

Svenskt utvecklingsamarbete på lokal nivå

En studie om decentralisering och kommunala partnerskap

Abstract

Decentralization and support to local democracy are keystones in Sweden's development cooperation. This cooperation is channelled through local partnerships in order to create fora for exchange of experiences of local self-governance and to strengthen democratic institutions on a sub-national level. This study aims to contribute to the understanding of, and to future research on, decentralization from a development perspective. It also seeks to constructively examine how to design local partnerships, in consideration of the Swedish government's overall priorities for development cooperation with different categories of countries.

Beside an empirical overview of a number of countries' systems of local government, the study contains an analysis based on decentralization and governance theories, combined with the normative implications expressed in the Swedish government's strategies and priorities. One important finding is that decentralization tends to be used as an instrument to reach a wide range of greatly differing goals. National contexts is of course one important factor affecting the decentralization processes, but also the aims and motives of actors or group of stakeholders. The local level provides although a framework within which democratic governance, and other desirable goals, can be realized. Local partnerships can also be an instrument for cooperation, sharing of experiences and support for participation and democratic development, especially within closed and centralized political systems.

Nyckelord: decentralisering, lokal samhällsstyrning, utvecklingssamarbete, kommunala partnerskap, lokal demokrati

Antal tecken inklusive blanksteg: 69 025

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	2
1.1 Syfte och frågeställningar.....	2
2 Kommunala partnerskap.....	4
2.1 Utvecklingssamarbete som angår hela det svenska samhället.....	4
2.2 Programmet Kommunalt Partnerskap.....	4
3 Teori och begreppsdiskussion.....	6
3.1 Decentralisering – definition och dimensioner.....	6
3.2 Decentralisering och lokal samhällsstyrning.....	8
3.3 Decentraliseringens mål och medel.....	9
3.4 Lokal demokrati.....	10
3.4.1 Kopplingen decentralisering – demokrati.....	10
3.4.2 Good -, democratic - eller new governance?.....	11
4 Metod och material.....	12
4.1 Normativa, empiriska och konstruktiva element.....	12
4.2 Instrumentell ansats.....	13
4.3 Avgränsningar och definitioner.....	13
4.4 Material.....	14
5 Samarbetsstrategier och Kommunala partnerskap.....	16
5.1 Stärkt fokus på Europa.....	16
5.2 EU-integration och kommunala partnerskap.....	17
5.3 Länder där Sverige ska bedriva selektivt samarbete.....	18
5.4 Selektivt samarbete och kommunala partnerskap.....	19
5.5 Länder där Sverige ska bedriva långsiktigt utvecklingssamarbete.....	21
5.6 Långsiktigt utvecklingssamarbete och kommunala partnerskap	21
6 Slutsatser och diskussion.....	23
6.1 Slutsatser.....	23
6.2 Framåtblickande reflektioner.....	25
Referenser.....	27

Bilaga 1: Länderöversikt

1 Inledning

Sverige är en stor biståndsgivare i internationell jämförelse. Den kommunala självstyrelsen, som slås fast i Regeringsformen, är ett utmärkande drag i den svenska konstitutionella lösningen. Genom utvecklingssamarbete på lokal nivå, kanaliserat via det Sidafinansierade programmet Kommunalt Partnerskap, kombineras dessa två svenska paradgrenar. Den lokala nivån fungerar som en kanal för utvecklingssamarbete i vidare bemärkelse, men utgör också den institutionella kontext vari värdeladdade begrepp såsom deltagande, demokrati och självstyre ska förverkligas. Liksom andra politikområden utformas utvecklingspolitiken med utgångspunkt i ett antal normativa överväganden vad gäller mål och val av instrument. Dessa överväganden grundar sig i sin tur på antaganden och förförståelser av politiska kontexter. I syfte att bidra till denna förståelse ägnas den här uppsatsen åt att belysa och analysera decentralisering och lokal samhällsstyrning ur ett utvecklingsperspektiv, med särskild utgångspunkt i de kommunala partnerskapen.

Uppsatsen vilar på tre olika ben: *i)* Teoretiska utgångspunkter kring decentralisering och samhällsytret – analysinstrument för förståelse av decentraliseringsprocesser och politiska strukturer *ii)* Den svenska regeringens biståndspolicy, strategier och kategorisering av samarbetsländer – normativ kontext *iii)* Det praktiska arbetet med Kommunala Partnerskap – ligger till grund för mitt urval av länder och utgör den faktiska kontexten.

1.1 Syfte och frågeställningar

Den här studien har en instrumentell ansats, där syftet är att lämna ett bidrag till dels kunskaps- och kapacitetsbyggandet för kommunala partnerskap, dels fortsatt forskning kring decentralisering och lokalpolitiska strukturer i Sveriges samarbetsländer. Utgångspunkten är att kunskap om olika institutionella lösningar, och förståelse kring olika aspekter av decentralisering, stärker förutsättningarna för framgångsrika partnerskapssamarbeten. Arbetets framåtsyftande karaktär motiverar också en bred ansats, som inkluderar såväl empiriska som normativa och konstruktiva element.

Studien gör inga anspråk på att utvärdera hur väl man lyckats uppnå utfästa mål för partnerskapsprogrammet, eller mål för decentralisering i de aktuella länderna. Istället är ambitionen att bidra till förståelse av lokalpolitiska system och decentraliseringsprocesser avseende aspekter som är relevanta för partnerskaps-samarbetet. Följande frågeställningar avses därför diskuteras och besvaras:

- Vilka decentraliseringsteoretiska perspektiv kan bidra till förståelse och analys av dagens faktiska decentraliseringspolitik?
- Vad kännetecknar, i decentraliseringsteoretiska termer, de olika ländernas lokalpolitiska strukturer?
- Hur kan vi, utifrån ett utvecklingsperspektiv, förstå decentralisering som mål respektive medel?
- Hur bör utvecklingssamarbete på lokal nivå utformas, givet regeringens mål?

Frågeställningarna inkluderar dels uppsatsens tre olika ben, dels de olika empiriska, normativa och konstruktiva ansatserna. Den inledande frågan, om teoretiska perspektiv på faktisk decentraliseringspolitik, är utgångspunkten för analysen och för besvarandet av övriga tre frågor. Den andra frågan, som är av deskriptiv karaktär, besvaras empiriskt men med hjälp av teoretiska utgångspunkter. Frågan om decentraliseringens mål och medel bygger också på teoretiska utgångspunkter, och handlar i förlängningen om varför decentralisering sker. Den sista frågan har en konstruktiv ansats, och anknyter till den konkreta kontexten i form av kommunala partnerskap samt till den normativa kontexten i form av den svenska regeringens utvecklingspolicy.

Frågeställningarna avses besvaras genom användande och i viss mån utvecklande av analysinstrument för decentralisering. Även om den här studien fokuserar på kommunala partnerskap samt vilka aspekter på decentralisering och lokalpolitiska strukturen som är av betydelse för dessa samarbeten, är ambitionen att de analysinstrument som används och utvecklas ska vara av relevans även i ett bredare perspektiv. I statsvetenskapliga studier av pågående politiska program och faktisk politik torde det normativa perspektivet vara till stor nytta för strukturering, tolkning och analys av empiriskt material. Därtill innehåller uppsatsen en teoretisk översikt och diskussion som också skulle kunna vara applicerbar i demokrati-, utvecklings- och decentraliseringsstudier i vidare bemärkelse.

Uppsatsens syfte och frågeställningar förutsätter en relativt omfattande empirisk undersökning som inkluderar samtliga länder som är aktuella för kommunala partnerskap. Den empiriska dokumentationen, som är för detaljerad för att lämnas i huvudtexten men som behövs för att redovisningen ska bli fullständig, har jag därför lagt som en bilaga (*Länderöversikt*), medan nyckel-element ur empirin som är särskilt intressanta för analysen lyfts fram i kapitel 5.

2 Kommunala partnerskap

2.1 Utvecklingssamarbete som angår hela det svenska samhället

Sveriges utvecklingssamarbete bedrivs i en rad olika länder, på olika politiska nivåer och i samverkan mellan olika av aktörer från politiken, myndigheter, näringsliv och civila samhället. I regeringens skrivelse om demokratibistånd (*Frihet från Förtryck*, 2008) betonas betydelsen av denna breda ansats, som ett viktigt verktyg för att nå uppsatta mål för utvecklingssamarbetet. Inte minst vad gäller projekt kring lokaldemokrati och decentralisering har svenska kommuner, landsting och regioner en betydelsefull roll i Sveriges demokratibistånd (2008; 83). Det finns en övergripande ambition om att utvecklingssamarbetet ska angå hela det svenska samhället, åstadkomma ett brett deltagande av aktörer på olika nivåer och därmed skapa mellanmänniska möten och långsiktiga relationer. Upprättande av lokala partnerskap har varit ett strategiskt sätt att åstadkomma detta. Genom partnerskap skapas möjligheter till kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte, och genom möten mellan aktörer på samma nivå skapas nya möjligheter till ömsesidighet (*Kommunalt partnerskap, Internationellt samarbete för ömsesidig nytta*, 2007; 6). Kontakter på lokala nivåer ses också som ett sätt att nå personer i nyckelfunktioner i mer isolerade regimer, exempelvis genom att lokala företrädare deltar i utbildningar och kulturutbyten där även representanter för mer öppna grannländer eller demokratiska organisationer deltar (*Frihet från Förtryck*, 2008; 50).

