu sakteligen börjat experimentera med vissa regioner genom att ge dem större friheter vad gäller att ensamt handlägga kring de EU-finansierade bidragspengarna som tilldelats regionen. Med Alsace som exempel visar Frankrike upp ett nytt regionalpolitiskt initiativ där vissa regioner fått större maktbefogenheter än andra. Detta indikerar även på ett första steg till en asymmetrisk fördelning av maktbefogenheterna mellan regionerna i Frankrike, då kravet på enhetlighet får stå tillbaka för kravet på regional och lokal anpassning. Regionernas olika styrningsmodeller gör att handlingsfriheten i Alsace ökar i jämförelse med andra regioner och det blir en snedfördelning av möjligheterna att kunna påverka sin egen regionala utveckling. Vilket även i framtiden kan leda till ett större gap mellan de resursstarka och innovativa regionerna till de svagare och mera underutvecklade regionerna.

I både Polen och Frankrike ser vi därmed en tendens till att de nya decentraliseringslagarna har gjort att gapet mellan de resursstarka och innovativa regionerna och de mindre utvecklade regionerna ökar.

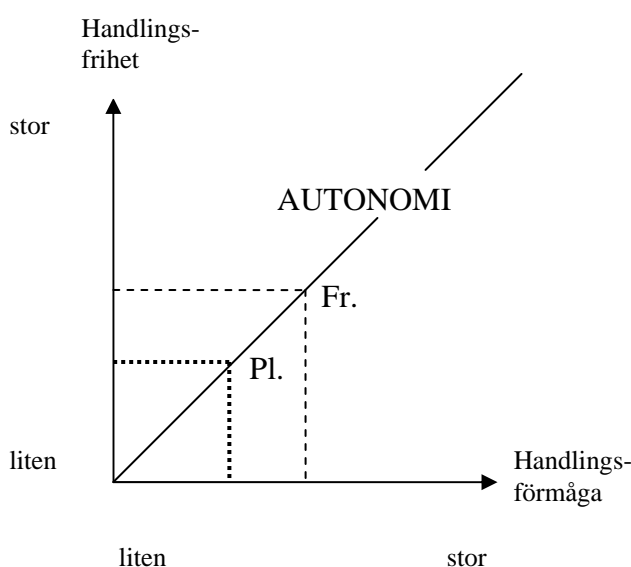
Befinner sig Polen som nytt medlemsland i stånd att kunna möta de nya utmaningar som EU-medlemskapet innebär eller finns här en styrelseproblematik som hindrar landets regioner att delta fullt ut på den Europeiska arenan? Detta står i jämförelse med ett väletablerat medlemsland som Frankrike.

Ser man till autonomibegreppet utifrån ett strukturperspektiv så ser man att man i Frankrike i större grad än i Polen öppnat nya möjligheterna för regionerna till beslutstagande hos innovativa regioner vad gäller handläggandet kring de EU-finansierade medlen. Kanske har detta varit ett svar på Frankrikes ineffektiva utnyttjande av bidragen då de varit nära att helt frysa inne. I Polen har man starka förbindelser mellan staten och regionen genom etablerade kontrakt och överenskommelser. Man har inte vågat släppa taget och låta de mest innovativa och effektivitetsbringande projekten leda utvecklingen framåt och

Med autonomibegreppet utifrån ett processperspektiv så finner man även här tydliga skillnader som indikerar för Frankrikes fördel. Frankrike har under en längre tid och i större bemärkelse än Polen utnyttjat sig av att knyta kontakter och öppna upp samarbeten med andra regioner i andra länder. Därtill är Frankrike en resursstarkare nation än Polen, landet ligger mera centralt i förhållande till EU's knypunkt och man har större erfarenheter genom ett längre medlemskap i den Europeiska Unionen då man varit med och format regionalpolitiken redan från start. Undantaget gäller för de franska regioner som ligger utanför Europas gränser, vilka liksom Polen lyder under Mål 1 gruppen för EU stöd.

Regionerna i Polen har enligt ovanstående diskussion en lägre handlingsfrihet genom statens otydliga riktlinjer och stränga bevakning av de EU-finansierade medlen, i motsats till Frankrikes nytänkande om ett större regionalt bestämmande ur både politisk och ekonomisk synpunkt. Ser man till handlingsförmågan så har regionerna i Frankrike (med undantag för de franska regionerna utanför Europa) genom dess centrala läge samt genom större kunskaper och erfarenheter större möjligheter att utnyttja EU's alla kanaler.

