

på kongressen, alltid förlitande sig på den stora popularitet, som tycktes tåla vad som helst ifråga om affärer och dunkla förhåvanden från hans medarbetare. Men detta kan Bush knappast göra. Han måste inrikta sig på att konkurrera med såväl mera argsinta demokrater som egna partivänner. Förhållandet till kongressen blir med all sannolikhet, liksom det på många sätt blev för Jimmy Carter, hans främsta problem.

Att redan nu förutspå att Bush inte kommer att bli omvald 1992 är ju orimligt. Vi vet ju inte ens om han kommer att ställa upp, trots att Ronald Reagan kan sägas ha brutit en åldersbarriär när han valdes 69 år gammal och nu lämnar, nästan 78 år fyllda. Bush blir 68 år 1992. Men det är väl att anta att frånsett eventuella politiska skandaler och ohälsa kommer George Bush att bli presidentkandidat också 1992.

Men hur skall det demokratiska partiet kunna ta sig ur den svacka som man på den presidentiella nivån lidit av sedan 1960-talet? Demokraterna kan inte vinna ett val utan Södern och de nordöstra delarna av landet. Man måste helt enkelt finna någon som kan ta hem södern, inklusive Texas, plus Californien och de traditionellt starka fästena i nordöst. Annars kan man inte få ihop tillräckligt många elektorsröster. Det var så Jimmy Carter lyckades, men så hade han också hjälp av Watergates efterskörd. Mycket tyder på att man måste utgå från den moderata södern som både Lyndon Johnson och Jimmy Carter gjort. Nordstatsliberaler som Walter Mondale och Michael Dukakis stöter nästan automatiskt på problem som inte kan övervinnas med hjälp av en vicepresidentkandidat från södern, inte ens en så pass respekterad person som Lloyd Bentsen.

Därför är det säkert inte helt fel när en så allmänt känd politisk kolumnist som David Broder skriver (IHT 18/11 1988) att Bentsen kanske kan bli det samförståndsnamn som demokraterna behöver 1992. Visserligen är han då 71 år, men det kanske numera som sagt är ett mindre problem. Bentsen borde kunna räkna med en stark ställning i södra USA som tillsammans har över 100 elektorsröster. Kombinationen sydstatsman/liberal nordstatare är säkert bättre än tvärtom, i alla fall i dagens USA.

Mätt med dessa mått är kanske en man som Albert Gore från Tennessee också ett framtidsnamn, om han kan bygga upp en kampanjorganisation och om han kan bli känd utanför regionen och den omedelbara försvarssektorn. Säkert kan detsamma sägas om Sam Nunn från Georgia, som i år trots många spekulationer valde att inte ställa upp, men som med sina dryga femtio år har många år framför sig. I jämförelse med dessa kandidater kan det vara svårare för män som Michael Dukakis att visserligen bli nominerade men mindre sannolikt valda. Men säkert har också Michael Dukakis,

även om han denna gång inte lyckades, fått smak för den nationella politiken. Som f.d. presidentkandidat har han ett naturligt grepp om partiapparaten som en aldrig så bestämd annan kandidat kan finna svårt att rubba.

Mycket sannolikt är att den amerikanska politiken under kommande år kommer att "normaliseras". Reagan har ju lyckats på sätt, som inte är alldeles lättgenomträngligt – men som i första hand har att göra med hans obändiga optimism, tro på att allt ordnar sig och förmågan att kommunicera denna – skaffa sig en enastående position i sitt land, en position som tålt åtskilliga politiska felsteg och skandaler, men som givetvis också medfört betydande framgångar, inte minst på det utrikespolitiska fältet. Reagan hade också god nytta av att han de första sex åren hade en senat där det egna partiet satt i majoritet. Härigenom kunde han utöva viss press på det alltid av demokraterna behärskade representanthuset. Oavsett hur populär Bush kan komma att bli, får han väl ändå svårt att mäta sig med sin företrädare, som faktiskt bara är den andra, vid sidan av Eisenhower, av efterkrigstidens presidenter som kommer att ha suttit hela de av författningen tillåtna två perioderna, vilket säger åtskilligt. George Bush får det nog besvärligare nu när han äntligen nått sitt mål.

Mats Bergquist

Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende: precisering av en problemställning

Inledning, problembeskrivning¹

Problemet att göra en avvägning mellan nationellt och lokalt bestämmande av politikens utformning har varit ständigt aktuellt i den svenska debatten. Kommunal självstyrelse, dvs kommunernas formella och reella möjligheter att fatta varierade värdefördelningsbeslut, primärt bestämda av inomkommunala behov och förutsättningar, har ställts mot begrepp som likvärdig standard och nationella intressen.²

Den hittillsvarande kommunalforskningen har primärt inriktats mot interna demokratiproblem. Analyser av kommunal demokrati, representativitet, participation och kommunal service har sålunda dominerat. Undersökningar av effekterna av statlig styrning av kommunerna har också genomförts, men har varit av mindre omfattning.

I en sammanfattning av resultaten från den senaste omfattande kommunalforskningen, konstaterar Strömberg och Westerståhl att

(M)ycket talar ... för att kommunernas omvärldsberoende har ökat sedan mitten på 1960-talet då expansionen satte in. Allt fler beslut fattas idag i kommunerna under 'restriktioner' inte bara i form av statliga krav utan också i form av rekommendationer från kommunförbundet och olika typer av förhandlingsuppörelser som ligger utanför den enskilda kommunens kontroll (Strömberg – Westerståhl, 1983:300 f).

Frågan om kommunernas omvärldsberoende lämnades öppen för framtida undersökningar.