Det lokala perspektivet finns inte bara med vad gäller vilka aktörer som engageras i utvecklingssamarbetet. Stöd för decentralisering och utveckling av väl fungerande och demokratiska lokala institutioner har blivit en allt viktigare del i det svenska utvecklingssamarbetet. Sverige har en lång tradition av lokalt självstyre och de svenska kommunerna har ansvar för en stor del av samhälls-servicen. Svenska kommuner har därmed värdefulla kunskaper och erfarenheter att dela med sig av till kommuner i utvecklingsländer (*Kommunalt partnerskap, Internationellt samarbete för ömsesidig nytta*, 2007).

2.2 Programmet Kommunalt Partnerskap

Sedan 1991 finansierar Sida ett kommunalt partnerskapsprogram (tidigare kallat fördjupat vänortssamarbete) riktat mot länder i Central- och Östeuropa samt mot

utvecklingsländer i Syd. Även om programmet finansieras av Sida, hanteras det sedan början av 2009 av International Center for Local Democracy (ICLD). Från svensk sida kan kommuner, landsting, regioner och kommunalförbund ansöka om att inleda partnerskap med lokala motpartner i ett antal länder. De olika projekten inom programmet ska utgå från samarbetsländernas behov och utföras med hjälp av den kompetens som finns inom svenska kommuner och landsting.

Till grund för programmet ligger den av regering och riksdag antagna policyn *Politik för Global Utveckling (PGU)*, där vikten av ett brett deltagande och nya aktörer i Sveriges internationella samarbete betonas. PGU framhåller partnerskap, inte minst i form av lokala sådana, som ett strategiskt sätt att dra nytta av den svenska resursbasen och svenskt kunnande för att skapa ömsesidigt givande relationer med andra länder. Programmet Kommunalt Partnerskap syftar således till att genom resultatriktade projekt stödja lokal demokrati och självstyre i samarbetsländerna. Ett viktigt mål är att bidra till att minska fattigdomen, i betydelsen brist på resurser, inflytande, valmöjligheter och trygghet. I enlighet med regeringens tematiska prioriteringar för Sveriges utvecklingssamarbete, beaktas särskilt demokrati och mänskliga rättigheter, främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, miljö och klimat. Partnerskapen ska också bidra till en ökad kapacitet att hitta lösningar på problem och en förbättrad service för kommuninvånare, inom områden såsom demokrati och styrning, social verksamhet och lokal ekonomisk utveckling (*Internet 1 - Riktlinjer för Kommunalt Partnerskap*).

3 Teori och begreppsdiskussion

Politisk maktfördelning är ett mycket grundläggande ämne för statsvetenskapliga studier. Denna studie har som utgångspunkt att decentralisering är ett centralt begrepp för maktanalys och att decentralisering är en viktig aspekt i förståelsen av politikens innehåll och processer i ett samhälle. Varför decentralisering sker, och varför lokalpolitiska strukturer ser ut som de gör kommer att diskuteras i detta kapitel utifrån ett antal teoretiska utgångspunkter. Vad gäller decentralisering och lokalpolitiska strukturer, används utgångspunkter från framförallt Lennart Lundquists avhandling *Means and Goals of Political Decentralization* (1972), Jon Pierres kapitel *Decentraliseringens politik och politikens decentralisering* (i Rothstein, 1997) samt ett antal kapitel ur antologin *Decentralizing Governance. Emerging Concepts and Practices* (Cheema & Rondinelli red., 2007). Därtill hämtas också inspiration och teoretiska utgångspunkter från governancelitteratur, främst Peter Johns *Local Governance in Western Europe* (2003). Med tanke på mot vilken empirisk bakgrund som studien genomförs, det vill säga svenskt utvecklingssamarbete på lokal nivå, läggs särskild vikt vid utvecklingsperspektivet i teoridiskussionen.

I arbetet inryms såväl empiriska som normativa och konstruktiva element. Det normativa perspektivet uttalas i regeringens policydokument och strategier för utvecklingssamarbetet, samt i mål- och strategidokument för Kommunalt Partnerskap. De empiriska elementen består dels i en sammanställning av ett antal länders lokalpolitiska struktur och decentraliseringsprocesser, dels i teser om utvecklingspolitik och demokratiteori. Den konstruktiva ansatsen gestaltas av själva sammanhanget och utmynnar i analysen om vad som kan och bör åstadkommas genom lokala partnerskap.

3.1 Decentralisering – definition och dimensioner

Denna studie täcker in ett stort antal, delvis vitt skilda, decentraliseringsprocesser i olika länder. De skiljer sig åt vad gäller karaktär, genomslag, bakomliggande drivkraft, politisk/kulturell kontext, mål och medel. I detta avsnitt presenteras de teoretiska utgångspunkter som ligger till grund för analysen.

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av decentralisering, och det finns en rad olika aspekter att beakta vad gäller maktförskjutning från centrum till periferi. I *Decentralizing Governance – Emerging Concepts and Practice* beskrivs decentralisering i inledningskapitlet som transferering av auktoritet, ansvar och resurser – genom dekoncentrering, delegering eller maktöverlåtande – från centrum till lägre administrativa nivåer (Cheema & Rondinelli, 2007; 1). Pierre

uttrycker det som ”förflyttning av politisk och/eller administrativ makt och formell kompetens från centrala institutioner till institutioner på lägre nivåer” (i Rothstein, 1997; 120). Med dessa två, i stort samstämmiga, definitioner som grund, kan också en rad ytterligare distinktioner göras, och förståelsen av decentralisering problematiseras ur olika aspekter.

En grundläggande distinktion vad gäller decentralisering är huruvida den är *funktionell* eller *territoriell/politisk*. Funktionell decentralisering har ofta innebörden att funktioner och befogenheter fördelas mellan olika politiska maktorgan på central nivå, medan territoriell decentralisering innebär förflyttning av makt till en organisation som är ansvarig för ett territoriellt subområde (Lundquist, 1972; 13 – Pierre i Rothstein, 1997; 126). Denna studie ägnas främst åt att studera territoriella decentraliseringsprocesser, dvs. maktfördelningen mellan central och lokal politisk nivå.

Det finns emellertid aspekter av maktfördelning som inte enbart rör sig vertikalt inom den territoriella strukturen. Därför bör också en distinktion göras mellan *vertikal* och *horisontell* decentralisering. Vissa argumenterar för att politisk decentralisering bäst uppnås genom en kombination av dessa två former, dvs. att makten dels flyttas vertikalt från centralregeringen till lokala företrädare, dels horisontellt genom att andra lokala aktörer får insyn och inflytande över policyutformning och beslutsprocesser. Denna horisontella decentralisering kräver dock ett starkt civilsamhälle och politiska strukturer som tillåter, och kanske till och med kräver, att lokalpolitiska företrädare inkluderar det bredare samhället i beslutsfattande och styrning av offentlig verksamhet (Kauzya i Cheema & Rondinelli, 2007; 78). En decentraliseringsreform som stärker exempelvis kommuners vertikala autonomi, kan samtidigt begränsa den horisontella autonomi, vilket bör vara ett viktigt övervägande i utformningen av en reform (Pierre i Rothstein, 1997; 13).

Begreppet *decentralisering* kan i sig åtskiljas från *dekoncentrering*, även om decentralisering ofta används som ett samlingsbegrepp. Dekoncentrering innebär att myndigheter och verksamheter flyttas från centrum till andra delar av landet, utan att några förändringar sker vad gäller reglering, huvudmannaskap och finansiering (Pierre i Rothstein, 1997; 125). Denna distinktion kan också säga någonting om förhållandet mellan centralt och lokalt vad avser egentlig politisk makt och ansvar. Spridning och delegering av statlig makt är ofta temporär och villkorad, vilket således inte ändrar själva maktförhållandet (1997; 121).

Lokalt självstyre och maktbefogenhet på lokal nivå finns vanligtvis reglerat och uttryckt genom beslut och konstitutionstexter. Det kan emellertid vara fruktbart att skilja denna *formella* decentralisering från den *faktiska*. Organisationens faktiska struktur kan i varierande grad skilja sig från den formella, genom att exempelvis kommuner tar sig befogenheter som sträcker sig längre än vad som har givits dem, eller att centraliserade strukturer i praktiken kvarstår trots decentralisering (Pierre i Rothstein, 1997; 127). Man talar också i detta sammanhang ibland om *spontan* respektive *planerad* decentralisering, där den spontana decentraliseringen i efterhand skapar en diskrepans mellan regler och faktisk verksamhet.