8.1 Diagram 2. Autonomi (efter Lennart Lundquists modell, 1987:39)



Enligt Lundquists modell skulle detta innebära att de franska regionerna befinner sig högre upp på autonomilinjén än Polen då både handlingsfriheten och handlingsförmågan ligger högre vad gäller det regionala utnyttjandet av EU-medlemsskapet. Vidare har jag valt att bryta ner autonomibegreppet och analysera det efter graden av handlingsfrihet vid beslutstagande och genomförande hos regionerna. Till min hjälp har jag använt mig av Jan-Erik Lanes teori om autonomi kontra heteronomi.

I fallet med de franska regionerna har man öppnat upp dörrarna för ett nytt sätt att tänka genom att på försök ge regionerna en större handlingsfrihet vid handläggandet kring EU-stöden. Vid ett sådant här läge når regionen en ställning under benämningen begränsad heteronomi då staten varit med i bestämmandet om bidragspengarna, men sedan överlåtitt till försöksregionerna att genomföra projekten på egen hand. Detta gäller dock inte alla regioner i Frankrike och jag har heller inte kunnat finna någon information kring en eventuell påbörjan av utvärdering av de olika försöksregionerna. Fortfarande har i de flesta fall den franska staten stora maktbefogenheter kring både förhandlingarna med EU-kommissionen gällande bidragspengar till olika regionala projekt och man bevakar även alla steg i processen från planering till genomförande, vilket ger regionerna en tydlig heteronom ställning. Prefektens makt gällande länken till strukturfonderna håller dock på att i allt större grad uppluckras i och med trögheten i fondutnyttjandet.

I Polen ser man tydliga riktlinjer som pekar på att regionerna har en full heteronom ställning vid både förhandlingarna med kommissionen om beslut av projektpengar och vid genomförandet av de EU-finansierade medlen. Staten bevakar och är med i förhandlingar under varje steg i processen hos de olika regionala myndigheterna och den befintliga administrativa strukturen hos regionerna är begränsad genom statskicketets hierarkiska principer.

8.2 Tabell 2. Autonomi och heteronomi utifrån två dimensioner (modell skapad efter Jan-Erik Lanes teori, 1977:4)

	Vad som beslutas	Primär autonomi	Primär heteronomi
Hur beslutet genomförs			
Sekundär autonomi		Full autonomi	Begränsad heteronomi Alsace m.fl
Sekundär heteronomi		Begränsad autonomi	Full heteronomi Frankrike, Polen

9. Avslutande diskussion

Både Polen och Frankrike befinner sig i inledningsfasen av regionaliseringsprocessen och uppvisar tydliga problem kring hur utformningen av det regionala styret ska se ut för att man på ett så effektivt sätt som möjligt ska kunna ta del av de EU-finansierade medlen. Länderna styrs fortfarande utifrån allt för centralistiska grunder vilket i många lägen hindrar i de regionala administrativa kopplingarna till det europeiska medlemskapet. Frankrike har kommit längre i decentraliseringsprocessen och har stora fördelar av att landet ligger så centralt i förhållande till EU's mittpunkt, därtill är landet bättre rustat rent ekonomiskt i jämförelse med Polen. Frankrike har även varit med och skapat den europeiska regionalpolitiken ifrån grunden och därmed kunnat påverka och utnyttja de regionala förmånerna av medlemskapet under en längre tid.

I ett jämförandeperspektiv ser man tydliga tecken på att Polen som nytt medlemsland i den Europeiska Unionen saknar många av de faktorer som krävs för att kunna delta på den europeiska arenan på samma villkor som Frankrike. Både en begränsad handlingsfrihet och handlingsförmåga ligger till svårigheter för landets sämre regionala utvecklingsmöjligheter. Landets regionala utveckling och koppling till den Europeiska Unionen begränsas även av landets satsningar på kvantitet framför kvalitet vad gäller bidragsfördelningen. Dock har man under snabb takt gjort stora omstruktureringar av det regionala styret i Polen vilket har ökat möjligheterna betydligt genom de nya decentraliseringslagarna. Därtill har etableringen av olika kanaler i Bryssel för informationssökande och kunskapsbyggande varit en viktig åtgärd för att driva utvecklingen framåt.