Sedan januari 1988 pågår vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg forskningsprojektet "Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende". Projektet reser i flera viktiga avseenden andra frågor än den tidigare kommunalforskningen.³ De centrala problemställningarna i detta projekt är de yttre och inre förutsättningarna för och restriktionerna på kommunal självstyrelse, och relationen mellan den kommunala självstyrelsen och kommunernas omvärld, dvs olika former av omvärldsberoende. Mot bakgrund av kommunalforskningens omfattning, och den betydelse som kommunal självstyrelse traditionellt tillskrivs i Sverige, framstår det som anmärkningsvärt att denna problemställning inte uppmärksammats tidigare. Den kommunala demokratin, tex, förutsätter att kommunerna har de politiska, ekonomiska och administrativa förutsättningarna att förverkliga medborgarnas vilja. Saknas dessa förutsättningar, blir den kommunala demokratin fiktiv.

I projektet analyseras sålunda kommunerna i ett annat perspektiv, jämfört med tidigare kommunalforskningsprogram. Studien koncentreras på hur kommunerna påverkas av sin omgivning, och vilka yttre och inre restriktioner som föreligger på den kommunala självstyrelsen.

Syftet med denna artikel är att precisera forskningsprojektets övergripande problemställningar, att utveckla analysen av olika teoribildningar och att visa på de mest fruktbara och intressanta teoretiska ingångarna till problemet. Artikeln diskuterar därför endast i begränsad omfattning forskningsprojektets genomförande (se avsnitt C).

Artikeln är disponerad på följande sätt. I avsnitt A presenteras projektets teoretiska utgångspunkter. Avsnitt B diskuterar och utvecklar projektets problemställningar och begreppsbestämningar utifrån den teoretiska diskussionen. Avsnitt C, slutligen, skisserar forskningsprojektets genomförande.

A Projektets teoretiska utgångspunkter

Projektets övergripande problemställning – den kommunala självstyrelsens inre och yttre förutsättningar och restriktioner – erbjuder goda möjligheter att relate-

ra analysen till andra teoretiska diskurser än de traditionella inom svensk kommunalforskning. Till dessa diskurser kan räknas de statsteoretiska och politisk-ekonomiska teoribildningarna. Projektet tar sin utgångspunkt i dessa två teoribildningar, vilka kan relateras till olika aspekter av projektets problemställningar. Nedan diskuteras kort dessa ansatser.

I Statsteori

Statsteorins aktualitet och betydelse för statsvetenskaplig forskning har varierat kraftigt. De senaste årens statsteoretiska analyser hämtar sina empiriska fall från de moderna välfärdsstaterna, och reser bla frågor om förhållandet mellan statsmakt och samhälle, och om statens legitimitet och styrningsförmåga (för en översikt av olika ansatser och empiriska studier, cf Krasner, 1983; cf vidare Lindberg et al, 1975; Jessop, 1982; Rothstein, 1987; Offe, 1984; Skocpol, 1985; Nordlinger, 1981; Maier, 1987; Gurr – King, 1987; Cockburn, 1977).⁴

Ett återkommande statsteoretiskt problem är förhållandet mellan offentliga aktörers mål och statlig styrning å den ena sidan, och det privata näringslivets mål och incitamentsstrukturer å den andra. Sålunda diskuterar tex Claus Offe olika sk subordinationens mönster, och utvecklar skillnaden mellan *positiv och negativ subordination* (Offe, 1984:38 f), för att beskriva olika typer av relationer mellan ett samhälles politiska och ekonomiska subsystem (se vidare nedan).

Politiska aktörer kan aldrig, med hjälp av politisk styrning, framtinga positiva, *offensiva* åtgärder inom den privata sektorn. Offensiva åtgärder kan förvisso stimuleras med olika former av stöd – detta är ett av den offentliga politikens viktigare redskap – men man kan inte tvinga näringslivet att investera, att etablera sig i en viss region, att upprätthålla verksamheten på en ort eller att utveckla en viss typ av produkter eller processer. Den politiska styrningen tenderar istället att bli reaktiv, *defensiv*; man kan förbjuda vissa miljöskadliga tillverkningsprocesser, införa etableringskontroll (som enbart kan förhindra etablering i en viss region, inte framtinga etablering i en annan) eller på annat sätt reglera upplevda negativa utvecklingsmönster inom den privata verksamheten. Just kapitalets möjlighet att *inte* agera, tex investera, framför Offe som ett av dess mest kraftfulla vapen mot politisk intervention (Offe, 1985).

I förlängningen av detta resonemang ligger frågan om förhållandet mellan politisk styrning och omgivningens styrbarhet. Politisk styrning i vid mening framstår som alltmer komplex, såväl inom det politiska subsystemet som mellan detta subsystem och dess omgivning (Offe, 1984, 1985; Goldthorpe, 1984). Den offentliga sektorns ökande komplexitet, och dess tendens att skapa nya

problem i takt med att den löser andra (Offe, 1984), leder till att dess förmåga att styra omgivningen (eller sig själv) minskat.

Parallellt med denna utveckling inom den offentliga sektorn har omgivningens styrbarhet minskat; ökande komplexitet, teknikutveckling och nya finansieringsformer inom det privata näringslivet, tex, bidrar till att försvåra politisk styrning av den privata verksamheten (Offe, 1985; Ronge – Schmiege, 1973). I enlighet med resonemanget ovan om den offentliga styrningens reaktiva och defensiva karaktär, har den privata sektorn ett ständigt försprång framför den offentliga regleringen.

II Politisk ekonomi

Politisk ekonomi analyseras idag utifrån ett stort antal utgångspunkter, som tex korporatism, tillväxtprocesser och olika samarbetsformer och -arrangemang mellan privata och offentliga aktörer. Politisk ekonomi behandlar förhållandet mellan samhällets politiska och ekonomiska subsystem, och dessa subsystems interdependens och interaktionsformer. Analysen fokuseras på *skärningspunkten* mellan de politiska och ekonomiska subsystemen, och effekterna av olika interdependensformer mellan dessa två subsystem, som tex politisk intervention på marknader och ekonomiska faktorerers inflytande på offentlig politik (cf tex Lindblom, 1977; Hernes, 1978; Grant, 1982, 1985; Cawson, 1982; Katzenstein, 1984, 1986; Mueller, 1983, King, 1983; Zysman, 1983).