I fråga om vilken typ av funktioner som decentraliseras, kan man skilja mellan ekonomisk, administrativ och politisk decentralisering. Den ekonomiska decentraliseringen innebär ofta marknadsliberalisering, avreglering, privatisering av statliga företag och offentlig-privata partnerskap. Administrativ decentralisering handlar om funktionell maktförskjutning där exempelvis offentliga ämbetsverk får ökat inflytande, medan den politiska decentraliseringen innebär förskjutning av funktioner av politisk karaktär, såsom stärkta kontakter mellan förvaltning och samhället i övrigt (Cheema & Rondinelli, 2007; 7 – Pierre i Rothstein, 1997; 128).

Decentraliseringens många dimensioner och distinktioner belyser de stora variationer som kan förekomma vad gäller aktörer och drivkrafter bakom decentraliseringsprocesserna. En reform som innebär att makt flyttas från centrum till lägre nivåer kan vara en konsekvens av en rad olika motiv och politiska processer, och kan dessutom leda till vitt skilda utfall vad gäller maktfördelningen i ett samhälle. Decentralisering kan vara en konsekvens av statsmakternas strategiska överväganden för att uppnå vissa politiska eller ekonomiska mål, eller vara ett svar på framgångsrika påtryckningar från lokal nivå för ökat självstyre.

3.2 Decentralisering och lokal samhällsstyrning

En utgångspunkt för i den här uppsatsen är att partnerskap och utvecklings-samarbete på lokal nivå påverkas av mer än de strikt formella och vertikala aspekterna på decentralisering. För att bättre förstå exempelvis aktörssamverkan, som är ett centralt inslag i Sveriges biståndsstrategi för vissa av samarbets-länderna, krävs att även de horisontella ansvarsstrukturerna på lokal nivå beaktas. I analysen av dessa strukturer används därför teoretiska utgångspunkter kring samhällsstyrning (governance). Engelskans governance skiljer sig från government på en rad olika sätt. En huvudlinje i Peter Johns resonemang kring detta är att governance avser fler och andra samhällsaktörer än staten och den nationella regeringen. Det civila samhället, den privata sektorn samt institutioner på lägre subnationell nivå har fått en alltmer betydande roll i samhällsstyrning och policyutformning. Därtill betonas den internationella aspekten, inklusive ekonomisk interaktion, global och interregional konkurrens och samarbete. Utifrån denna tolkning av governance, kan decentraliseringen förstås som en del i en bredare process, nämligen nationalstatens förändrade roll och i viss mån minskande betydelse.

De lokala nivåernas roll i förändringen av formerna för samhällsstyrning betonas också av Cheema och Rondinelli (2007). De menar att de senaste decenniernas decentraliseringsreformer har breddat synen på samhällsstyrning, i och med att makten delas både vertikalt och horisontellt. Genom att medborgare, intressegrupper, näringsliv och civilsamhälle deltar i allt större utsträckning i policyprocesserna breddas samhällsstyrningen till att inkludera också demokratisering och marknadsliberalisering. Därtill delas nu den makt och de funktioner som tidigare fördelades inom centralregeringen, i större utsträckning av samhällsinstitutioner på lokal och regional nivå (2007; 3).

3.3 Decentraliseringens mål och medel

Såsom de flesta politiska reformer kan decentralisering motiveras antingen utifrån dess egenvärde, dvs. att decentralisering är ett mål i sig, eller utifrån att reformen är ett instrument för att uppnå vissa normativa mål, dvs. att decentralisering är ett medel. Vanligtvis betraktas decentralisering dock som ett medel som offentliga beslutsfattare kan använda för att förverkliga sina program, och därigenom uppnå sina politiska och/eller ekonomiska mål (Pierre i Rothstein, 1997; 127). I den här uppsatsen ges exempel på hur decentralisering används som instrument för allt ifrån att främja utveckling och demokrati, till att uppnå effektiv samhällsstyrning och integration i vidare politisk bemärkelse.

Lundquist utformar i sin avhandling *Means and Goals of Political Decentralization* (1972) ett analysinstrument för politisk decentralisering, där fokus ligger på just decentraliseringens mål och medel. En central del i detta är beslutsfattarnas ställningstaganden avseende den territoriella maktfördelningens utformning, i syfte att uppnå vissa mål. Lundquist presenterar därför ett antal variabler som rör denna utformning. Decentraliseringsvariablerna inkluderar territoriets storlek, representation och deltagande i subsystemet, vilka sakområden som decentraliseras, samt hur verksamheten på lokal nivå styrs och kontrolleras. (1972; 55 ff.) Dessa variabler berördes också i föregående avsnitt, där ett antal distinktioner mellan olika former av decentralisering presenterades.

Enligt rational choice-teori förstås aktörers beteende som maximering eller optimering av egenintresse utifrån givna incitament och begränsningar. Givet mål såsom medborgarinflytande, demokrati eller effektivt resursutnyttjande, kan rationella aktörer använda decentralisering som ett instrument för optimering av nytta. Rational choice kan kritiseras bland annat för att vara alltför ekonomidriven och därmed utelämna viktiga aspekter av policyskapande och beslutsfattande. Yang Zhong (2003) använder sig av rational choice i kombination med institutionell teori i sin studie av lokalstyrelse och politiskt agerande i Kina. De två infallsvinklarna överbryggas av ”bounded rationality”, där rationaliteten begränsas av institutionella omständigheter. På så vis sker beslutsfattandet som ett resultat av en interaktion mellan den rationella aktörens individuella beteende och den institutionella miljön (2003; 12 f.).

De förväntade nyttovinster av decentralisering bygger på ett antal antaganden, däribland tillgång till full information. Konkurrens mellan kommuner och regioner, som bygger på att medborgarna har möjlighet att ta ställning till de lokala maktutövarnas förmåga att tillhandahålla de tjänster och den service som efterfrågas, förväntas leda till effektiva utfall vad avser samhällsstyrning. Dessa marknadsmässiga förklaringar blir dock problematiska i politiska kontexter där det råder brist på transparens och tillförlitlighet i informationen till allmänheten. Medborgarnas begränsade möjligheter till ansvarsutkrävande leder i sin tur till svagare incitament för de lokala företrädarna att optimera utkomsterna i enlighet med lokalbefolkningens efterfrågan. Detta gäller ofta utvecklingsländer och visar att transparens och öppenhet i beslutsprocesser är en viktig faktor inte enbart som ett medel för att öka demokratin, utan också för att uppnå de önskade effektiv-

iserande effekterna av decentralisering. Ett konkret exempel på hur dessa frågor lyfts fram är att Världsbanken, i syfte att bidra till ökad insyn och effektivitet på lokal nivå, arbetar aktivt med att ta fram index över måluppfyllelse hos olika lokala enheter i utvalda länder (*Making Decentralization Work for Development* 2008; 4).

Diskussionen om mål och medel är av stor relevans för denna uppsats. Demokrati och lokalt självstyre är viktiga normativa mål för Sveriges utvecklings-samarbete och decentralisering anses ofta vara ett grundläggande instrument för att uppnå dessa.

3.4 Lokal demokrati

3.4.1 Kopplingen decentralisering – demokrati

De teoretiska utgångspunkter som presenterades i tidigare avsnitt utgör en grund för hur decentraliseringsprocesser och lokalstyre kan förstås som politisk företeelse i vidare bemärkelse. Mål/medeldiskussionen förutsätter i viss mening ett normativt perspektiv, där regeringens strategier och kommunala partnerskap är uttryck för vissa normativa mål. Stärkt demokrati är ett centralt mål för svensk biståndspolitik och anges ofta som ett motiv för decentralisering. Därför görs här ett nedslag vid kopplingen mellan just decentralisering och demokrati.

Lidström (2003) antyder att kommuner och lokalt självstyre är en förutsättning för att demokrati – åtminstone i dess västerländska, liberala mening – ska råda i en stat. Vad författaren då syftar på är att det är i de lokala enheterna som medborgarnas självstyre förverkligas (2003; 8). Att beslut om allmänna angelägenheter fattas nära medborgarna anses skapa förutsättningar för insyn, deltagande och inflytande.

