

# Länderöversikt

## Svenskt utvecklingssamarbete på lokal nivå En studie om decentralisering och kommunala partnerskap

I denna översikt redogörs kortfattat för grundläggande lokalpolitiska strukturer, decentraliseringsprocesser och institutionella lösningar i de länder som ingår i studien *Svenskt utvecklingssamarbete på lokal nivå*. Därtill beskrivs länderna utifrån några kategorispecifika aspekter; EU-integration respektive aktörer på lokal nivå.

# 1 Stärkt fokus på Europa

## 1.1 Albanien

### **Läget i EU-integration**

I Albanien finns ett särskilt departement som arbetar för landets integration med EU. Harmonisering av lagstiftningen, utformande av integrationspolicy, samt koordinering, finansiering och tillhandahållande av information till allmänheten är alla viktiga delar av departementets arbete. Representanter från EU-kommissionen och Albanien möts regelbundet i s.k. Consultative Task Force (CTF) i syfte att främja att åtaganden i integrationsprocessen uppfylls. Samarbetet mellan EU-kommissionen och MEI tar sig även uttryck på lokal nivå. I mars 2009 kom man överens om att samfinansiera ett återuppbyggnadsprojekt (infrastruktur, utbildning, vattentillförsel, miljövård) av ett samhälle som drabbats hårt av en explosion i en nedrustningsanläggning föregående år (Internet 1).

### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

Albanien är en enhetsstat med visst självbestämmande på lokal och regional nivå. Administrativt är Albanien indelat i 12 län och 36 distrikt. På regional nivå finns en fullmäktigeförsamling som utformar den regionala politiken och som kan fatta beslut som blir bindande för hela regionen. Medlemmarna i fullmäktige utgörs av representanter från kommunerna, inklusive kommunernas ordföranden. En regional prefekt utses av den nationella regeringen, som dess representant i varje region. Prefekten fungerar som en länk mellan regional och nationell nivå och övervakar att det lokala/regionala beslutsfattandet harmoniseras med den nationella politiken. Distrikten består av ett antal kommuner som har vissa ekonomiska, sociala och traditionella band. Distriktens huvudsakliga uppgift är att koordinera kommunernas verksamhet, och inom vissa områden godkänna förslag till beslut i kommunerna. I kommunerna finns direktvalda ordföranden som har det exekutiva ansvaret. Det lokala självbestämmandet inkluderar områden såsom kultur och fritid, skola, sociala frågor, hälsa, miljöskydd, vägar, landsbygdsutveckling (Internet 2).

## 1.2 Bosnien och Hercegovina

### **Läget i EU-integration**

Bosnien och Hercegovina är medlem i Europarådet. 2004 etablerade landets regering ett särskilt ett kansli för EU-integration, European Integration Office.

### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

I den nya författning som antogs i Bosnien och Hercegovina, som en del av Daytonavtalet 1995, framgår att landet ska vara en sammanhållen stat men bestå av två ungefär lika stora enheter. Detta innebär att det finns president, parlament och regering både på nationell nivå samt i de två delarna. Federationen Bosnien-Hercegovina är indelad i tio relativt självständiga ”semi-autonoma” kantoner samt 73 kommuner, och allmänna val hålls också på regional och lokal nivå. Kommunerna leds av ett högsta beslutsorgan som utses i direkta val. Det verkställande ansvaret har en indirekt vald borgmästare och ibland en styrelse. Federationen har utformat sin kommunallag efter den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, men i övrigt har man överlåtit rätten att närmare reglera kommunernas villkor på respektive kanton. Denna starkt decentraliserade struktur syftar till att säkerställa olika etniska gruppers inflytande. Kantoner och kommuner svarar för en avsevärd del av den offentliga verksamheten i Bosnien och Hercegovina (Lidström, 2003; 146 ff. – UI 2001; 10).

De komplexa administrativa mekanismerna som föreskrevs i Daytonavtalet, skapade möjligheter för vissa nationella ledare att missbruka det offentliga tjänsteutövandet. Samtidigt har ekonomiska reformer och den höga graden av decentralisering givit lokala företrädare och lokalsamhällena visst självstyre och möjlighet att stå emot yttre strukturell anpassning (Divjak & Pugh, 2008; 373).

## **1.3 Georgien**

### **Läget i EU-integration**

Georgiens närmande till EU sker främst inom ramen handlingsplanen European Neighbourhood Policy EU-Georgia Action Plan, som innefattar ett antal mål och åtaganden om politiska, ekonomiska och institutionella reformer (Internet 3).

### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

Georgien är en republik med federala inslag och är indelat i nio regioner. Under dessa finns ett drygt 60-tal distrikt, fem städer med egen förvaltning, två autonoma republiker, Adzjarien och Abchazien samt det autonoma området Sydossetien. Till skillnad från det internationella samfundet, erkände Ryssland erkände Sydossetiens och Abchazien i samband med de oroligheter som utbröt under sommaren 2008 (UI, 2005). Den lägsta administrativa nivån i Georgien består av ett mycket stort antal små enheter, städer och byar.

Georgiens territoriella statsstruktur är enligt den egna regeringen fortfarande öppen i konstitutionen på grund av ”interna konflikter”, och det är endast huvudstadens administrativa status som är legalt definierad (Internet 4).