Den politisk-ekonomiska diskursen knyter nära an till den förhandlingsekonomiska teorin (cf Hernes, 1978; NOU 1982:3), liksom till nätverksanalyser (cf tex Jakobsen – Wallius, 1987). Förhandlingsekonomisk teori uppmärksammar särskilt den ökande interdependensen mellan offentliga och privata aktörers intressen och mål. Ett konkret exempel är industriella strukturförändringar, som idag är så kostnadsintensiva att de förutsätter ett nära samarbete mellan företag och myndigheter.

Politisk-ekonomiska och förhandlingsekonomiska analyser kan mycket grovt indelas i tre olika grupper med avseende på övergripande struktur. En första grupp av studier beskriver förhållandet på *nationell nivå*, tex mellan organiserade intressen och statsmakten (Hernes, 1980). En andra grupp fokuseras på vad som kan kallas *vertikala nätverk*, dvs interaktionen vid formulering och implementering av offentlig politik mellan offentliga aktörer på skilda nivåer inom det politiska subsystemet. Vertikala nätverk kan emellertid mycket väl också inrymma icke-offentliga aktörer. En tredje grupp är analyser av *horisontella nätverk*. Horisontella nätverk har analyserats i första hand på lokal nivå (Jakobsen – Wallius, 1987). I dessa studier analyseras för-

hållandet mellan offentliga och privata aktörer, tex inom en kommun, och dessa nätverks betydelse för implementering av statlig politik och för mobilisering av lokala resurser (cf Hjern, 1986; Brunsson – Johannisson, 1983).

Statsteori och politisk ekonomi erbjuder således intressanta problemställningar vid studiet av kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende. De är förvisso inte de enda tänkbara teoretiska infallsvinklarna vid ett studium av dessa problem – organisations-teori och policy-analys är exempel på andra relevanta teoriområden – men statsteori och politisk ekonomi tycks dels resa de mest fruktbara frågeställningarna, dels sammantagna ge en god teoretisk diskurs att relatera projektets teori till.

III Bestämning av forskningsområden

Som framgått tidigare är det politiska subsystemets (interna och externa) styrning och omgivningens styrbarhet två distinkt skilda problem, ehuru nära relaterade till varandra. Projektets problemställningar i dessa avseenden kan direkt härledas ur den statsteoretiska diskursen.

Vad avser det politiska subsystemets omvärldsberoende är detta problems teoretiska härledning mer komplicerad. Relationen mellan staten och dess omgivning med avseende på det politiska subsystemets beroende av omgivningen för resursmobilisering och legitimitet diskuteras utförligt i den statsteoretiska litteraturen (cf tex Connolly, 1984). Diskursen är emellertid relativt fattig på begreppsbestämningar och definitioner. Det politiska subsystemets omgivningsberoende kan, mycket allmänt, sägas vara liktydigt med strukturella (tekniska, ekonomiska, politiska, sociala) faktorerers inflytande på detta subsystem. Faktorerna kan ses som strukturella, då de är kortsiktigt oföränderliga, och bortom aktörernas omedelbara kontroll (Lundquist, 1987; Crozier-Friedberg, 1980; Ronge – Schmiege, 1973). De strukturella faktorerna bestämmer de ekonomiska, politiska och sociala ramarna för aktörernas, i detta fall kommunernas, handlande. Kommunernas omvärldsberoende kan därmed preliminärt definieras som *kommunernas behov av sådana resurser, i vid mening, som inte kan mobiliseras internt*. Omvärldsberoendet är således variabelt, och innefattar resursbehov av olika slag, tex ekonomiska resurser, politisk legitimitet, auktoritet och stöd ("support") i en eastoniansk betydelse. Förhållandet mellan kommunen och dess omgivning kan vidare antas kännetecknas av ett ömsesidigt beroende, dvs en interdependenssituation är för handen.⁵

Vi kan därmed preliminärt identifiera tre delproblem utifrån projektets övergripande problemställningar. Det första delproblemet avser *politisk styrning*; vad be-

stämmer det politiska subsystemets (dvs kommunernas) styrningskapacitet?

Det andra delproblemet avser omgivningens *styrbarhet*; vilka restriktioner föreligger på politisk styrning? Vilka omgivningskaraktistika, och typer av relationer mellan de sociala subsystemen, underlättar respektive försvårar politisk styrning? Hur implementeras offentlig politik på kommunal nivå, och vilken roll spelar icke-offentliga aktörer i denna process? Vilka strukturella hinder föreligger inom den icke-offentliga omgivningen för implementeringen av offentlig politik?

Det tredje delproblemet avser det politiska subsystemets *omvärldsberoende*; vilka strukturella faktorer i det politiska subsystemets omgivning påverkar det politiska systemet? Hur sker denna påverkan? Vilka är relationerna mellan det politiska subsystemet och de andra sociala subsystemen? Vilka typer av resurser söker kommunen mobilisera i sin omgivning, och vilka strategier har man för denna mobilisering? Utifrån dessa problemställningar förstår vi att kommunernas omvärldsberoende nära knyter an till de två första delproblemen, om den kommunala styrningskapaciteten och omgivningens styrbarhet. Omvärldsberoende kan alltså, enligt detta perspektiv, betraktas som till stor del bestämt av kommunernas styrningskapacitet och omgivningens styrbarhet.

På samma sätt som forskningsprojektets tre delproblemområden – styrningsproblemet, styrbarhetsproblemet och omvärldsberoendet – kan härledas ur de statsteoretiska politisk-ekonomiska teoribildningarna, kan dessa teorier också ligga till grund för en beskrivning av olika forskningsområden inom den övergripande problemformuleringen, jmf tabell 1 nedan.

Två kommentarer skall göras med anledning av tabellen ovan. För det första skall omvärldsberoende ses som resultaten av styrnings- och styrbarhetsförhållandena, dvs kommunernas omvärldsberoende antas till stor del bestämt av deras styrningskapacitet och omgivningens styrbarhet. För det andra anger tabellen *exempel* på forskningsområden; varje cell presenterar således inte samtliga tänkbara forskningsområden inom

detta delproblem. De forskningsområden som anges i tabellen är, naturligt nog, de som äger mest relevans för det här aktuella forskningsprojektet.