Tanken är att man kan bygga vidare på studien genom att analysera fler länder utifrån samma analysmodell, för att sedan jämföra skillnader mellan exempelvis andra väletablerade resp. nya medlemsländer i den Europeiska Unionen. Min avsikt från början var att hitta generella regionala styrningsskillnader mellan nya och väletablerade medlemsländer men jag insåg väldigt tidigt att det skulle bli en alltför bred studie.

10. Litteraturförteckning

Böcker

- Haywood, Andrew. 1999. *Political theory – an introduction*, Palgrave, Basingstoke
- Jackson, Robert J. och Jackson Doreen. 1997. *A comparative introduction to political science*, Prentice-Hall, Inc.
- Landman, Todd. 2000. *Issues and Methods in Comparative Politics, an introduction*, Routledge, New York
- Larsson, Torbjörn. 1993. *Det svenska statskicket*, Lund studentlitteratur
- Lundquist, Lennart 1972. *Means and Goals of Political Decentralization*, Lund studentlitteratur
- Lundquist, Lennart. 1987. *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*, Lund studentlitteratur
- Pierre, Jon och Peters, B. Guy. 2000. *Governance, Politics and the State*, Macmillan Press LTD, Basingstoke
- Regulski, Jerzy. 2003. *Local Government Reform in Poland: an insider's story*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest
- Tallberg, Pontus. 2003. *Regionernas Europa. Belysning av den aktuella regiondebatten i Europa*, Region Skåne och Västra Götalandsregionen, Allkopiering /AM-tryck & Reklam, Hässleholm
- Tallberg, Pontus. 2005. *Självstyrelse på lokal och regional nivå*, Region Skåne och Västra Götalandsregionen, Allkopiering /AM-tryck & Reklam, Hässleholm

Publikationer

- Féron, Elise. "Premises for regional governance in Northern Europe – French regions as a case study" Political Science Institute, France
- Grzegorz Grosse, Dr. Tomasz. 2003 No 14 "Poland in the European Union: A Challenge for Polish Administration" The Institute of Public Affairs. Polen. www.isp.org.pl
- Hedin, Carl-Peter. Lundberg, Leif. Möller, Jan. 2002. "Stat/kommunrelationer I Europa – En studie av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan den centrala, regionala och lokala nivån i nio europeiska länder" Statskontoret 2002:22. Stockholm. www.statskontoret.se
- Hedman, Kristina. Rapport 2003:1. "Landsbygdsutveckling i ett utvidgat EU – en fallstudie i Polen" Livsmedelsökonomiska institutet. Lund
- Kosarczyn, Hanna. 2001. "Regional Development in Poland – an overview", Polish Agency for Regional Development. Warszawa. www.parr.pl

Lobatch, I. Andrei. 2004. "EU Membership and Growing Regional Disparities: Poland's Strategy Options to Optimise Structural Transfers from the Union" www.unpan1.un.org

Majcherkiewicz, Tatiana. 2004. "Challenges of Coalition Building in Poland: Experiences of Central and Regional Politics", The Mining and Metallurgy University in Cracow. Poland.

Swift, Nick. Kervella, Guy. 2006. "A complex system aims to bring French local government closer to the people"

Wredén, Börje. Nylund, Sven-Inge. Storstadspolitik 4:2005. "Lokalt självstyre i regioner och storstäder i Europa" Regionplane- och trafikkontoret. Danagårds grafiska AB. Ödeshög

Tidskrifter

Lane, Jan-Erik. 1977. "Some theoretical notes on institutional autonomy" Statsvetenskaplig tidskrift 1977:4, s.247-257

Petrakos, George. 2001. "Patterns of Regional Inequality in Transition Economies" European Planning Studies; April 2001²¹

Muntliga källor

Duval, Claire. Diplomatie Gouvernement France. Frankrikes Utrikesdepartement. 1:e mars 2006, kontakt via e-mail

Elektroniska källor

Enchanted learning. Fransk regionkarta
www.enchantedlearning.com

Europarådet. "Euroregioner" 2006
www.coe.int, 2006-03-07

Europeiska kommissionen; "I Regionernas Tjänst" 2001, i serien Europa på väg.
<http://europa.eu.int>, 2006-03-06

Europaparlamentet. Utskottet för regional utveckling. "Om EU-regionernas roll i utvecklingen av regionalpolitiken" 2004/2257 (INI)
www.europarl.eu.int, 2006-03-06

Frankrikes konstitution och lagändringsförteckning.
www.interieur.gouv.fr, 2006-03-06