## 1.4 Kosovo

### **Läget i EU-integration**

Efter det att Kosovo den 17 februari 2008 ensidigt utropades som stat, erkändes den nya statsbildningen av ett antal länder, bland dem USA och ett antal EU-länder inklusive Sverige. Kosovo har också, liksom övriga länder på västra Balkan, fått löfte om att man ska undersöka dess möjligheter att gå med i EU när tiden är mogen.

### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

I Kosovo har decentraliseringsprocessen varit starkt sammankopplad med de historiska konflikterna och landets självständighetsprocess. Decentraliseringsfrågan utgjorde en stor del av de FN-ledda förhandlingarna med Serbien i Wien 2006. Den lokala nivån sågs av båda sidor som betydelsefull för att säkerställa olika gruppers inflytande (Weller, 2008; 671 ff.)

Kosovo var 2007 indelat i fem regioner som används som dekoncentrerade enheter av vissa departement på central regeringsnivå, 30 kommuner, och därtill en kommun i den serbiska delen av North Mitrovica. Därutöver fanns också ett stort antal lokala enheter och byar (Ebel, 2007; 20). Det pågår för närvarande en reformeringsprocess av den lokalpolitiska strukturen i Kosovo, och en handlingsplan för decentralisering har antagits. Reformen innebär såväl territoriell omorganisation som etablering av nya kommuner (Internet 5).

I syfte att underlätta multilaterala organisationers arbete på lokal nivå, tillhandahåller OSSE information om kommunerna i Kosovo avseende politik, ekonomi och sociala förutsättningar, men också information de lokala administrationerna, internationella aktörer och civila samhället (Internet 6).

## 1.5 Makedonien

### **Läget i EU-integration**

Makedonien är medlem i Europarådet sedan 2005.

### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

Liksom i andra länder på västra Balkan har republiken Makedoniens administrativa struktur och decentraliseringsprocess varit sammankopplad med etniska splittringar. 2004 ägde en kommunrevision rum, som minskade antalet kommuner från 123 till 84 plus huvudstaden Skopje. Reformen medförde att landsbygdsområden befolkade av etniska albaner inkluderades i stadsområden där etniska makedonier dominerade. Revisionen ansågs leda till ökat lokalt inflytande för albanerna, vilket gjorde den kontroversiell (UI, 2005;17 f.).

Kommunfullmäktige utses genom direkta val för en fyraårsperiod. Det verkställande ansvaret ligger hos borgmästaren, som också väljs för en fyraårsperiod. Skopje utgör en särskild självstyrande enhet och består av tio kommuner, och dess befogenheter är strikt reglerade i lagstiftningen. Kommunerna har befogenhet i frågor som rör exempelvis samhällsplanering, miljöskydd, lokal ekonomisk utveckling, skola och barnomsorg (Internet 7).

I syfte att stärka tillväxten i Makedonien arbetar den nationella investeringsorganisationen (Agency for Foreign Investments of the Republic of Macedonia) tillsammans med UNDP med ett särskilt projekt för att främja utländska investeringar på lokal nivå (*Investment Destination of Municipalities in Macedonia*, 2006).

## 1.6 Moldavien

### **Läget i EU-integration**

Moldavien är medlem i Europarådet sedan 1995. I relationen till Moldavien, betonar EU bl.a. vikten av att rättssamhället värnas.

### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

Sedan självständigheten från Sovjetunionen 1991 har flera region- och kommunreformer genomförts i Moldavien. Inom staten finns idag två självstyrande nivåer. På regional nivå finns 11 regioner (judete) och de två autonoma enheterna Gagauzien och Transnistrien. På lokal nivå finns både städer och landsbygdskommuner, totalt 986 st. Konstitutionen anger att det ska finnas lokalt självstyre med valda fullmäktiga borgmästare, samtidigt som den lokala självstyrelsen har ifrågasatts av centralregeringen. På regional nivå finns en statlig företrädare, en prefekt, vars roll har stärkts gentemot regioner och kommuners ställning (Lidström, 2003, 168 ff.).

## 1.7 Serbien

### **Läget i EU-integration**

För länderna i Östeuropa uttrycker deras medlemskap i Europarådet vissa grundläggande åtaganden. Viktiga delar av dessa åtaganden inkluderar skydd av mänskliga fri- och rättigheter, samt en stadga om lokalt självstyre *the European Charter of Local Self-Government*. Stadgan om lokalt självstyre har använts som ett verktyg för institutionsbyggande och slår fast att lokala myndigheter är en av hörnstenarna i en demokratisk regim. Därtill föreskrivs att medborgarnas rättigheter att delta i offentliga angelägenheter är en princip som delas av alla medlemsstater i Europarådet, och att detta bäst förverkligas på lokal nivå. Anammande av dessa ramverk har varit ett grundläggande villkor för den fortsatta ansökningsprocessen om medlemskap i EU. Serbien signerade stadgan om lokalt självstyre i juni 2005, men har ännu inte ratificerat detta (Ebel, 2007; 50, 58)

Som ett led i arbetet med att harmonisera Serbiens lagstiftning med EU:s, antog Serbiens regering i februari 2009 en implementeringsplan för *National Programme for Integration with the European Union* (NPI). Syftet är att uppfylla de politiska och ekonomiska krav som ställs på landet för ett framtida medlemskap i EU.

### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

Serbiens grundläggande struktur är i hög grad centraliserad och de 64 kommunerna är den enda administrativa nivån under centralregeringen. Mätt i andel av offentliga utgifter, är det lokala självstyret i Serbien relativt begränsat, och centralregeringen utövar direktstyre över kommunerna. Den centralistiska kommunallagen har bl.a. kritiserats av Europarådet, där Serbien är medlem (Lidström, 2003; 146 ff.).

## **1.8 Turkiet**

### **Läget i EU-integration**

Turkiet är medlem i Europarådet och erkändes av EU som kandidatland 1999. Reformen för att anpassa Turkiets lagar till EU:s krav antogs 2001-2002, bland annat avskaffades dödsstraffet (UI, 2008; 19 ff).

### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

Turkiet indelas geografiskt i sju regioner, utan någon egentlig politisk eller administrativ innebörd. Därutöver delas landet in i 81 provinser, drygt 3 000 kommuner, och 35 000 byar (UCLG).

Centralregeringens administrativa organisationer är i huvudsak förlagda i huvudstaden Ankara, men är också i hög grad närvarande på regional och lokal nivå. Provinsregeringarna implementerar beslut å den nationella regeringens

vägnar baserat på dekoncentrerad maktfördelning, snarare än på regionalt/lokalt självstyre. I varje provins finns en guvernör som utses centralt och som fungerar som en representant från staten. Guvernören leder arbetet i provinsen och är ordförande i den lokalt valda fullmäktigeförsamlingen. Provinserna har ansvar för exempelvis skolfrågor, hälsovård och implementering av planer för landsbygdsutveckling. Kommunerna i Turkiet har ansvar för frågor såsom stadsplanering och vattenförsörjning, men även på lokal nivå utövar centralregeringen starkt inflytande över beslutsfattande och verksamhet (Bramwell m.fl., 2005; 872).

I viss utsträckning är Turkiet ett fall som skiljer från gängse västinspirerade förklaringsmodeller om förhållandet mellan lokalpolitik och demokrati. Istället för att demokratiseringen av nationalstaten föregås av lokalt självstyre, har Turkiet, med sin starkt centraliserade struktur och dominanta nationalism, demokratiserats ovanifrån (Köker i Teune, 1995; 61 f.). Decentraliseringen har, baserat på administrativa och finansiella överväganden, initierats av staten, och i begränsad utsträckning bidragit till demokratiskt medborgardeltagande. Den nationalistiska kulturen på central nivå har gjort de underordnade lokala enheterna snarast administrativa och ickepolitiska till sin karaktär (1995; 51).

Viss förändring av det politiska klimatet i Turkiet under det senaste decenniet har gjort att decentraliseringen har vunnit viss mark, om än i begränsad utsträckning i praktiken. Trots att det funnits inslag i de nationella utvecklingsplanerna som avsåg göra provinser, kommuner och byar mer självstyrande, både vad gällde befogenheter och i finansiellt hänseende, har implementeringen varit mycket begränsad på grund av strukturella hinder. Turkiet är fortfarande starkt centraliserat till sin struktur, och makten ligger i stor utsträckning hos de nationella politiska organen (Bramwell m.fl., 2005).

## 1.9 Ukraina

### **Läget i EU-integration**

Ukraina är medlem i Europarådet, och gör olika ansträngningar för att stärka sina band till EU, inte minst på det ekonomiska och handelspolitiska området (UI, 2005).

### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

Ukraina antog som en av de sista forna sovjetrepublikerna ny författning 1996. Det territoriella systemet består av tre nivåer under centralregeringen. På regional nivå är landet indelat i 24 regioner, den autonoma republiken Crimea samt städerna Kiev och Sevastopol som är direkt underställda centralregeringen. Regionerna är i sin tur indelade i lokala enheter, distrikt och städer. Under

distrikten finns ytterligare en administrativ nivå bestående av byar och mindre städer (UCLG).

I konstitutionen får det territoriella/administrativa systemet ett mycket begränsat utrymme, och regleringen av lokalstyret skisseras i ett grundläggande ramverk utan egentlig innebörd vad gäller maktfördelning. Medan byars och städers rätt till lokalt självstyre föreskrevs i konstitutionen, är befogenheterna på regional nivå betydligt mer omdiskuterade och odefinierade. 1997 antogs efter visst motstånd en lag om lokalt självstyre, som innebär att fullmäktige på regional och lokal nivå ska utses i direkta val. Likväl har det centraliserade styret i Ukraina vidmakthållits genom de lokala enheternas administrativt underlydande ställning och genom centralt styrda begränsningar i de finansiella instrumenten. Den lokala administrationen på regional och lokal nivå leds av en person som utses av presidenten och som lyder under högre nivåers administration. Budgetprocesser används av centralregeringen som ett effektivt kontrollinstrument över regionerna, då de lokala enheterna inte har tillräckliga egna inkomster och därmed står i finansiell beroendeställning till staten (Wolczuk, 2002; 83 ff.).

## 1.10 Vitryssland

### **Läget i EU-integration**

Vitryssland är den enda av Europas stater som inte är medlemmar i Europarådet. Genom EU-utvidgningen i maj 2004 fick Vitryssland tre EU-stater som grannar.

### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

Den vitryska konstitutionen föreskriver att landet delas in i regioner, distrikt, städer och andra administrativa territoriella enheter. Ett nytt system för reglering av de territoriella subnivåerna infördes 1996. Huvudelementen i detta är att det lokala självstyret, som förverkligas genom fullmäktigeförsamling, kombineras med statligt direkt inflytande genom lokala verkställande och administrativa organ (UCLG). Ett arbete som nu pågår i Vitryssland är implementering ett program för förnyelse av vitryska byar. Ett centralt mål med programmet är att de s.k. agro-towns ska bli självständiga ekonomiska enheter, genom att skifta fokus från sociala frågor till tydligare satsningar på produktion och teknisk utveckling. Under 2009 planeras ett stort antal områden i Vitryssland uppgraderas till s.k. agro-towns (Internet 8-9).

I Vitryssland finns en tradition av enpartistyre, där strukturen varken uppmuntrar pluralism i beslutsfattandet eller lokalt självstyre. Många viktiga lokala institutioner och företag är under kontroll av de nationella myndigheterna, även om det finns vissa förändringstendenser på detta område (Grichtchenko & Gritsanov i Teune, 1995; 120).



## 2 Länder där Sverige ska bedriva selektivt samarbete

### 2.1 Indien

#### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

Indiens författning är från 1950. I den slås fast att Indien är en federation av delstater med egna regeringar, som i vissa frågor lyder under en federal regering för hela landet. Det finns 28 delstater och dessutom sju unionsterritorier direkt under den federala regeringens styre. På lokal nivå finns byråd och byparlament som också utses i allmänna val. Delstaterna styrs på liknande sätt som federationen. Arbetet leds av en guvernör som dock i praktiken lyder under delstatsregeringen, som i sin tur är ansvarig inför delstatsparlamentet. Meningen är att alltfler befogenheter ska föras över från federal nivå till delstats- och lokal nivå. (UI, 2005 – UCLG)

På lokal nivå styrs arbetet genom ett kommittésystem. I urbana områden finns kommittéer för ekonomi, utbildning, vattenförsörjning och renhållning samt bostadsbyggande. Kommittéernas sammansättning och huvudsakliga ansvarsområden varierar i de rurala områdena, men i de flesta delstater har de lokala myndigheterna kommittéer för ekonomi och revision, planering, social rättvisa, utbildning, hälsofrågor, jordbruk och industri. De lokala myndigheterna i urbana områden har traditionellt haft starkare finansiell och administrativ ställning än på landsbygden (UCLG).

#### **Aktörer på lokal nivå**

En viktig utmaning inom det lokalpolitiska området i Indien är att utveckla den lokala verksamhet och offentliga service som tillhandahålls allmänheten. Detta har genererat viss debatt, då många initiativ på senaste tiden har inkluderat en ökad inblandning av privata sektorn i allt från tillhandahållandet av service till skattereformer samt fördelning av funktioner och resurser inom de lokala enheterna. (UCLG).

### 2.2 Indonesien

#### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

Indonesien, som tidigare var ett av världens mest centraliserade länder, har under de senaste åtta åren genomgått en omfattande decentraliseringsprocess. Detta har inneburit att makt och ansvar i mycket stor utsträckning har överförts till de 33 provinserna samt till kommuner och städer (*Making Decentralization Work for Development*, 2008; iii). Provinsernas verksamhet leds av en guvernör, medan kommuner och städer styrs av en borgmästare. Dessa väljs, som en effekt av de nya lagar om självstyre som infördes 2004, direkt av medborgarna. De lokala myndigheterna har givits mycket omfattande befogenheter och ansvar för landets styrning med undantag för politikområden såsom försvar, utrikespolitik, religionsfrågor, rättsväsende och makroekonomisk policy (UCLG).

De lokala myndigheternas har en mycket viktig roll vad gäller tillhandahållande av tjänster och står för en betydande del av landets totala utgifter. Därmed spelar de lägre territoriella nivåerna också en nyckelroll i Indonesiens strävan efter att uppnå landets utvecklingsmål, inte minst inom områden såsom hälsa, utbildning och infrastruktur. Mot bakgrund av detta pågår nu ett omfattande arbete, där bland andra Världsbanken är drivande, i syfte att skapa metoder för utvärdering av decentraliseringen i landet och de lokala myndigheternas verksamhet. De aspekter som mäts är finansiell styrning, ekonomiska resultat, tillhandahållande av tjänster samt investeringsklimat (*Making Decentralization Work for Development*, 2008; 4).

### **Aktörer på lokal nivå**

Trots den omfattande decentraliseringsprocessen, som också avsågs medföra deltagande av civilsamhälle och allmänhet, har just denna aspekt ännu inte helt implementerats. Deltagandet på lokal nivå varierar mycket mellan olika delar av landet. Medan vissa lokala parlament använder sig av exempelvis offentliga hearings vid beslutsfattande i syfte att utöva good governance, finns i andra områden ett starkt motstånd mot dessa metoder, delvis beroende på att traditionella principer eller religiösa lagar fortfarande har ett starkt fäste i delar av samhället (UCLG).

## **2.3 Kina**

### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

Enligt Kinas konstitutionen från 2003, finns tre nivåer av lokalt styre; provinser, distrikt och townships. På provinsiell nivå finns, utöver de 22 provinserna och Taiwan, också fem autonoma regioner (t.ex. Tibet), provinskommuner som är direkt underställda centralregeringen (t.ex. Peking) samt de två särskilda administrativa regionerna Hongkong och Macau. Dessa är alla i sin tur indelade i distrikt med varierande benämningar, samt i städer och kommuner (UCLG).