Kapacitetsanalys fokuseras på kommunernas struktur, institutionalisering, interna processer, administrativa kompetens, resursmobiliseringsstrategier, etc. Det är således en analys av kommunernas interna kapaciteter, på samma sätt som tex analyser av kommunsammanslagningarna visar att kommunernas administrativa kapacitet höjts (Strömberg – Westerstahl, 1983). Sådan kapacitet är emellertid sannolikt endast ett nödvändigt, icke ett tillräckligt, villkor för kommunal självstyrelse (se vidare nedan).

I *restriktionsanalys* undersöks gränserna för politisk maktutövning, och omgivningens förhållande till det politiska systemet. Analysen bestämmer de restriktioner på politisk styrning, som utgörs av bestämda karaktistika i andra subsystem, t ex det ekonomiska. Planeringsprocesser (Ronge-Schmiege, 1973; Ross – Shakov, 1980), näringspolitik (Crouch, 1979; Dyson – Wilks, 1983) och socialpolitik (Koslowski *et al*, 1983) är sektorer som varit föremål för teoretiska och empiriska studier av denna typ.

De sociala subsystemens inbördes förhållande är en central statsteoretisk frågeställning. Vid en teoretisk analys av förhållandet mellan de ekonomiska och de politiska subsystemen, utvecklar Offe en distinktion mellan sk positiv och negativ subordination (Offe, 1984:38 f). Med positiv subordination avses att det politiska subsystemet underlättar eller effektiviserar processer inom det ekonomiska subsystemet. Negativ subordination, å andra sidan, innebär att det politiska subsystemet på olika sätt försvårar eller hindrar processer inom det ekonomiska subsystemet. *Subordinationsanalyser* syftar således till att utifrån det substantiella innehållet i offentlig politik klargöra relationen mellan olika sociala subsystem.

De politisk-ekonomiska analyserna kompletterar de statsteoretiska. I *vertikala nätverksanalyser* undersöks t ex förhållandet stat-kommun-företag med avseende på dessa nätverks betydelse för utformningen och implementeringen av offentlig politik. Analysen fokuseras på

Tabell 1 Bestämning av forskningsområden

Tab. 1

Teoribildning	Delproblem		
	Politisk styrning	Styrbarhet	Omvärldsberoende
Statsteori	Kapacitetsanalys	Restriktionsanalys	Subordinationsanalys
Politisk ekonomi	Vertikal nätverksanalys	Sektoriseringsanalys	Horisontell nätverksanalys

att klargöra aktörernas inflytande över dessa processer (cf Offe, 1985:221 ff; Pierre, 1987).

Sektoriseringsanalyser studerar också de nätverk, men utgångspunkten i dessa analyser är statsmaktens styrningsförmåga i en sektoriserad, eller segmenterad, stat (Hernes, 1980; Pedersen, 1988; Strömberg – Norrell, 1982; Lægred – Olsen, 1978; Olsen, 1978).

Horisontella nätverksanalyser, slutligen, avser analyser av förhållandet mellan kommuner och lokala organisationer och företag. De avgörande skillnaderna mellan dessa nätverk och de vertikala nätverken är för det första dessa nätverks funktion, för det andra styrkeförhållandet mellan parterna i nätverken. Nätverkens uppgift kan t ex vara att implementera en *lokalt* utformad näringspolitik. Den förhandlingsekonomiska situationen på denna nivå är ofta en annan än mellan offentliga och privata aktörer på nationell nivå. Som Smith hävdar, har t ex begreppet monopolkapitalism mer allmän signifikans på lokal nivå än på riksnivå (Smith, 1987:41).

IV Teoritransformationer

Denna teoretiska, generella diskussion har av några forskare applicerats på lokal nivå. Litteraturen uppvisar flera exempel på hur forskare sökt applicera t ex stats-teori på "local government"; begreppet "the local state" har tänkts illustrera en sådan teoritransformation. Erfarenheterna av denna teknik är emellertid inte entydiga (Cockburn, 1977; Kirby, 1987; för diskussioner kring begreppet "local state", cf Gurr – King, 1987:45 ff och Smith, 1985:37 ff); medan Cockburns analys i vissa delar representerar ett misslyckande i detta avseende, framstår Gurr och Kings analys som mer utvecklad, integrerad och fullständig.

Även politisk-ekonomisk teori har transformerats till att kunna tillämpas på lokal nivå. Exempel på detta är analyser av lokala nätverk mellan kommuner och företag, eller andra samspel mellan offentliga och privata aktörer på lokal nivå (Jakobsen-Wallius 1987; Brunsson – Johannisson, 1983).

B Problemformulering

I denna sektion analyseras begreppen självstyrelse och omvärldsberoende utifrån de ovan presenterade teorbildningarna. Av särskilt intresse är, vilka teoritransformationer och -utvecklingar som problemställningen föranleder.

I Kommunal självstyrelse

Enligt den teoretiska problemprecisering, som här antyds, kan kommunal självstyrelse definieras såväl *negativt*, dvs utifrån restriktionerna på densamma, som *positivt*, dvs utifrån kommunernas formella kompetens och deras resursmobiliseringsstrategier.⁶

Forskningsprojektet analyserar politisk styrning och styrbarhet, och sambanden mellan dessa bägge företeelser, på kommunal nivå. Kommunerna, som politiska subsystem (eller som subsystem inom det politiska subsystemet), är *objekt* för statlig styrning. Men kommunerna fattar också självständiga värdefördelningsbeslut, inom ramen för den kommunala kompetensen, och är alltså i denna kapacitet styrnings*subjekt*. En väsentlig del av denna styrning riktar sig just mot omgivningen, vilket aktualiserar styrbarhetsproblematiken. Analysen reser således frågor vad avser de konkreta effekterna av statlig styrning av den kommunala verksamheten, liksom kommunala strategier för att styra sin omgivning, och förhållandet mellan statlig och kommunal styrning av omgivningen.