I många utvecklingsländer sker en förskjutning av makt till den lokala nivån. Crook och Manor (1998), som har studerat demokrati och decentralisering i Sydasien och Västafrika, menar att ett decentralisering och ett breddat inflytande på lokal nivå ibland accepterats även av autokratiska regimer, då detta har betraktats som ett substitut för demokratisering på nationell nivå. På så vis har man funnit ett säkert sätt att vinna legitimitet på gräsrotsnivå (1998; 1). Författarna framhåller också att decentralisering inte med nödvändighet leder till en demokratisk utveckling. Effekterna av decentralisering beror till viss del på reformens utformning avseende i vilken utsträckning som makt överläts eller delegeras till lokal nivå. För att självstyret ska stärka den lokala demokratin, måste det lokala maktutövandet också vara utformat på ett sätt som möjliggör legitimitet och ansvarsutkrävande, genom deltagande och insyn (1998; 2). Liksom Crook och Manor poängterar Lundquist att decentraliseringens demokratiska effekter också påverkas av medborgarnas möjligheter till direkt inflytande, det representativa systemets uppbyggnad och de lokala valsistemens utformning (Lundquist, 1972; 57 f.). Lundquist belyser också en viktig målkonflikt i övervägandena kring decentraliseringens utformning, nämligen att medborgar-

deltagandet på lokal nivå å enda sidan gynnas av mindre territoriella enheter, medan större och mer resursstarka territoriella enheter å andra sidan tenderar att stärka det lokala självbestämmandet gentemot den centrala nivån (1972; 56 f.).

Även om decentralisering inte med nödvändighet leder till demokratisering i ett samhälle, tycks det finnas en relativt bred konsensus kring att lokalt självstyre bidrar till att skapa förutsättningar för medborgerligt deltagande i offentliga angelägenheter. I praktiken framhålls ofta decentralisering som ett viktigt steg i demokratiseringsprocesser, och många utvecklingsländer har gjort åtaganden gentemot givarländer om att införa decentraliseringsreformer. Även Europarådets konvention om kommunal självstyrelse understryker den nära kopplingen mellan demokrati och decentralisering (Lidström, 2003; 8).

3.4.2 *Good -, democratic - eller new governance?*

Som redan har konstaterats, styrs utvecklingssamarbete av normativa mål om vilken samhällsutveckling som man vill bidra till i samarbetslandet. Ett sätt som dessa målsättningar för samhällsstyrning uttrycks är användandet av begrepp såsom *good governance*, *democratic governance* och *new governance*. Dessa tre förekommer på olika sätt i utvecklingspolitiska sammanhang, och har implikationer för hur man ser på decentralisering, lokal politisk maktnivå och lokalt deltagande.

Good governance används flitigt i internationella sammanhang, ofta som ett samlingsbegrepp för olika aspekter av vad som anses var god samhällsstyrning. Begreppet lägger viss tonvikt vid ekonomiska och tillväxtrelaterade utvecklingsaspekterna och inkluderar exempelvis icke-korruption, transparent beslutsfattande och respekt för rättssamhället (Cheema & Rondinelli, 2007; 2). Decentralisering kan i detta sammanhang ses som ett instrument för att skapa transparens, effektivitet och legitimitet, genom att beslutsfattande flyttar närmre medborgarna.

I syfte att tydligare betona och i möjlig mån särskilja de politiska demokratisaspekterna från de mer ekonomiska effektivitetsaspekterna, används ibland begreppet *democratic governance*. Den svenska regeringens skrivelse om demokratibistånd (*Frihet från Förtryck*, 2008) lägger särskild vikt vid den demokratiska samhällsstyrningen, som karaktäriseras av fundamentala principer såsom medborgerliga rättigheter, deltagande, transparens, legitimitet, maktindelning och subsidiaritet. Den lokala politiska arenan spelar en viktig roll i förverkligandet av den demokratiska samhällsstyrningen (Cheema i Cheema & Rondinelli, 2007; 171).

New governance handlar kanske i ännu större utsträckning än de två föregående begreppen, om formerna för samhällsstyrningen snarare än politikens innehåll. Vad som avses med den nya formen av samhällsstyrning är att makt och funktioner förskjuts från staten till andra aktörer såsom lokalpolitiska företrädare, privata sektorn och civila samhället. Det handlar alltså om vertikal, men kanske framförallt om horisontell decentralisering (Bramwell mfl., 2005; 860).

4 Metod och material

Uppsatsens fokus är decentralisering och utvecklingsamarbete på lokal nivå. Huvudelementen i uppsatsen utgörs av teoretisk diskussion, empirisk översikt samt en analys som knyter samman de normativa, empiriska och konstruktiva elementen. Den empiriska delen består av en översiktlig och kategorivis redogörelse för olika aspekter av ländernas decentraliseringsprocesser och lokalpolitiska lösningar som har bäring på kommunala partnerskap. En mer detaljerad och fullständig empirisk redogörelse, som också ligger till grund för de nedslag som görs i kapitel 5, återfinns i bilagan *Länderöversikt*. Uppsatsens empiriska element bygger på en sammanställning av existerande litteratur, som visat sig vara mycket varierande avseende utförlighet och tillgänglighet. Analysen drivs av de teoretiska begrepp och instrument som presenterades och diskuterades i föregående kapitel och tar sin utgångspunkt i de normativa mål som uttrycks i den svenska regeringens biståndsstrategier. Uppsatsens design och tillvägagångssätt motiveras av den konstruktiva ansatsen och ambitionen att bidra till förståelse av vad det är för system, förutsättningar och kontexter som deltagarna i kommunala partnerskap möter inom ramen för sina samarbeten.

4.1 Normativa, empiriska och konstruktiva element

Tillvägagångssätt och analysinstrument som används i uppsatsen bygger på en bearbetning och kontextuell tolkning av de begrepp och teoretiska infallsvinklar som presenterades i föregående kapitel. Därtill görs en koppling mellan de å ena sidan övergripande prioriteringarna för svenskt utvecklingsamarbete och å andra sidan den lokala politiska nivån. I och med regeringens ambition att i större utsträckning fokusera biståndet, har man kategoriserat samarbetsländerna efter inriktning och motiv för de svenska insatserna i respektive land. Även om målen och motiven för kommunala partnerskap kan variera beroende på vad de deltagande parterna finner fruktbart att samarbeta kring, måste de som deltar från svensk sida ändå på något sätt förhålla sig till de mer övergripande biståndspolitiska strategierna. Kategoriseringen av länderna, samt målsättningarna för kommunala partnerskap, utgör därför grunden för val av analysinstrument och systematik i kapitel 5, liksom för disposition och analyskriterier i länderöversikten i bilaga 1. De länder som sammanförs i analysen har således inte nödvändigtvis mer gemensamt än det övergripande motivet till Sveriges insatser. Därmed är grupperingen heller inte gjord utifrån ländernas institutionella lösningar, utan grundar sig på ambitionen att bidra till förståelse för den politiska kontext inom vilken partnerskapssamarbeten bedrivs, med en tydlig koppling till det

övergripande syftet med Sveriges utvecklingssamarbete med respektive land. Valet av analysenheter och variabler är delvis teoristyr, men också baserat på de normativa mål som uttrycks i biståndsstrategierna. Ländernas grundläggande strukturer och decentraliseringsprocesser finns med som variabel i samtliga landbeskrivningar. Därutöver har jag valt att studera olika aspekter i de olika kategorierna, mot bakgrund av vad som betonas i samarbetsstrategierna. Detta i syfte att länka samman de empiriska beskrivningarna med de normativa strategierna och utifrån det kunna dra konstruktiva slutsatser.

4.2 Instrumentell ansats

I enlighet med uppsatsens syfte, att ge ett bidrag till fruktbara partnerskap och fortsatt forskning kring decentralisering och lokalpolitiska strukturer, genomsyrar den instrumentella ansatsen även tillvägagångssättet. En mer omfattande studie av ett antal länders decentraliseringsprocesser och lokalpolitiska strukturer inbjuder till ett komparativt angreppssätt, med generella slutsatser utifrån klassificeringar av länderna. En fullständig klassificeringsmatris skulle kräva betydligt mer djupgående analyser av respektive land än vad som erbjuds i den här uppsatsen, men även denna mer översiktliga studie visar på betydande skillnader i fråga om grad av decentralisering, deltagande på lokal nivå, drivkrafter bakom decentraliseringen osv. De mönster som vanligtvis söks genom jämförelse, är i detta fall inte mönster vad gäller de politiska systemen, utan snarare mönster i själva förutsättningarna för lokala partnerskap mellan Sverige och de länder som är aktuella för denna form av utvecklingssamarbete.

Rutger Lindahl framhåller i *Utländska politiska system* (2004) vikten av att studera utformningen, såväl den formella som den informella, av de politiska systemets institutioner. Genom detta skapar man en grund för generella slutsatser om orsaker till varför politiska system fungerar på ett visst sätt, och om effekter av politiska system. I den här studien belyses både de formella politiska strukturerna på lokal nivå och de mer informella aktörerna och institutionerna. Genom att analysera respektive nationellt politiskt system på bredden snarare än på djupet, och sätta in systemen i ett avgränsat sammanhang – förutsättningar för lokala partnerskap med svenska motsvarigheter – skapas förutsättningar för konstruktiva slutsatser. Där ligger också det instrumentella ambitionen, att bidra till förståelsen av decentralisering ur ett utvecklingsperspektiv och med utgångspunkt i svenska prioriteringar för utvecklingssamarbetet.