Den lägsta administrativa nivån i Kina består av ett par tusen counties på landsbygden, 400 städer med countystatus, samt 25 000 townships och 19 000 towns. Antalet lokala enheter med benämningen towns ökar som en följd av den snabba urbanisering och industrialisering som har präglat Kina under senare tid. I de urbana områden är befolkningen mer beroende av offentliga tjänster, vilket gör att de lokala myndigheternas verksamhet är mer inriktad på detta än vad som är fallet på landsbygden, där myndigheternas huvudsakliga funktion är policy-implementering snarare än ekonomiskt ansvar (Zhoung, 2003; 47 ff.).

Den lokala administrativa nivån har under lång tid fungerat som en viktig länk mellan centralregeringen, provinsregeringen och befolkningen, och centralregeringen har i stor utsträckning förlitat sig på de lokala myndigheterna för att implementera policy och upprätthålla lokal stabilitet. De lokala myndigheterna har haft funktioner inom en rad områden såsom rättsfrågor, allmän ordning, skatteinsamling, ekonomisk utveckling, jordbruk, utbildning, militärt försvar, religiösa ritualer, kultur och traditionsfrämjande. Samtidigt begränsas befogenheterna av ofta underfinansierade mandat, vilket gör att lokalbefolkningen åläggs höga avgifter och skatter för att möta upp de ekonomiska behoven, vilket i sin tur ofta lett till missnöje. Det har gjorts försök att på lokal nivå införa demokratiska system i Kina, men dessa har aldrig riktigt lyckats p.g.a. centralregeringens motvilja och rädsla att förlora kontrollen. Ett exempel på centralregeringens kontroll är att icke infödda personer ofta har utsetts till ledande befattningar på lokal nivå, i syfte att motverka nepotism och försök till etablerandet av lokala självständiga enheter (Zhoung, 2003; 45). De lokala nivåerna har tidigare kontrollerats av centralregeringen genom tre mekanismer; partidisciplin, ideologi och det centrala ekonomiska plansystem. De två senare har avsevärt försvagats under de senaste decennierna (2003; 61).

Den ekonomiska transitionen i Kina, övergången från planekonomi till ett mer marknadsmässigt och liberalt ekonomisk system, har vissa implikationer för förhållandet mellan central och lokal nivå. Vissa hävdar att just ekonomisk decentralisering är den drivkraft som bidrar till nedmontering av plansystem och skapande av nya ekonomiska institutioner, vilket i sin tur medför politisk och administrativ decentralisering och dekoncentrering (Painter, 2007; 79).

### **Aktörer på lokal nivå**

En viktig förändring som har skett på lokal nivå efter ett par decenniers ekonomiska reformer och decentralisering, är relationerna till (tidigare) countyägda offentliga företag. De lokala myndigheternas policy gentemot dessa företag varierar mellan allt från privatisering (helt eller delvis) och leasing, till fortsatt kontroll. Det är framförallt i utvecklade områden och kustnära provinser som privatiseringen har tagit fart, medan myndigheterna i betydligt större utsträckning utövar fortsatt kontroll i andra (Zhoung, 2003; 57).

Den politiska strukturen i Kina är starkt präglad av det kommunistiska kadersystemet, som innebär att ledare på olika nivåer utgör ett omfattande system med komplicerade ansvarsförhållanden gentemot varandra. Högre instanser utövar

därigenom hård press på de lokala maktutövarna vad gäller policyimplementering och verksamhetsresultat. Samtidigt är den begränsade demokratin en grogrund för folkligt missnöje och påtryckningar nedifrån för ökad transparens och deltagande. Den kinesiska regeringen tycks dock inte beredd att anta några former av direkta eller indirekta folkliga val till de lokala ämbetena, då detta skulle innebära att man ger upp den exklusiva makten att utse lokala befattningshavare, såsom kadersystemet innebär, vilket då skulle kunna sprida sig till andra nivåer. (Zhong, 2003; 193). Även näringslivet och civila samhället innefattas av kadersystemet, där vissa personer utses till ledande befattningar inom såväl statligt ägda företag som fackföreningar, kommunistiska ungdomsföreningar och kvinnoorganisationer (2003; 195).

## 2.4 Vietnam

### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

Vietnam har ett lokalt politiskt system bestående av tre nivåer; provinser, distrikt och kommuner. På varje nivå förekommer dock ett flertal varianter av lokala enheter, såsom provinsstäder, landsbygdsområden och centralt kontrollerade storstäder. 2004 fanns 64 provinser inklusive fem centralt kontrollerade storstäder, 662 distrikt och drygt 10 000 kommuner. I samtliga lokala enheter finns fullmäktigeförsamling och verkställande styrelse (UCLG).

Under mitten av 1990-talet inleddes en decentraliseringsprocess i Vietnam, framförallt i syfte att effektivisera de offentliga utgifterna. Provinser och kommuner har därigenom fått vissa utökade befogenheter vad gäller de offentliga finanserna, men samtidigt är den subnationella verksamheten fortfarande under överinseende av instanser på högre nivå (Martinez-Vazquez, 2005; 356 – UCLG).