Frankrikes Utrikesdepartement. "A decentralised Republic in Europe" Institutions and Politics
www.diplomatie.gouv.fr/en, 2006-03-06

Inforegio; Interreg III A

²¹ European Planning Studies publiceras i samarbete med "Association of European Schools of Planning" (AESOP). Ett oberoende organ av professionella planeringsutbildare med ett medlemskap av över 100 utvecklingsinstitut i Väst- och Östeuropa.

www.europa.eu.int/comm/regional, 2006-03-06

Landrapporter: Frankrike, Italien, Belgien, Polen, Tjeckien och Ungern; Utrikesdepartementet
www.swedishtrade.se/landrapporter, uppdaterad 2005-04-01

Regionkommittén. ”Devolution in Poland”
http://www.cor.eu.int/document/documents/pologne_en.pdf, 2006-01-06

Regions of Poland. ”Permanent Representation of the Republic of Poland to the European Union”
www.brukseaeu.polemb.net, 2006-02-13

The Warsaw Voice – online.
Kaczorowska, Malgorzata. ”Regional Developments” 2002-11-08
www.warsawvoice.pl

Wikipedia – den fria encyklopedin
www.wikipedia.org, sökord: absolut majoritet

Bilagor

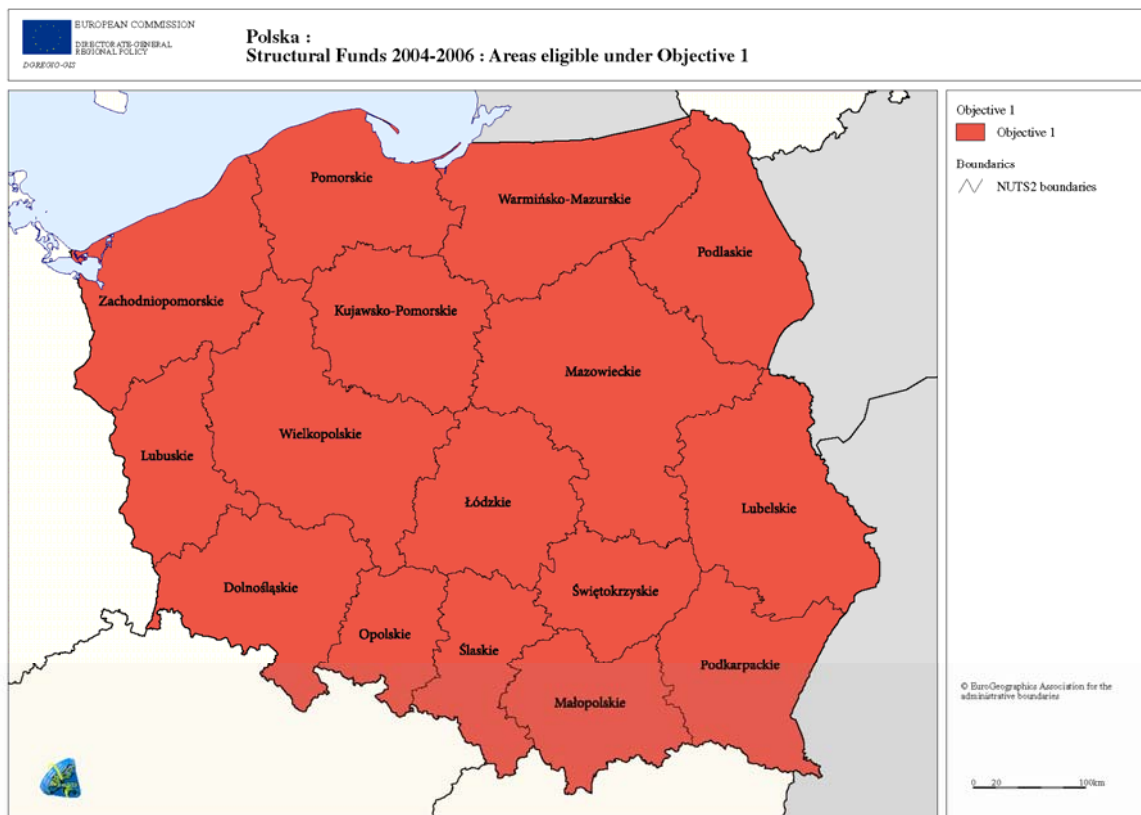
Bilaga 1. Polska regioner inom Mål 1 programmet
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/graph/maps/cnat/pl_obj1_en.pdf