4.3 Avgränsningar och definitioner

De territoriella strukturer som studeras i den här uppsatsen skiljer sig betydligt åt vad gäller exempelvis antal subnivåer och vertikal respektive horisontell

maktfördelning. Istället för att begränsa analysen till att enbart inkludera definierade kommuner, ges därför en bredare bild av de territoriella strukturerna, med dess olika subnivåer och maktutövare. En mindre snäv avgränsning är särskilt fruktbar givet kontexten kommunala partnerskap, där vissa av de svenska deltagande parterna inte kan definieras som kommuner. I den länderöversikt som finns i bilaga 1, liksom i de nedslag som görs i kapitel 5, förekommer viss variation vad gäller territoriell nivå, detaljrikedom i beskrivningarna och decentraliseringsvariabler. Givet att uppsatsen har en framåtsyftande karaktär, ger dock dessa nedslag värdefulla indikationer kring de olika systemens uppbyggnad.

Med utgångspunkt i den governanceteori som presenterades i föregående kapitel, förutsätter förståelsen av decentralisering att analysen inte begränsas till de traditionella politiska institutionerna i ett samhälle. Detta gäller inte minst de aspekter som rör lokalt deltagande, där aktörer från den privata sektorn och civila samhället spelar en viktig roll. Om exempelvis politisk decentralisering enbart hade tagit hänsyn till de formella politiska institutionerna och medborgarnas möjligheter att välja sina lokala företrädare, utelämnas en väsentlig del av deltagandaspekten. I enlighet med de teoretiska utgångspunkter som presenterades i föregående kapitel, blir andra former för deltagande på lokal nivå, såsom medborgarforum, intressegrupper och näringsliv allt viktigare faktorer för att förstå maktstrukturer i ett samhälle. För att förankra de olika delarna av en beslutsprocess krävs en kombination av vertikal och horisontell decentralisering. Detta innebär att den politiska decentraliseringen inte bara ger medborgarna möjlighet att rösta (*vote*), utan också skapar förutsättningar för dem att göra sin röst hörd (*voice*) (Kauzya i Cheema & Rondinelli, 2007; 76 f.). Att på djupet studera lokalt medborgarinflytande i denna vidare bemärkelse i ett 20-tal länder, kräver en avsevärd arbetsinsats och får därför bli ett ämne för fortsatt forskning. Likväl väljer jag att där sådan information har funnits tillgänglig, inkludera dessa aspekter i länderöversikten och betrakta det som intressanta och relevanta indikatorer.

I uppsatsen används flera olika benämningar på de lokala enheterna och översättningarna är i stor utsträckning ett resultat av bearbetning av engelskspråkiga källors bearbetningar från originalspråk. Utgångspunkten har varit att tydligt redovisa antal nivåer i respektive territoriellt system, samt deras storleksordning och fördelning av befogenheter. De engelska benämningarna *municipalities* och *communes* har här översatts till kommuner, *regions* till regioner, *counties* till län, *provinces* till provinser och *districts* till distrikt. I förekommande fall skiljs också *town* från *city*, där de benämns som städer respektive större städer. I enstaka fall används den engelska benämningen, där en översättning snarast skulle leda till begreppsförvirring.

4.4 Material

Materialet i den här uppsatsen består av rad källor av skilda slag. Det material som ligger till grund för de teoretiska utgångspunkterna utgörs av vetenskaplig

litteratur kring decentralisering och samhällsstyrning. En mängd forskning har bedrivits inom dessa båda områden, både internationellt och i Sverige. Jag har till stor del använt mig av svensk decentraliseringslitteratur, dels på grund av tillgänglighet och dels med utgångspunkt i att det svenska perspektivet underlättar den tänkta läsarens förståelse av de fenomen som studeras. Vägledande i urval av teorimässigt material har också varit att det ska ha viss bäring på utvecklingsperspektivet.

Vad gäller material och källor för länderöversikten varierar de väsentligt vad gäller format, infallsvinkel och fokus. Material i form av artiklar och djupgående forskningstexter om olika länders decentralisering och lokalpolitiska strukturer har använts i de översiktliga landbeskrivningarna, men också för att särskilt belysa vissa landspecifika aspekter. Då uppgifter om institutionella lösningar i vissa fall är begränsade och svåråtkomliga, har tillgänglighet varit grundprincipen för den typen av materialinsamling. I vissa fall har respektive lands regerings websida använts som källa, i andra fall konstitutionstexter eller Utrikespolitiska Institutets landöversikter. I möjlig mån har uppgifterna kontrollerats av flera källor. Kombinationen av vetenskapliga analyser och mer statiska informationskällor, såsom konstitutionstexter, gör att materialet dels ger uppgifter om den formella organisationsstrukturen, såsom den har beslutats, dels säger någonting ytterligare om de informella mönstren och de reella förhållandena. Många uppgifter i länderöversikten är också hämtade ur de omfattande landprofiler som UCLG (*United Cities and Local Governments*) tillhandahåller via sin websida.

Policydokument från regeringen, SIDA och ICLD utgör ett viktigt primärmaterial. ICLDs riktlinjer för Kommunalt Partnerskap, regeringens skrivelse Frihet från Förtryck och de kategoriseringar av länder som presenteras på SIDAs websida, betraktas som uttryck för Sveriges biståndspolicy och för normativa mål inom utvecklingspolitiken. Övrigt material utgörs främst av sekundärkällor, dvs. tolkningar och analyser av andra forskare och författare, som i bearbetas i denna uppsats och ligger till grund för analys och slutsatser.

5 Samarbetsstrategier och Kommunala partnerskap

En omfattande reformering av det svenska utvecklingssamarbetet, framförallt genom landfokusering, har pågått sedan slutet av 2006. Syftet är att därigenom höja effektiviteten och kvaliteten i det svenska utvecklingssamarbetet. Samarbetsländerna har delats in i tre kategorier utifrån motiv eller mål för Sveriges närvaro och engagemang. De länder som är aktuella för Kommunalt Partnerskap ingår i tre av de fem kategorierna i) *Europa/EU-integration* ii) *Selektivt samarbete/aktörssamverkan* iii) *Långsiktigt samarbete/fattigdomsbekämpning*. Utöver dessa tre finns också kategorierna *fred/säkerhet* och *länder där utvecklingssamarbetet kommer att upphöra* (Internet 2).

Baserat på den mer utförliga empiriska redovisning som återfinns i bilaga 1, redogörs i detta kapitel för olika aspekter av ländernas decentraliseringsprocesser och lokalpolitiska lösningar som har bäring på kommunala partnerskap. Analysen görs kategorivis i enlighet med ovan nämnda systematisering, vilket också återspeglas i att länderna också förstås utifrån kategorispecifika aspekter; EU-integration respektive aktörer på lokal nivå.

5.1 Stärkt fokus på Europa

Den svenska regeringen har under de senaste åren stärkt fokus på Europa genom ett fördjupat samarbete som syftar till att underlätta EU-integrationen och därmed stärka fattigdomsbekämpningen och reformansträngningarna i Sveriges närområde. De nio länder i Östeuropa med vilka Sverige ska bedriva reformsamarbete, finns alla med som länder aktuella för kommunala partnerskap; Albanien, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Kosovo, Makedonien, Moldavien, Serbien, Turkiet, Ukraina. Vitryssland faller egentligen inte in under denna kategori, utan betraktas av den svenska regeringen som ett land med särskilt svåra demokratiska förhållanden, dit biståndet inriktas på demokrati, mänskliga rättigheter och EU-närmande.

De länder som ingår i denna kategori skiljer sig mycket åt i fråga om grad av EU-integration, politisk stabilitet och decentralisering. För närvarande betraktas Kroatien, Turkiet och Makedonien som kandidatländer vad gäller EU-medlemskap. Anslutningsförhandlingar har inletts med Kroatien och Turkiet men inte med Makedonien. Albanien, Bosnien och Hercegovina, Montenegro och Serbien inklusive Kosovo enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1244, är alla potentiella kandidatländer i och med att de har fått löfte om att man ska undersöka deras

möjligheter att så småningom gå med i EU. EU har inlett ett samarbete med samtliga dessa länder på västra Balkan, med avsikt att gradvis föra länderna närmare EU genom finansiellt stöd till reformarbete för bland annat ökad respekt för centrala demokratiska principer (Internet 3). Därtill ger EU särskilda bidrag, så kallade *Instrument for Pre-accession Assistance* (IPA), som syftar till att stödja anslutningsprocesserna. En av de politiska aspekter som ingår i bidragen, är stöd till decentraliseringsprocesser och ökat lokalt självstyre (Internet 4). Med utgångspunkt i EU-integrationens centrala roll i den här kategorin, inkluderas den aspekten i analysen av länderna.