Förutsättningarna för kommunal självstyrelse kan preliminärt antas vara bestämda av två typer av faktorer. Dessa är för det första faktorer härledda ur det politiska systemet, och relationerna mellan olika nivåer inom detta, och för det andra faktorer härledda ur relationerna mellan det politiska subsystemet och dess omgivning (cf Gurr – King, 1987:kap 2). Dessa faktorer benämns nedan *system-interna* respektive *system-externa* faktorer.

Till de *system-interna* faktorerna kan räknas kommunal organisation, politisk-administrativ kapacitet, resurser och organisatorisk effektivitet. Den kommunala organisationen har under de senaste årtiondena genomgått kraftiga förändringar. Kommunammanslagningarna och förstärkningarna av kommunernas administrativa kompetens och ekonomi har ökat förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen (Strömberg – Westerståhl, 1983).

Den kommunala organisationen har också förändrats vad avser inomkommunal decentralisering. Genom att tillskapa lokala organ och kommundelsnämnder, har många kommuner sökt anpassa den kommunala servicen till lokala behov och förutsättningar (cf Eklund – Ekman, 1987; Stjernquist – Magnusson, 1988:kap 7). Samtidigt som dessa reformer ökat möjligheterna för politisk participation, har de emellertid också skapat ett mer komplicerat kommunalt beslutsfattande. Vidare har inflytandet från organiserade intressen kopplade till arbete och kapital ökat inom kommunerna och lands-tingen.

Parallellt med denna utveckling tycks emellertid kommunernas möjligheter att fatta och implementera självständiga värdefördelningsbeslut ha minskat; deras omvärldsberoende, har man antagit, har ökat (Strömberg – Westerståhl, 1983:300 f). Förstärkningarna av kommunernas organisation och ekonomi har skett sam-

tidigt med, och delvis som en konsekvens av, kommunernas ökade betydelse för implementeringen av den statliga politiken. Därmed har också den statliga styrningen av kommunerna inom vissa sektorer ökat. Denna styrning har avsett såväl kommunernas organisation som verksamhet (Westerståhl, 1986).⁷

En andra typ av system-interna faktorer avser relationen stat-kommun, t ex uppgifts- och kompetensfördelning, och förändringar i statlig styrning av kommuner och landsting. En huvudfrågeställning i projektet är effekterna av statens styrning av kommunerna.

De *system-externa* faktorerna utgörs av förändringar i kommunernas omgivning, och i interaktionsmönstren mellan kommunerna och omgivningen. Här är tillräckligt att peka på två typer av förändringar. Det svenska näringslivet har under de senaste 15 – 20 åren genomgått en grundläggande strukturförändring. Även om denna förändring i ett nationellt helhetsperspektiv kan förefalla oundviklig, har enskilda kommuner drabbats hårt av företagsnedläggningar (Pierre, 1987). Det är vidare oklart, vilka effekter den successiva övergången från ett varu- till ett tjänsteproducerande ekonomiskt system har för kommunerna för längre sikt.

II Kommunernas omvärldsberoende

En precisering och bestämning av begreppen omvärld och omvärldsberoende är centrala för forskningsuppdragets genomförande. Den empiriska analysen av kommunernas omvärldsberoende tillhandahåller de observationer, mot vilka teoriutveckling och -prövning sker. Forskningsprojektet tillämpar i detta avseende en induktiv strategi. Då tidigare studier av kommunal självstyrelse ägnat mycket litet uppmärksamhet åt kommunernas omvärldsberoende, och teoriutveckling således sker i växelspel med empiriska studier, måste de preliminära begreppsbestämningarna å ena sidan vara distinkta nog för att diskriminera mellan empiriska fenomen ("concept formation stands prior to quantification"; Sartori, 1970:1038), men inte snävare än att de kan beskriva icke förutsedda, men relevanta, fenomen och sambandsmönster (*ibid*:1041). Sambanden mellan begreppen och deras empiriska korrespondens blir i denna induktiva metod dynamisk, för att slutgiltigt ges en definitiv bestämning.⁸

Kommunernas *omvärld* kan i en primär differentiering sägas utgöras av en *offentlig* och en *privat* sektor. Till den offentliga sektorn hör i detta sammanhang centrala statsorgan och de centrala stats- och länsförvaltningarna, andra kommuner, Kommunförbundet, kommunalförbund, etc.⁹ Den privata omgivningen utgörs av

det privata näringslivet och annan icke-offentlig verksamhet i övrigt (organisationer, enskilda, etc). Till denna omgivningstyp kan också räknas marknadens struktur i vid mening.

Vi kan, för det andra, göra en differentiering vad avser kommunernas *omvärldsrelationer*. Dessa relationer kan mycket förenklat sägas bestå av två olika typer av relationer, eller två flöden; dels ett *inflöde* (regler, krav, behov, önskemål), dels ett *utflöde* (beslut, handlingar).

Skillnaden mellan privat och offentlig omgivning är väsentlig av fyra skäl. För *det första* lyder den offentliga omgivningen, till skillnad från den privata, under ett offentligt regelsystem såväl i inflödet som i utflödet. I detta avseende är förändringar i den offentliga omgivningen mer förutsägbara, jämfört med förändringar inom den privata sektorn.

För *det andra* kan implementeringen av politiska beslut antas vara två kvalitativt skilda processer i de två omgivningarna. Det regelsystem som nämndes ovan, medför att implementeringen av beslut som påverkar den offentliga omgivningen formellt sett blir mer förutsägbar, jämfört med beslut som påverkar den privata omgivningen.

För *det tredje* ställer de två olika omgivningarna olika typer av krav på kommunen och med olika inflytande. Från den offentliga omgivningens aktörer framförs krav inom ramen för det offentliga regelsystemet, t ex i form av beslutsdelegationer, decentraliseringsåtgärder eller andra åtgärder som bestämmer kommunens uppgifter och verksamhet. Aktörerna inom den privata omgivningen, å andra sidan, står utanför detta regelsystem, men sorterar istället under det regelsystem som reglerar kommunens handläggning av ärenden gentemot t ex näringslivet.