### **Aktörer på lokal nivå**

Liksom i Kina har maktrelationen mellan centrum och periferi i Vietnam präglats av den nationella ekonomiska transitionen. Decentraliseringstendenser kan därför ses som uttryck för lokala nivåers efterfrågan på dekoncentrering i syfte att behålla eller tillskaffa sig ekonomiska medel i den förändrade och liberaliserade ekonomiska kontexten, snarare än krav på formell politiskt självstyre (Painter, 2007, 81).

Valdeltagandet på lokal nivå är mycket högt i Vietnam, nära hundra procent. I syfte att därtill öka det mer direkta folkliga deltagandet i lokala angelägenheter, främjas införande av regleringar för ökad gräsrotsdemokrati i kommunerna. Regeringen uppmuntrar, genom en särskild förordning, kommunerna att involvera medborgarna i utformning, implementering och utvärdering av lokal policy inom områden såsom infrastruktur, näringsliv, samhällsservice och planering. Riktlinjerna för ökat deltagande på gräsrotsnivå har enligt utvärdering bidragit till att

stärka den lokala demokratin och att främja den socioekonomiska utvecklingen på lokal nivå. Samtidigt begränsas implementeringen delvis på grund av motstånd från vissa grenar av det styrande kommunistiska (och enda tillåtna) partiet och av vissa lokala makthavare (UCLG).

## 2.5 Botswana

### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

Botswana är administrativt indelat i nio distrikt. Dessa representeras av en district commissioner, som leder arbetet på distriktsnivå vilket inkluderar planering och implementering av olika utvecklingsprogram. Därtill finns städer och townships. Ministeriet för Local Government har ansvar för tillhandahållande av fysisk och social infrastruktur (vattenförsörjning, skola och vård) på lokal nivå. Ministeriet ansvarar också för policystyrning, kapacitetsbyggande och kontroll av de lokala myndigheterna. Därtill koordineras centralregeringens aktiviteter på distriktsnivå av ministeriet (Internet 10).

Med sin koloniala historia har många afrikanska stater genomgått omfattande politiska förändringsprocesser. Med hänvisning till politisk stabilitet och nationell utveckling har de politiska systemen ofta centraliserats i syfte att överbrygga de betydande etniska och kulturella fragmenteringarna (Cheema & Rondinelli, 2007; 215). Botswana är emellertid ett undantag, genom att landet, åtminstone i den afrikanska kontexten, har en relativt lång historia av decentralisering som demokratiska inslag (Olowu & Wunsch, 2004; 91 f.). Även om det lokala självstyret fortfarande är relativt begränsat, nämns Botswana ibland som ett exempel på framgångsrik decentralisering, med en struktur som möjliggör legitimitet och ansvarsutkrävande genom kontinuerlig utvärdering av de verkställande lokala makthavarna (Crook & Manor, 1998; 297).

### **Aktörer på lokal nivå**

Ministeriet för Local Government ansvarar för att säkerställa civilsamhällets och medborgarnas deltagande i landets utvecklingsprocess, och utgör en viktig länk till gräsrotsnivån (Internet 11). I vissa områden i Botswana finns ett aktivt civilsamhälle, som ofta består av frivilligorganisationer som arbetar med olika former av socialt bistånd på lokal basis. Även om civilsamhällets reella inflytande i politiken tycks begränsat, och dess roll som länk mellan gräsrotter och makthavare likaså, finns ändå en bas från vilken civila samhället vidareutvecklas (Olowu & Wunsch, 2004; 98).

## 2.6 Namibia

## **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

I enlighet med konstitutionen delas Namibia in i regionala och lokala enheter. Såväl de 13 administrativa regionerna som de många lokala enheterna har finansiella befogenheter har beskattningsrätt, men måste samtidigt hålla sig inom vissa ramar för procedurer och regleringar i det dagliga arbetet. Regionala och lokala myndigheter har dessutom rätt att lagstifta i lokala angelägenheter, så länge det sker i linje med landets övergripande riktlinjer (Internet 12). Namibia är ett exempel på där decentraliseringen inte enbart är ett administrativt verktyg, utan också tydligt regleras i konstitutionen. Regionala och lokala nivåers konstitutionella mandat skyddar å ena sidan den decentraliserade strukturen och den subnationella makten, men kan å andra sidan göra systemet stelbent och mindre anpassningsbart i förhållande till förändrade samhällsmönster (Olowu & Wunsch, 2004; 52).

### **Aktörer på lokal nivå**

I Namibia uppmanas alla offentliga organ, inklusive regionala och lokala myndigheter, att upprätta så kallade medborgarkontrakt inom olika områden. Dessa skapar förutsättningar för medborgare och lokalsamhället att delta och utöva inflytande över utformningen av offentlig verksamhet och service på lokal nivå (Olowu & Wunsch, 2004; 75).

## **2.7 Sydafrika**

### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

Sydafrikas författning från 1997 slår fast att landets lagstiftande makt innehåvs av parlamentets två kamrar; nationalförsamlingen och det nationella provinsrådet. De nio provinsernas lagstiftande församlingar utser provinsrådets medlemmar och har rätt att utforma egna författningar i enlighet med de konstitutionella principerna. På kommunal nivå finns fullmäktigeförsamlingar som väljs i separata val (UI, 2007). I Sydafrika är decentraliseringen på flera sätt kopplad till landets historia, då stödet till de lokala nivåerna har syftat till att återuppbygga lokala samhällen som präglas av demokrati, integration, ekonomisk framgång och som är fria från rasmotsättningar (Cheema & Rondinelli, 2007; 78).