5.2 EU-integration och kommunala partnerskap

Bland Sveriges samarbetsländer i Östeuropa är många relativt nya statsbildningar och demokratier på väg att konsolideras. Sveriges angreppssätt för denna kategori är en kombination av stöd inifrån och underifrån, kompletterat med ett utifrånperspektiv. En viktig del av det bilaterala stödet, och även av integrationen med EU, gäller decentralisering och reformansträngningar på lokal nivå. Länderna i denna kategori har någon form av lokal demokrati, har anslutit sig till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt är medlemmar av Europarådet. Samtidigt har demokratiska kulturer ännu inte rotat sig i länderna, det lokala självstyret är i regel svagt utvecklat och den centrala statsmakten är tongivande även på provins- och kommunnivåer (*Frihet från Förtryck*, 62-63). Länken mellan de lokala enheterna och det centrala beslutsfattandet är särskilt påtagligt i länder som *Turkiet*, *Ukraina* och *Serbien* där centralregeringarna utövar kontroll och inflytande över det lokala styret, genom prefekter eller guvernörer. I dessa fall kan maktfördelningen betraktas som dekoncentrering, där politiken utformas centralt men implementeras på lokal nivå av lokala företrädare. Detta skiljer sig väsentligt från den relativt höga grad av decentralisering som kännetecknar *Bosnien och Hercegovina*, där de lokala beslutsfattarna är direktvalda och de lokala enheterna står för en betydande del av landets offentliga utgifter.

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 (Ebel, 2007; 50, 58). Förespegligen om ett framtida EU-medlemskap blir därmed ett incitament, och en yttre drivkraft för de nationella regeringarna att vidta decentraliserande åtgärder. Det finns även andra exempel på hur decentralisering och lokalt självstyre kan uppmuntras av

yttre företeelser och aktörer. OSSE:s fokus på närvaro i kommunerna i *Kosovo* och UNDP:s inblandning i de *makedoniska* kommunernas investeringsfrämjande, är exempel på hur nya vertikala kontakter knyts mellan lokal och global nivå, utan direkt inblandning av den nationella regeringen (Bilaga 1). Dessa exempel belyser dessutom en annan intressant aspekt av förändrade maktrelationer, nämligen den horisontella. Samarbeten mellan det lokala näringslivet och internationella organisationer visar på hur aktörer från den privata sektorn och från civilsamhället tillsammans tar initiativ, deltar aktivt i samhällsutvecklingen och utformar lokala policies.

Redan en kortfattad översikt över länderna indikerar betydande skillnader i såväl lokalpolitisk struktur, som dess mål och medel. I länder i *forna Jugoslavien*, som har präglats av etniska splittringar, kan decentraliserade strukturen förstås som ett sätt att genom lokalt självbestämmande säkerställa olika gruppers inflytande. Utformandet av lokalpolitisk struktur var exempelvis en mycket central fråga i förhandlingarna mellan *Serbien* och *Kosovo* på 1990-talet (Ebel, 2007; 20 – Weller, 2008; 671 ff.). I termer av mål och medel, visar detta att decentralisering kan vara ett medel, inte enbart för att uppnå ekonomisk effektivitet, stärkt demokrati eller EU-integration, utan även för att säkerställa olika gruppers inflytande och därmed motverka etniska motsättningar.

Vad gäller det svenska utvecklingssamarbetet betonas ofta vikten av stöd till reformansträngningar och demokratiska institutioner i samarbetsländerna. Detta gäller inte minst institutioner på lokal nivå, i de nyligen konsoliderade demokratierna där politiskt strukturella processer nu pågår. Kommunala partnerskap kan här spela en viktig roll genom erfarenhetsutbyte och internationella kontakter på lokal nivå. I samarbetet med vissa länder, fyller individkontakterna en särskilt viktig funktion, då förekomsten av demokratiska institutioner är begränsad. Sveriges regering tonar exempelvis ned ambitionerna att stödja reformer i *Vitryssland*, just med hänvisning till att den nuvarande regimen inte bedriver någon reformpolitik. Istället satsar man på ökade långsiktiga individkontakter och utbyte inom områden såsom demokrati, kultur, miljö, civilsamhälle och näringsliv (Internet 5, Bilaga 1). Vare sig utvecklingssamarbetet riktar sig mot institutioner eller individer, kan den lokala nivån utgöra ett ramverk varigenom demokratisk samhällsstyrning förverkligas. Detta är också en utgångspunkt för kommunala partnerskap, där man i Sveriges närområde fokuserar på lokalt självstyre, lokal demokrati och EU-integration.

5.3 Länder där Sverige ska bedriva selektivt samarbete

I vissa länder där det svenska utvecklingssamarbetet fasas ut kommer det svenska engagemanget att ta sig nya uttryck. Det kommer i flera länder under en övergångsperiod att ske genom selektivt samarbete inom prioriterade områden såsom miljö och demokrati/mänskliga rättigheter. Begränsade medel från biståndsbudgeten används, inte minst för att bidra till aktörssamverkan i olika former. De länder där Sverige avser bedriva selektivt samarbete, finns alla med

som länder aktuella för kommunala partnerskap; Botswana, Namibia, Sydafrika, Indien, Indonesien, Kina och Vietnam.

Mot bakgrund av inriktningen och formerna för samarbetet med länderna i denna kategori, läggs i analysen särskild vikt vid lokala aktörer utanför de politiska institutionerna, inte minst den privata sektorn.

5.4 Selektivt samarbete och kommunala partnerskap

Den svenska regeringens ambition att bedriva selektivt samarbete med ett antal länder är ett uttryck för vissa normativa mål. Man avser på sikt fasa ut biståndet till dessa länder och bidrar som ett led i detta till aktörssamverkan, där inte minst näringslivet spelar en avgörande roll. Kommunala partnerskap, där ömsesidighet betonas och olika aktörer på lokal nivå involveras, bygger på liknande normativa element. Offentlig-privata partnerskap är också ett grundläggande inslag i det som ibland kallas *new governance*, dvs. att samhällsstyrning idag präglas alltmer av samverkan mellan en bredd av aktörer från politiska institutioner, näringslivet och civila samhället. Det är därför relevant att förstå decentralisering i länderna i denna kategori, i termer av vertikal respektive horisontell maktförskjutning, eller i termer av dekoncentrering. Detta kan illustreras exempelvis genom de intressekonflikter som kan uppstå då de lokala myndigheterna å ena sidan vinner vertikalt självbestämmande genom en decentraliseringsreform, men å andra sidan förlorar horisontell autonomi, genom att andra lokala aktörer får inflytande över policyprocesserna, eller övertar vissa funktioner.

Dynamiken mellan vertikal och horisontell decentralisering är tydlig i länder som befinner sig i ekonomisk transition. I *Kina* och *Vietnam* ställer de lokala myndigheterna nu krav på resurstilldelning och ökade ekonomiska befogenheter för att kunna möta de nya förutsättningarna och anpassa sig till den alltmer liberaliserade marknaden (Bilaga 1). Painter (2007), som har studerat just dessa länder i ekonomisk transition, använder uttrycket *dual decentralisering*. Med detta menas att det pågår parallella vertikala och horisontella decentraliseringsprocesser på såväl ekonomiska som administrativa området. Den vertikala maktförskjutningen stärker ekonomisk självförsörjning och administrativ dekoncentrering, medan den horisontella leder till ekonomisk privatisering/socialisering och administrativ fragmentering. Enligt Painters resonemang har övergången från planekonomi till ett mer marknadsmässigt och liberalt ekonomisk system resulterat i ekonomisk decentralisering, vilket i sin tur har varit en drivkraft i skapandet av nya ekonomiska institutioner. Drivkraften i dessa länders politiska och administrativa decentraliseringsprocesser har alltså varit ekonomisk liberalisering, snarare än en konsekvens av lokala påtryckningar och politiska mål (Painter, 2007; 79).

Graden av decentralisering kan också variera väsentligt inom ett land, såsom i exempelvis *Indonesien*, där lokala konservativa grupper och maktutövare utgör ett hinder för medborgarnas deltagande, eller i *Kina* där det råder stora geografiska skillnader vad gäller näringslivets handlingsutrymme (Bilaga 1). Detta belyser

vikten av att lokalt självstyre också åtföljs av ansvarsfull implementering. En decentraliserings-reform med deltagande och demokratiskt inflytande som mål, ställer krav på implementeringsvilja hos de lokala makthavarna. Kanske krävs ibland viss central styrning i decentraliseringens tidigare skede, för att säkerställa att det lokala självbestämmandet inte motverkar dess deltagardemokratiska ambitioner. Den horisontella decentralisering kräver ett starkt civilsamhälle och politiska strukturer och institutioner som tillåter, och kanske till och med förutsätter, att lokalpolitiska företrädare inkluderar det bredare samhället i beslutsfattande och styrning av offentlig verksamhet (Cheema & Rondinelli, 2007; 78). I *Indonesien*, och andra länder där subnationella nivåerna fyller en avgörande funktion för de nationella utvecklingsmålen (Bilaga 1), är det kanske särskilt viktigt att någon form av kontroll utövas över det lokala styret. Därmed inte självklart att denna kontroll bör ske av den egna centralregeringen. Världsbankens initiativ att mäta de lokala enheternas resultat i syfte att tillhandahålla information till den indonesiska befolkningen, är ett sätt skapa förutsättningar för ansvarsutkrävande och påverkan underifrån (*Making Decentralization Work for Development*, 2008). Att på olika sätt stödja demokratiska processer och institutioner på lokal nivå, är också en tydlig prioritering i Sveriges biståndsstrategi samt ett mål för kommunala partnerskap.