För *det fjärde*, slutligen, skiljer de två typerna av omgivning sig åt vad avser kommunala resursmobiliseringsstrategier. Från den offentliga omgivningen kan resurser mobiliseras antingen regelmässigt, i form av statsbidrag, eller *ad hoc*, som t ex då staten ger en enskild kommun hjälp för att hantera konsekvenserna av en industrinläggning (Pierre, 1987). Från den privata omgivningen mobiliseras resurser mer oförutsägbart och indirekt. En långsiktig resursmobiliseringsstrategi vis-a-vis kommunernas privata omgivning kan därför t ex vara att sörja för gynnsamma betingelser för det lokala näringslivet, för ett differentierat näringsliv eller för att lokala naturfyndigheter exploateras (Svensson, 1984; Hjern, 1986; Moore – Pierre, 1988). Kommunerna tillämpar således skilda resursmobiliseringsstrategier vis-a-vis de två omgivningstyperna.

I tabellform kan kommunernas omvärldsrelationer med exempel beskrivas på följande sätt:

Tabell 2 Några exempel på olika typer av kommuners omvärldsrelationer

Flödestyp	Omgivningstyp	
	Offentlig	Privat
Inflöde	Statliga regleringar Rekommendationer från Kommunförbundet Decentraliserad myndighetsutövning	Marknadskarakteristika ¹⁰ Dispensansökningar Etableringsan- sökningar
Utflöde	Kommunalt agerande mot offentliga aktörer, tex uppvaktningar, avregle- ringsförsök	Implementering av politiska beslut Dispenser, tillstånd

III Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende

Projektets problemställningar kan nu preciseras ytterligare. Kommunernas styrning av sin omgivning bestäms såväl av deras interna kapacitet (*kapacitetsanalys*) som av omgivningens styrbarhet (*restriktionsanalys*). Omvärldsberoendet är likaledes tudelat; mot den offentliga omgivningen (statlig styrning, ekonomi; *vertikal nätverksanalys*) och mot den privata omgivningen (i första hand ekonomi¹¹; *horisontell nätverksanalys*). Omvärldsberoendet studeras mot bakgrund av dessa analyser utifrån olika utgångspunkter:

- i *subordinationsstrategi*; söker kommunen styra det lokala näringslivet, eller sörjer man enbart för så goda betingelser som möjligt för det lokala näringslivet (*subordinationsanalys*)? Vilket inflytande har privata aktörer i kommunala planerings- och andra beslutsprocesser? Hur agerar lokala näringssektorer vis-a-vis kommunen, resp mot staten och näringslivsorganisationer (*vertikal nätverksanalys, sektoriseringsanalys*)?

- i kommunens *resursmobiliseringsstrategi*; i vilken grad anpassas den kommunala servicen efter statsbidragsnormer? I vilken utsträckning söker man genom lokal resursmobilisering undkomma statlig styrning genom att minska beroendet av statsbidrag?

C Forskningsprojektets genomförande

Inom forskningsprojektet kommer kommunernas självstyrelse och omvärldsberoende att intensivt studeras inom fyra sektorer – plan- och byggsektorn, skolektorn, den sociala sektorn och näringspolitiksektorn. Dessa sektorer skiljer sig i flera väsentliga avseenden vad avser omvärldsberoendets konkreta inäbörd. Medan plan- och bygg- och näringspolitiksektorernas omvärldsberoende i första hand är beroende av den privata omgivningen, är skolektorn och den sociala sektorn i första hand beroende av den offentliga omgivningen.

Långsiktigt finns det emellertid inom samtliga sektorer ett uttalat beroende av den privata omgivningen; den kommunala servicens utbyggnad i stora drag, tex, beror i mycket stor utsträckning på det lokala näringslivets utveckling (cf Svensson, 1984).

I sektorsanalyserna görs intensivstudier av ett urval av beslutsprocesser inom ett begränsat antal kommuner. Dessa beslutsprocessanalyser undersöker på en *empirisk* nivå bl a

- förekomsten av skilda målsättningar och preferenser mellan kommunen och aktörer i den privata och offentliga omgivningen;
- vilka *faktiska* begränsningar aktörer i den privata och offentliga omgivningen sätter på handlingsutrymmet i enskilda sakfrågor;
- vilka typer av krav privata aktörer för fram till de kommunala beslutsfattarna, och hur beslutsfattarna bemöter dessa krav;
- hur kommunala beslutsfattare uppfattar vilka alternativa policies som står till hands i en given beslutssituation, och hur alternativen varierar med avseende på genomförbarhet;
- hur kommunala beslutsfattare ser på avvägningen mellan det för kommunen önskvärda och det av det privata näringslivet förordade, i en mån dessa inte överensstämmer.

På en *teoretisk* nivå undersöks

- hur utflöden mot privata resp offentliga omgivningar skiljer sig åt;
- hur implementeringen av politiska beslut i privata respektive offentliga omgivningar skiljer sig åt;
- i vilken utsträckning politisk maktutövning förhindras av interna faktorer (ekonomi, administrativ kapacitet, beslutsunderlag), och av externa faktorer (okunskap om beslut inom näringslivet, avsaknad av politisk styrningsbefogenhet).

Analysen av kommunernas omvärldsberoende blir, sammanfattningsvis, en teoretisk och empirisk studie av

förutsättningarna och gränserna för kommunal självstyrelse.¹² Det bör noteras, att diskussionen om omgivningens egenskaper, och hur skilda typer av omgivningar påverkar det kommunala beslutsfattandet, är preliminär. Den teoretiska diskursen i litteraturen fokuseras mer på interaktion än på omgivning, mer på tekniker för politisk styrning än på politiskt beroende.