### **Aktörer på lokal nivå**

Enligt Sydafrikas konstitution måste lokala myndigheter uppmuntra till involvering av medborgare och organisationer i de lokala politiska processerna. Varje lokal enhet har lagstiftad skyldighet att utforma så kallade integrerade

utvecklingsplaner, och skapa forum för deltagande av civila samhället och medborgarrörelser. Genom de integrerade utvecklingsplanerna, där deltagande i beslutsfattande på lokal nivå institutionaliseras, sträcker sig decentraliseringen bortom valda ledare och ekonomisk utveckling (Cheema & Rondinelli, 2007; 88). Dessa deltagardemokratiska ambitioner till trots, menar vissa att det lokala styret i praktiken snarare handlar om implementering av centralt fattade beslut och nationella prioriteringar (Duada, 2006; 297).

## 3 Länder där Sverige ska bedriva långsiktigt utvecklingssamarbete

### 3.1 Kenya

#### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

Kenyas grundläggande struktur bygger på en indelning i åtta provinser och 71 distrikt. På lokal nivå skiljer man mellan större städer, kommuner, mindre städer och landsbygdsområden. Kopplingen mellan central och subnationell nivå är tydlig, inte minst då provinsledarna utses direkt av presidenten, provinsadministrationerna och distrikten är direkt underställda presidentens kansli och departementet för lokal förvaltning (UI, 2007). Ministeriet för lokalstyrelse, Ministry of Local Government, kontrollerar den lokala verksamheten och har rätt att gripa in och avsätta de lokala myndigheterna om de anses missköta sina uppgifter. På så vis hålls de lokala makthavarna i Kenya ansvariga inför centralregeringen, medan det råder avsaknad av mekanismer för ansvarsutkrävande från medborgarna som har valt sina företrädare (UCLG).

#### **Aktörer på lokal nivå**

Kenya har inkluderat mer nyinstitutionella strukturer i sina decentraliseringsprogram, vilket bidrar till att stärka vissa förutsättningar för civila samhället att delta i ekonomiska och sociala projekt på lokal nivå (Olowu & Wunsch, 2004; 52). I Kenya finns också organisationer inom civila samhället som har börjat samarbeta med bilaterala och multilaterala biståndsgivare, i syfte att utöva påtryckningar på den egna regeringen för ett bredare deltagande på lokal nivå, där fler aktörer involveras i policyprocesserna (2004; 254). Även offentlig-privata samarbeten har spelat viss roll i Kenyas decentralisering och utveckling, genom att det privata näringslivet på centralregeringens initiativ har involverats i exempelvis lokala infrastrukturprojekt (2004; 37).

### 3.2 Tanzania

#### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**



Republiken Tanzania är en union mellan fastlandet och Zanzibar, som har inre självstyre. Landet är administrativt indelat i 26 regioner, 21 på fastlandet och fem på Zanzibar. Regionerna är indelade i sammanlagt 130 administrativa distrikt, som i sin tur delas in i ett stort antal mindre lokala enheter med något varierande status (UCLG – Internet 13). De lokala enheterna kontrolleras och koordineras på central nivå, medan egentligt stöd till den lokala nivån saknas. De flesta av distrikten har anslutit sig till paraplyorganisationen för lokala myndigheter, *The Association of Local Authorities* (UCLG).

Liksom en rad andra afrikanska länder, åtföljdes Tanzanias självständighet av centralisering, i syfte att uppnå och uppvisa politisk handlingskraft, nationellt oberoende och utveckling. Under 1990-talet lanserades dock en decentraliseringsreform, som i viss mån medförde reell maktförskjutning till de lokala enheterna (Olowu & Wunsch, 2004; 33, 39). Enligt Tanzanias nationella regering syftar de lokala myndigheterna till att konsolidera och ge mer makt åt folket vad gäller planering och implementering av olika utvecklingsprogram. Samtliga lokala myndigheter har till uppgift att administrera lag och ordning, samt ekonomisk planering och utveckling inom respektive territorium (Internet 14).

### **Aktörer på lokal nivå**

Tanzanias regering ger uttryck för en ambition att stärka samarbetet mellan de politiska institutionerna och såväl privata aktörer som NGOs och medborgarorganisationer, i syfte att dra nytta av deras kunskaper och kontakter med lokalsamhället och gräsrotsnivån (Internet 15). Det faktum att Tanzania har inkluderat mer nyinstitutionella strukturer i sina decentraliseringsprogram, skapar förutsättningar för visst deltagande av civila samhället i olika projekt på lokal nivå (Olowu & Wunsch, 2004; 52).

## **3.3 Uganda**

### **Grundläggande struktur och decentraliseringsprocess**

Ugandas fyra regioner är uppdelade i ett femtiotal distrikt. På lokal nivå innehas den politiska makten av folkvalda råd indelade i fem nivåer, från by- eller kvartersnivå till distriktsnivå. Därutöver utser presidenten ett slags landshövding för varje distrikt (UI, 2007).