Förhållandet mellan centralregering, lokala myndigheter och medborgare är komplext. Decentralisering syftar ofta till att stärka medborgarnas inflytande i samhället, genom att politiska beslut fattas på lägre territoriell nivå. *Botswana* lyfts ofta fram som ett gott exempel med hänvisning till landets relativt varaktiga decentralisering och demokratiska inslag (Bilaga 1). Vad gäller deltagandet på gräsrotsnivå, tycks centralregeringen, genom sitt Ministry of Local Government, ha ambitionen att på egen hand utgöra länken till gräsrotterna, medan civilsamhällets inflytande på lokal nivå är fortsatt begränsat. Även i länder där implementeringen av lokalt självstyre, i bemärkelsen vertikal maktförskjutning, har kommit en bit på väg, kan det alltså råda brist på horisontell decentralisering på lokal nivå. Förutsättningarna för partnerskapsarbete som bedrivs kommun till kommun torde gynnas av stabilitet och varaktighet i det lokala självstyret, medan aktörssamverkan därtill förutsätter visst utrymme för aktörer från näringsliv och civilsamhälle på lokal nivå.

Ur ett mål/medelperspektiv finns stora skillnader bland de länder som är aktuella för selektivt samarbete. Även om Sveriges övergripande strategi för utvecklingssamarbetet med dessa länder är densamma, varierar decentraliseringsprocessernas drivkrafter, mål och medel. Medan *Kinas* och *Vietnams* lokalpolitiska struktur är starkt präglad av den ekonomiska transitionen, har de lokala nivåerna i *Indonesien* och *Sydafrika* lyfts fram som viktiga medel för att uppnå mål såsom utveckling och integration. Vidare kan noteras att exempelvis *Namibias* decentralisering har en formell karaktär och är tydligt reglerad i konstitutionen, vilket kan göra strukturen stelbent och därmed kanske i förlängningen begränsa det faktiska självstyret.

5.5 Länder där Sverige ska bedriva långsiktigt utvecklingssamarbete

Sverige stärker fokus på fattigdomsbekämpning genom att, där det bedöms finnas ett svenskt mervärde, fördjupa samarbetet med ett antal länder i Afrika, Asien och Latinamerika i deras kamp mot fattigdomen. Sverige ska stödja uppbyggandet av fungerande statsapparater och demokratisk samhällsstyrning både i länder som redan har en positiv demokratisk utveckling och i länder där Sverige bedöms ha möjligheter att påverka utvecklingen i rätt riktning. Tre av de länder som är aktuella för kommunala partnerskap ingår i denna kategori; Kenya, Tanzania och Uganda.

Liksom i föregående kategori läggs här viss vikt vid att studera lokala aktörer utanför de politiska institutionerna. Det civila samhällets roll och kopplingen lokalt-globalt betonas särskilt, baserat på en förförståelse om att dessa aspekter har vissa implikationer för förutsättningarna för fattigdomsbekämpning.

5.6 Långsiktigt utvecklingssamarbete och kommunala partnerskap

Vad gäller de länder där Sverige avser bedriva långsiktigt utvecklingssamarbete ligger fokus på fattigdomsbekämpning samt uppbyggande av demokratiska institutioner. Detta innebär dels stöd till fungerade statsapparater, dels om stöd till demokratisk samhällsstyrning som karaktäriseras av deltagande, transparens, ansvarsutkrävande, legitimitet, maktindelning och subsidiaritet. Med utgångspunkt i Cheemas resonemang, tillhandahåller decentralisering ett institutionellt ramverk som skapar förutsättningar för just dessa principer på subnationell nivå, genom såväl representation som deltagande, och bidrar till att dessa uppnås (Cheema & Rondinelli, 2007; 171). Decentraliseringen blir då ett medel för att uppnå demokratisk samhällsstyrning och utveckling. Det erfarenhetsutbyte som sker inom ramen för kommunala partnerskap, kan fungera som en kanal för stöd till decentralisering och utveckling av väl fungerande och demokratiska lokala institutioner, och därmed bidra till att målen uppnås.

En intressant aspekt av förståelsen av de länder som är aktuella för långsiktigt utvecklingssamarbete, är det civila samhällets roll. Såväl lokala frivilligorganisationer som multilaterala NGO's är viktiga aktörer i utvecklingsarbete och fattigdomsbekämpning. *Kenya* är ett exempel som illustrerar kopplingen mellan det lokala civilsamhället och internationella aktörer i form av givarländer och multilaterala organisationer (Bilaga 1). Genom detta samarbete stärks det lokala civilsamhällets möjligheter att utöva påtryckningar på den nationella regeringen, i syfte att främja lokalt deltagande och i förlängningen demokratisk samhällsstyrning.

Stöd till demokratiska institutioner och processer är ett centralt element i Sveriges långsiktiga utvecklingssamarbete. Fattigdomsbekämpning ställer emellertid vissa krav på de funktioner som dessa lokala institutioner åläggs att tillhandahålla medborgarna och lokalsamhället. Det kan handla om allt ifrån att erbjuda kommunal service och välfärdsfunktioner till att ge stöd och handlingsutrymme till frivilligorganisationers sociala arbete på lokal nivå. I likhet med alla Sveriges biståndsinsatser är det övergripande målet för kommunalt partnerskap att motverka och minska fattigdom, i avseendena brist på resurser, inflytande, valmöjligheter och trygghet. Därför syftar partnerskapen också till att bidra till att hitta lösningar på problem och en förbättrad service för kommuninvånare.

Erfarenheter visar att långsiktighet och stabilitet är en viktig faktor i institutionsbyggande för lokalt självstyre (Olowu & Wunsch, 2007; 245). Svårigheter med implementering, eller kanske tröghet i det politiska systemet, tycks dock vara ett återkommande problem i många länder. I exempelvis *Uganda* finns tydligt definierade riktlinjer för decentraliseringen, avseende såväl statsapparat och administrativa institutioner som andra samhällsaktörers roll (Bilaga 1). Ändå har implementeringen av dessa reformer varit begränsad, vilket indikerar att det råder stor diskrepans mellan den formella och den faktiska decentraliseringen. Detta väcker frågor om decentraliseringens roll som medel för att nå andra normativa mål. Om demokratisk samhällsstyrning är ett överordnat mål för politiskt övervägande på lokal, nationell och global nivå, bör decentralisering jämföras med alternativa reforminstrument i fråga om effektivitet i måluppfyllelse. Redan en översiktlig beskrivning av ett antal länders administrativa strukturer och decentraliseringsprocesser, visar dock på en stor variation i förutsättningarna för lokalstyrelse och lokal demokrati. Kanske bör decentralisering därför ses som ett sätt att skapa ett institutionellt ramverk för demokratisk samhällsstyrning, en kontext vari andra åtgärder och reformer kan förverkligas.

För att stärka människors politiska deltagande och det lokala ägarskapet av nationella strategier för att minska fattigdomen krävs stöd till de strukturer i samhället som kan utkräva ansvar – framför allt parlament och valda folkförsamlingar på regional och lokal nivå (*Frihet från Förtryck*, 31).

6 Slutsatser och diskussion

6.1 Slutsatser

Föga förvånande har den här studien illustrerat stora variationer mellan olika länders decentraliseringsprocesser och lokalpolitiska system. Demokratisk historia, yttre och inre påtryckningar och politiska förutsättningar är alla faktorer som spelar roll för de lokala samhällsstrukturerna. Trots detta kontextberoende har de olika systemet kunnat förstås och tolkas utifrån ett antal begrepp och variabler, såsom horisontell/vertikal decentralisering, mål/medel, samhällsstyrning och lokal demokrati. De frågeställningar som uppsatsen avsåg besvara var följande:

- Vilka decentraliseringsteoretiska perspektiv kan bidra till förståelse och analys av dagens faktiska decentraliseringspolitik?
- Vad kännetecknar, i decentraliseringsteoretiska termer, de olika ländernas lokalpolitiska strukturer?
- Hur kan vi, utifrån ett utvecklingsperspektiv, förstå decentralisering som mål respektive medel?
- Hur bör utvecklingssamarbete på lokal nivå utformas, givet regeringens mål?