Jon Pierre

Noter

- ¹ Denna artikel bygger på en ansökan till Civildepartementets delegation för forskning om den offentliga sektorn. Delegationen stödjer sedan 1988-01-01 projektet.
En tidigare version av denna artikel har diskuterats inom projektet och vid seminariet för förvaltning och offentlig politik vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg. Manuset har utvecklats åtskilligt genom dessa diskussioner. Författaren vill tacka fil kand Lena Arvidson, fil lic Ulf Bengtsson, fil dr Folke Johansson, fil lic Lena Lindgren, fil kand Stig Montin, professor Lars Strömberg, fil kand Alf Sundin och professor emeritus Jörgen Westerståhl för konstruktiv kritik. Dr Desmond King, Department of Government, London School of Economics and Political Science, har givit värdefulla synpunkter på projektets teoretiska och empiriska inriktning.
- ² Begreppet kommunal självstyrelse kan definieras utifrån olika utgångspunkter än den här använda. En sådan definition är legalistisk. Kommunalt självstyrelse kan då definieras i enlighet med kommunallagens formuleringar om planmonopol, beskattningsrätt och förvaltning av egna angelägenheter; cf Gustafsson, 1984:49 ff. Cf vidare not 6.
- ³ För en sammanfattning av denna forskning, se Strömberg-Westerståhl, 1983.
- ⁴ Notera, att staten conceptualiseras på flera olika sätt i dessa undersökningar. Vissa författare likställer begreppet med *statsanställda tjänstemän* (Nordlinger, 1981; Gurr – King, 1987), andra betraktar staten primärt som en samhällelig *struktur* (Skocpol, 1985), medan åter andra primärt ser staten, och den offentliga politiken, som ett *medel för social förändring* (Rothstein, 1987). En fjärde grupp, slutligen, analyserar *förhållandet mellan staten och dess omgivning*; cf den engelska termen "state-society approach" (cf Maier, 1987; Cockburn, 1977; Jessop, 1982). För en vidare analys av olika huvuddrag i statsteoretiska analyser, cf King, 1988 och Krasner, 1983.
- ⁵ Interdependensbegreppet har hittills främst kommit till användning inom den internationell-politiska litteraturen, cf t ex Keohane – Nye, 1977. Interdependensteori kan emellertid också tillämpas vid analyser av relationerna mellan politiska subsystem och deras omgivning; cf t ex Keohane – Nyes distinktion mellan "sensitivity" och "vulnerability" (*op cit*:11 ff).
- ⁶ För definitioner av kommunal självstyrelse, cf Gustafsson, 1984:49 ff; Stjernquist – Magnusson, 1988:14 ff.
- ⁷ Inom vissa sektorer kan emellertid en minskande statlig styrning noteras. Trots detta uppvisar kommunerna en allt större likhet vad avser kommunal service, vilket reser ett antal frågor om vilka andra mekanismer än statlig styrning som genererar likhet mellan kommunerna i dessa avseenden. Cf Stjernquist-Magnusson, 1988:204 ff.
- ⁸ Exercisen kan också beskrivas som en utveckling genom olika *typer* av definitioner – från en "deklarativ" definition, över en stipulativ definition, till en definition som teoretiskt avgränsar och uttömmer dess empiriska korrespondens; cf Sartori, 1983:29–31, 54 f.
- ⁹ Morgan (1986:69 f) påpekar att organisationers omgivning till mycket stor del består av andra organisationer. En analys av omvärldens egenskaper kommer därför till stor del att innebära ett studium av andra organisationers strukturer, processer och övergripande mål.
- ¹⁰ Marknadskaraktäristika avser i detta sammanhang det kommunala näringslivets struktur i vid mening. Det lokala näringslivets behov av samverkan med kommunen kan antas variera avsevärt med avseende bl a på strukturförhållanden och vinstutveckling. Kommuner med ett stort antal företag i kris, eller kommuner som domineras av ett företag i liknande situation, tecknar en helt annan bild än kommuner med ett dynamiskt, framtidsorienterat näringsliv. Cf vidare Brunsson – Jönsson, 1983:del 3; Hjern, 1986.
- ¹¹ Gurr – King (1987) framhäver just statens behov av säkra och kontinuerliga inkomster från de lokala subsystemen som en av de viktigaste motiven för statlig styrning och kontroll.
- ¹² En typ av omgivningsfaktorer som inte diskuterats i denna artikel är vad som kan kallas kommunernas idémässiga omgivning, dvs den politiska opinionsbildningens betydelse för politiska konceptspridning, och massmedias inflytande på det kommunala beslutsfattandet. Det förefaller sannolikt att denna typ av omgivningsfaktor kan utöva ett mycket starkt inflytande på enskilda kommuners beslutsfattande, t ex vad avser utveckling av den kommunala organisationen eller servicen. Ett studium av vissa aspekter av opinionsbildningens betydelse för kommunerna planeras i samarbete med docent Kent Asp, statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Referenser