Bilaga 2. Franska regioner inom Mål 1-2 programmen
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/graph/maps/cnat/fr_obj1-2_en.pdf

Bilaga 3. EU-relaterade regionalstöd

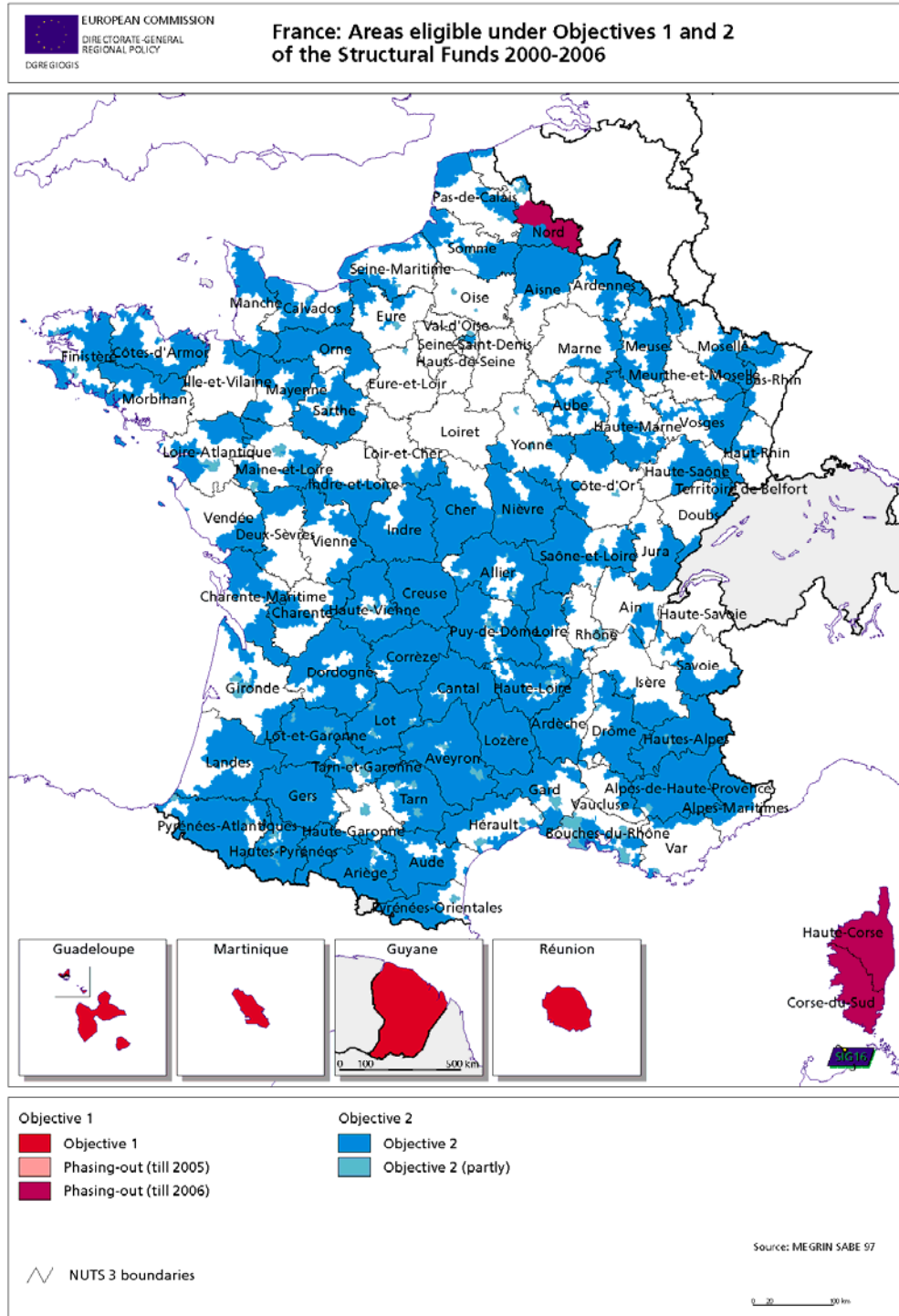
Bilaga 4. Euroregioner

Bilaga 1. Polska regioner inom Mål 1 programmet



(http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/graph/maps/cnat/pl_obj1_en.pdf)

Bilaga 2. Franska regioner inom Mål 1-2 programmen



(http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/graph/maps/cnat/fr_obj1-2_en.pdf)