Under 1990-talet genomfördes flera viktiga reformer för att flytta makt från centralregeringen till lägre territoriella nivåer i Uganda. De institutionella målen för decentraliseringen är tydligt definierade i policydokument. Bland de mål som nämns märks vikten av subsidiaritet, effektivt resursutnyttjande, lokal anpassning och medborgardeltagande. Fortfarande återstår dock att implementera många av de åtgärder som har planerats och utlovats (Cheema & Rondinelli, 78 f. – UCLG – Duada, 2006; 297)

### **Aktörer på lokal nivå**

Uganda har inkluderat mer nyinstitutionella strukturer i sitt decentraliseringsprogram, vilket bidrar till att stärka vissa förutsättningar för civila samhället att delta i ekonomiska och sociala projekt på lokal nivå (Olowu & Wunsch, 2004; 52).

## 4 Referenser

- Bramwell, Bill – Yüksel, Fisun – Yüksel, Atila, 2005. "Centralized and decentralized tourism governance in Turkey", *Annals of Tourism Research*, vol. 32, nr 4, s. 859-886.
- Cheema, G. Shabbir – Rondinelli, Dennis A. (eds), 2007. *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington: Brookings Institution Press.
- Crook, Richard C. – Manor, James, 1998. *Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa: participation, accountability and performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Divjak, Boris – Pugh, Michael, 2008. "The Political Economy of Corruption in Bosnia and Herzegovina", *International Peacekeeping*, 15:3,373 — 386
- Dauda, Carol L., 2006. "Democracy and decentralisation: local politics, marginalisation and political accountability in Uganda and South Africa", *Public Administration and Development*, vol. 26, nr. 4, s. 291-302.
- Ebel, Robert D. - Péteri, Gábor (red.), 2007. *The Kosovo Decentralization Briefing Book*.
- Investment Destination of Municipalities in Macedonia*. (UNDP & MacInvest, 2006)
- Lidström, Anders, 2003. *Kommunsystem i Europa*. Malmö: Liber AB.
- Making Decentralization Work for Development: Methodology of the Local Government Performance Measurement (LGPM) Framework*. (Världsbanken, 2008)
- Martinez-Vazquez, Jorge, 2005. "Effective Fiscal Decentralization in Vietnam" i *National Tax Association /Tax Institute of America, Annals*, s. 356-361.
- Olowu, Dele – Wunsch, James S., 2004. *Local Governance in Africa. The challenges of Democratic Decentralization*. London: Eurospan.
- Painter, Martin, 2007. "From Command Economy to Hollow State? Decentralisation in Vietnam and China". *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, nr. 1, s. 79–88
- Teune, Henry (ed.), 1995. *Local governance around the world*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Thousand Oaks: SAGE. (Indien, Turkiet, Vitryssland, Ukraina)
- Weller, Marc, 2008. "The Vienna negotiations on the final status for Kosovo", *International Affairs*, vol. 84, nr. 4, s. 659-68.
- Wolczuk, Katarzyna, 2002. "Catching up with 'Europe'? Constitutional Debates on the Territorial-Administrative Model in Independent Ukraine", *Regional & federal studies*, vol. 12, nr 2, s. 65-88.
- Zhong, Yang, 2003. *Local Government and Politics in China. Challenges from Below*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

## Internetkällor

- Internet 1: [http://www.delalb.ec.europa.eu/en/topics/press\\_releases](http://www.delalb.ec.europa.eu/en/topics/press_releases) (mars 2009)
- Internet 2: [http://www.ccre.org/albanie\\_en.htm](http://www.ccre.org/albanie_en.htm) (mars 2009)
- Internet 3: <http://www.eu-integration.gov.ge/eng/Overview.php> (april 2009)
- Internet 4: <http://www.president.gov.ge/?l=E&m=6&sm=5> (april 2009)
- Internet 5: <http://www.ks-gov.net/map1/Document.aspx> (april 2009)
- Internet 6: <http://www.osce.org/kosovo/13982.html> (april 2009)
- Internet 7: [http://www.ccre.org/macedoine\\_en.htm](http://www.ccre.org/macedoine_en.htm) (april 2009)
- Internet 8: <http://www.government.by/en/main.html> (mars 2009)
- Internet 9: <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=1311> (april 2009)
- Internet 10: [www.gov.bw](http://www.gov.bw) (april 2009)
- Internet 11: [www.statoids.com/ubw.html](http://www.statoids.com/ubw.html) (april 2009)
- Internet 12: <http://www.grnnet.gov.na/aboutnam.html> (mars 2009)
- Internet 13: <http://www.tanzania.go.tz/regionsf.html> (april 2009)
- Internet 14: <http://www.tanzania.go.tz/administrationf.html> (april 2009)
- Internet 15: (<http://www.tanzania.go.tz/human.html>) (april 2009)

- UCLG: [http://www.cities-localgovernments.org/gold/country\\_profile.asp](http://www.cities-localgovernments.org/gold/country_profile.asp)  
(UCLGs land-profiler, samtliga april 2009. Används i länderbeskrivningen där det tydligt framgår vilket land referensen hänvisar till.)
- UI: Utrikespolitiska Institutets skriftserie "Länder i fickformat". (Används i länderbeskrivningen där det tydligt framgår vilket land referensen hänvisar till. Respektive utgivningsår anges löpande i referenserna.)