- Brunsson, Nils – Bengt Johannisson (red) (1983) *Lokal mobilisering*. Om industriens kommunalpolitik och kommuners industripolitik (Lund: Doxa Ekonomi nr 4).
- Cawson, Alan (1982) *Corporatism and Welfare* (London: Heinemann Educational Books).
- Cockburn, Cynthia (1977) *The Local State* (London: Pluto Press).
- Connolly, William (ed) (1984) *Legitimacy and the State* (Oxford: Basil Blackwell).
- Crouch, Collin (1979) *State and the Economy in Contemporary Capitalism* (London: Croom Helm).
- Crozier, Michel – Erhard Friedberg, *Actors and Systems* (Chicago: The University of Chicago Press, 1980).
- Dyson, Kenneth – Stephen Wilks (eds) (1983) *Industrial Crisis: A Comparative Study of the State and the Industry* (Oxford: Martin Robertson).
- Eklund, Lars – Annalill Ekman (1987) *Lokala nämnder*. En kunskapsöversikt (Stockholm: Civildepartementet).
- Goldthorpe, J (ed) (1984) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, (Oxford: Oxford University Press).
- Grant, Wyn (1982) *The Political Economy of Industrial Policy* (London: Butterworth).
- Grant, Wyn (1985) *The Political Economy of Corporatism* (London: MacMillan Publishers, Ltd).
- Gurr, Ted R – Desmond S King (1987) *The State and the City* (Chicago: Chicago University Press).
- Gustafsson, Agne (1984) *Den kommunala självstyrelsen* (Lund: CWK Gleerup).
- Hernes, Gudmund (red) (1978) *Førhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon* (Oslo: Universitetsforlaget).
- Hernes, Gudmund (1980) "Hva styrer styrerne?", *Samtiden*, ss 62–69.
- Hjern, Benny (1986) *Kommunerna, näringslivet och sysselsättningen* (Stockholm: Kommunförbundet).
- Jakobsen, Leif – Sirpa Wallius (1987) *Regionalpolitik i en nätverksekonomi – en seminarierapport* (Helsingfors: NordREFO 1987:4).
- Jessop, Bob (1982) *The Capitalist State*, (Oxford: Martin Robertson).
- Katzenstein, Peter (1984) *Corporatism and Change* (Ithaca och London: Cornell University Press).
- Katzenstein, Peter (1986) *Small States in World Markets* (Ithaca och London: Cornell University Press).
- Keohane, Robert O – Joseph S Nye (1977) *Power and Interdependence* (Boston: Little, Brown and Company).
- King, Desmond S (1988) "Political Centralization and State Interests in Britain: The 1986 Abolition of the GLC and MCCs", accepterad för publicering i *Comparative Political Studies*.
- King, R (ed) (1983) *Capital and Politics* (London: Routledge and Kegan Paul).
- Kirby, Andrew (1987) "State, local state, context and spatiality: a reappraisal of state theory" (paper prepared for delivery at the 1987 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 3–6).
- Koslowski, Peter – Philipp Kreuzer – Reinhard Löw (red) (1983) *Chancen und Grenzen des Sozialstaats*: Staatstheorie, Politische ökonomie, Politik. Band 4 der CIVITAS Resultate. Tübingen: J C B Mohr (Paul Siebeck).
- Krasner, Stephen (1983) "Approaches to the State", *Comparative Politics*, vol 16, ss 223–245.
- Lægreid, Per – Johan P Olsen (red) (1978) *Byråkrati og beslutninger* (Oslo, Bergen and Tromsø: Universitetsforlaget).
- Lindberg, Leon – Robert Alford – Collin Crouch – Claus Offe (eds) (1975) *Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public Policy and the Theory of the State* (Lexington, MA: D C Heath).
- Lindblom, Charles E (1977) *Politics and Markets* (New York: Basic Books).
- Lundquist, Lennart (1984) Aktörer och strukturer, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol 87, ss 1–22.
- Lundquist, Lennart (1987) *Implementation Steering* (Lund och Bickley, Bromley: Studentlitteratur och Chartwell-Bratt).
- Maier, Charles S (ed), (1987) *Changing Boundaries of the Political* (Cambridge, Mass: Cambridge University Press).
- Melin, Leif – Göran Alsén – Sune Berger – Anders Nilsson (1984) *Kommunerna och näringslivet* (Stockholm: Liber Förlag).
- Moore, Chris – Jon Pierre (1988) "Privatisation or Partnership? The Political Economy of Local Economic Restructuring", *Policy & Politics*, vol 16, ss 169–178.
- Morgan, Gareth (1986) *Images of Organization* (Beverly Hills och London: SAGE Publications).
- Mueller, Dennis C (ed) (1983) *The Political Economy of Growth* (New Haven and London: Yale University Press).
- NOU 1982. Norska maktutredningens slutbetänkande.
- Nordlinger, Eric (1981) *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge, Mass: Harvard University Press).
- Olsen, Johan P (1978) *Organized Democracy* (Oslo, Bergen and Tromsø: Universitetsforlaget).
- Offe, Claus (1984) *Contradictions of the Welfare State* (London: John Hutchinson).
- Offe, Claus (1985) *Disorganized Capitalism* (Cambridge, Mass: The MIT Press).
- Pedersen, Ove K (1988) "Den sønderdelte stat" *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol 91 nr 3.
- Pierre, Jon (1987) "Industrial Policy and Meso-Corporatism". Paper presenterat vid European Consortium of Political Research's Joint Sessions of Workshops i Amsterdam.
- Ronge, Volker – Gunther Schmiege (1973) *Restriktionen politischer Planung* (Frankfurt am Main: Athenäum Verlag).

- Rothstein, Bo (1986) *Den socialdemokratiska staten* (Lund: Arkiv).
- Ross, Robert – Don M Shakow (1980), "Local Planners – Global Constraints", *Policy Sciences*, vol 12, ss 1–25.
- Sartori, Giovanni (1970) "Concept Misformation in Comparative Politics", *American Political Science Review*, vol 64, ss 1033–1053.
- Sartori, Giovanni (1984) *Social Science Concepts. A Systematic Analysis* (Beverly Hills och London: SAGE Publications).
- Skocpol, Theda, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", (i Peter B Evans – Dietrich Rueschmeyer – Theda Skocpol (eds) *Bringing the State Back In* (Cambridge, Mass: Cambridge University Press, 1985, ss 3–43).
- Smith, B C (1987) *Decentralization: The Territorial Dimension of the State* (London: George Allen & Unwin).
- Stjernquist, Nils – Håkan Magnusson (1988) *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna* (Ds 1988:36).
- Strömberg, Lars – Jörgen Westerståhl (red) (1983) *De nya kommunerna* (Stockholm: Publica. Liber Förlag).
- Strömberg, Lars – Per-Owe Norell (1982) *Kommunförvaltningen* (Ds Kn 1982:8).
- Svensson, Ronny (1984) *Kan Din kommun styra framtiden?* (Stockholm: Publica. Liber Förlag).
- Westerståhl, Jörgen (1986) *Staten – kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor* (Stockholm: Stat-kommunberedningen, civildepartementet).
- Zysman, John (1983), *Government, Markets and Growth* (Ithaca och London: Cornell University Press).