Bilaga 3. EU-relaterade regionalstöd

Under **Mål 1** finner man regioner som släpar efter i utvecklingen. Det gäller områden som har en BNP per capita som är lägre än 75% av genomsnittet i EU. Faktorer som gör att regionerna/områdena behöver extra stöd lyder enligt följande;

- en låg investeringsgrad
- en arbetslöshet som är högre än genomsnittet
- om det råder bristande tjänsteutbud för såväl företag som privatpersoner
- om det råder brister i infrastrukturen på grundläggande nivå

Under **Mål 2** finner man regioner som omfattas av strukturella svårigheter. Faktorerna som gör att regionerna/områdena behöver extra stöd lyder enligt följande;

- om det råder förändringar inom industri- och tjänstesektorer
- om man befinner sig i tillbakagång i den traditionella verksamheten i landsbygdsområden
- om det råder problemsituationer i stadsområden
- om problem skapar svårigheter för fiskesektorn

För områden som ligger i eller utanför eftersatta områden kan man söka EU-bidrag inom olika program; t.ex genom **Urban II**, vilket riktar sig till stadsområden med problem eller genom **Leader+** vilket riktar sig till landsbygdsområden som omfattas av **Mål 1** och **2**. (Inforegio; Interreg III A)

Karta på regioner som omfattas av EU's regionalstöd för Mål 1 och Mål 2 återfinns som Bilagor 1 och 2

Bilaga 4. Euroregioner

Idag är det ekonomiska ursprunget av regioners erkännande i Europa illustrerat i dess mångfacetterade aktiviteter samt genom existensen av ett större rådgivande organ under benämningen Regional Social & Ekonomisk Kommitté, CESR. (Féro; 2003:1-6)

Det EU-baserade programmet Interreg III A, B och C är ett gemenskapsinitiativ med syfte att uppmuntra gränsöverskridande samarbete och uppmuntra partnerskap över gränserna för att stimulera en balanserad utveckling i områden som går över regiongränserna. Finansieringen sker genom ERUF, Europeiska Regionala Utvecklingsfonden. (Europeiska kommissionen; I Regionernas Tjänst, 2001:12) med en budget under 2000-2006 på 4 875 000 000 EURO (Europaparlamentet; 2004/2257(INI)). Interreg III A har som mål att stärka det ekonomiska och sociala gränsöverskridande samarbetet i Europa och inom detta program kan man söka bidrag för samarbeten under benämningen Euroregioner. (Inforegio; Interreg III A, B och C)

Euroregion är ett begrepp som är utvecklat av Europarådet. Etableringen av euroregioner anses som mycket viktigt för det gränsöverskridande samarbetet inom EU, vilket kan ske med regioner eller andra lokala myndigheter inom EU (men även till viss del med områden som ligger utanför EU's gränser). Euroregionerna saknar en definierad ställning inom EU och den juridiska statusen varierar i stort, vissa gemenskaper fungerar som ekonomiska intressegrupperingar och andra som arbetsgemenskaper med mera. Ofta handlar det om samarbeten för att främja ekonomi-, kultur- eller miljöfrågor inom gränsregionerna. De skapar inga nya styrelseformer på överstatlig nivå, saknar politisk makt och arbetet begränsas till samarbetsorganen för att främja gemensamma intressen samt förbättra levnadsstandarden hos gränsbefolkningen. (Europaparlamentet; 2004/2257 (INI))

De kriterier som fastställer en Euroregion är utarbetat av de europeiska gränsregionernas arbetsgemenskap och de lyder enligt följande;

- sammanslutningen måste bestå av lokala eller regionala myndigheter över nationsgränser
- ett permanent sekretariat måste finnas etablerat och därtill även ett tekniskt och administrativt team med egna resurser
- om sammanslutningen är av privaträttslig natur, med ideella föreningar eller stiftelser inom de nationella samarbetsorganen, måste de lyda under respektive länders nationella lagar
- om sammanslutningen är av offentligrättslig natur baseras de på mellanstatliga avtal vilka reglerar deltagandet av de territoriella myndigheterna (Ibid.)

Idag finns det ett 70-tal gränsöverskridande regioner i Europa. Vissa initiativ är tagna redan under 50-talet men det var under 1990-talet som samarbetsformer av detta slag ökade rekordartat. Idag är det svårt att hitta några lokala eller regionala organ som inte deltar i någon form av regionalt samarbete över huvudtaget. (Europaparlamentet; 2004/2257 (INI))