Den första frågeställningen, som framförallt diskuteras i kapitel 3, lyfter fram en rad aspekter som är viktiga att förstå och ta i beaktande när man ägnar sig åt frågor om decentralisering, lokal demokrati och kommunala partnerskap. Några av de nyckelbegrepp som träder fram, och som kan användas som ”skalor” i en analys är mål/medel, vertikal/horisontell maktförskjutning, decentralisering/dekoncentrering och politisk/ekonomisk decentralisering. Därtill visar sig drivkrafterna bakom decentralisering vara intressanta och kan studeras utifrån ett underifrån/ovanifrånperspektiv där aktörer får en central roll i förståelsen.

Teorin ger oss alltså instrument för den konkreta empiriska analysen, vilken i sin tur pekar på stor variation mellan olika länder efter teorins variabler. Det visar sig att det praktiska partnerskapet därför måste vara kontextkänsligt och anpassas efter de förutsättningar och möjligheter som finns i det enskilda landet. De lokala politiska strukturerna, liksom de sakområden som är decentraliserade, kan skifta radikalt mellan olika länder och över tid. Länderna skiljer sig dessutom åt vad gäller tillgång till resurser, styrning av verksamhet, ansvarsområden och maktbefogenheter på lokal nivå. Det kan därför krävas att man mycket medvetet i partnerskapssamarbetena tänker bort hur de svenska institutionerna är konstruerade och istället talar om decentralisering och lokal demokrati i termer av de teoretiska – men praktiskt applicerbara – variablerna.

På en något högre teoretisk abstraktionsnivå har studien visat på en viss skillnad mellan decentralisering och governance. Decentralisering utgår ifrån att det finns en nationalstatlig struktur, där makt överförs från nationell nivå till lägre enheter. Governance, i synnerhet new governance, utgår istället från föreställningen om civila samhällets roll som motpol till det offentliga, där makten snarare fördelas horisontellt. Vilket av dessa två synsätt som bäst förklarar maktfördelningen tycks variera något mellan olika grupper av länder. Decentralisering med nationalstatlig utgångspunkt tycks vara något mer framträdande än governance i länderna i kategori 1 (EU-integration). En möjlig delförklaring till detta skulle kunna vara att det ofta rör sig om relativt nya statsbildningar som i många fall har ärvt tidigare centralstyrda strukturerna. I de snabbt växande ekonomierna som ingår i kategori 2 (selektivt samarbete) är istället marknadsliberaliseringen en dominerande drivkraft bakom (eller kanske en konsekvens av) utvecklingen, vilket driver på en horisontell maktförskjutning och en mer mångfacetterad maktstruktur. Även i kategori 3 (långsiktigt utvecklings-samarbete) finns många exempel på governance, med offentlig-privata samarbeten och aktiva civilsamhällen. I flera av dessa länder tycks detta kunna förklaras av att medborgargrupper och lokala/privata sammanslutningar under lång tid har haft en viktig roll i att tillhandahålla samhällsservice på lokal nivå. Samtidigt kan man fråga sig om det ur ett biståndspolitiskt perspektiv är möjligt att samarbeta med det lokala civilsamhället utan involvering av det formella styret. Det finns flera exempel på samarbeten mellan lokala och internationella aktörer och en rad exempel på hur lokala, privata och icke-offentliga aktörer fyller funktioner som vanligtvis tillskrivs den formella styrets ansvarsområden. Denna horisontella decentraliserings (governance) genomslag på lokal nivå torde dock vara beroende på den bakomliggande vertikala decentralisering, där makt har överförts från nationell till lokal nivå.

Den andra frågan, som rör ländernas lokalpolitiska strukturer, har besvarats i länderöversikten och i de nedslag som gjorts i föregående kapitel. Detta har visat på stor variation i decentralisering i termer av antal enheter, resurser och befogenheter (vertikal allokering), men också i termer av politiskt deltagande och lokala maktstrukturer (horisontell allokering).

Vad beträffar **frågan om decentraliseringens mål och medel** handlar det egentligen om decentraliseringens drivkrafter. Bilden av att decentralisering som ett instrument för att åstadkomma en viss samhällsutveckling eller uppnå vissa mål har bekräftats i den här studien. Målen kan emellertid vara att vitt skild karaktär; ekonomiska, politiska eller sociala. Dessutom förekommer stora skillnader avseende vem eller vad som dels lanserar decentralisering som instrument för att uppnå målen, dels avgör decentraliseringens genomslag. Avseende mål såsom demokratisk samhällsstyrning och ekonomisk effektivitet tyder dock mycket på att decentralisering kan skapa ett institutionellt ramverk och en kontext vari andra åtgärder och reformer kan förverkligas, i syfte att uppnå de normativa målen. Nämnade mål och begrepp är i sig själva mycket allmänna. Däremot ges de en precisering och operationalisering i det praktiska arbetet med kommunala partnerskap. I princip skulle deras faktiska förekomst och betydelse

kunna rekonstruerats genom en analys av vilka partnerskapssamarbeten som har förekommit.

Någonting som kan noteras är att mål/medeldiskussionen är synnerligen relevant ur ett biståndsperspektiv. Utöver det egna landets (centralregeringens, medborgares eller andra lokala aktörers) motiv och drivkrafter för decentralisering, finns därtill en yttre aktör i form av ett givarland med strategier och mål för utvecklingssamarbetet. Studien har redogjort för hur den svenska regeringens normativa mål varierar för de olika landkategorierna. Samtidigt tycks stöd riktat till decentralisering och lokal demokratisk utveckling vara ett medel som ligger nära till hands, nästan oavsett vilket det huvudsakliga målet för utvecklingssamarbetet är. Detta beror sannolikt delvis på Sveriges egna decentraliserade struktur och starka lokalstyre, men kan också förstås som ett uttryck för att decentralisering ses just som ett effektivt instrument för att skapa kanaler för påverkan och samarbete.

Den fjärde frågeställningen, om hur kommunala partnerskap bör utformas givet regeringens mål och policy, ger uttryck för uppsatsens konstruktiva ambition. I föregående kapitel besvaras frågan genom ett antal nedslag som belyser den roll som partnerskap på lokal nivå kan spela i arbetet för att uppnå Sveriges biståndspolitiska mål. Vad gäller samarbetet med länderna i EU:s närområde är stöd till reformansträngningar och demokratiska institutioner på lokal nivå helt centralt för att främja integrationen med EU. I länder där förekomsten av demokratiska institutioner och reformpolitik är begränsad, har kommunala partnerskap dessutom en viktig roll att spela genom individkontakter och erfarenhetsutbyte. De partnerskap som bedrivs med länder som är aktuella för selektivt samarbete bör verka för att främja bilaterala kontakter och ömsesidigt utbyte, inte minst inom näringslivet genom samarbete mellan privata och offentliga aktörer på lokal nivå. I den tredje kategorin länder, med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete, finns ofta ett stort behov av stöd till demokratiska institutioner. Utvecklingssamarbetet på lokal nivå bör i dessa länder också fokusera på att stärka lokalsamhället och ickestatliga organisationer, i syfte att bidra till ökat deltagande och fattigdomsbekämpning.

6.2 Framåtblickande reflektioner

De analysinstrument som har använts och utvecklats i den här studien, torde vara av relevans även för fortsatta studier kring lokala partnerskap, men också kring andra ämnen. Genom att det empiriska materialet struktureras, tolkas och analyseras genom den normativa verklighet som utgör ramarna för den företeelse som studeras, skapas förutsättningar för konstruktiva bidrag, även till någonting så dynamisk som ett pågående samarbetsprogram. De teoretiska och normativa utgångspunkterna skapar därmed tillsammans analysinstrument som med fördel skulle kunna appliceras på en bredd av statsvetenskapliga ämnen, där ju den politiska – normativa – verkligheten torde vara av största relevans och intresse.

Liksom angavs inledningsvis grundar sig denna uppsats på en instrumentell ambition. Avsikten har varit att lämna ett bidrag till fortsatta och mer omfattande studier dels kring lokalpolitiska system i länder som är aktuella för svenskt utvecklingssamarbete, dels kring decentralisering som ett verktyg för utveckling. Vad gäller sakuppgifter om, och i viss utsträckning analys av, kommunsystem och administrativa lösningar finns flera detaljrika källor att tillgå, inte minst UCLG. Samtidigt tillför den här studien ett mervärde i form av det svenska perspektivet, den tydliga kopplingen till den konkreta kontexten i form av kommunala partnerskap och den normativa kontexten i form av rådande politiska prioriteringar i Sverige. Givet utgångspunkten att såväl utvecklingssamarbete som lokalt självbestämmande är svenska paradgrenar, och att dessa två integreras genom kommunala partnerskap, finns goda skäl att satsa på kunskaps- och kapacitetsbyggande inom just detta område. Genom ökad förståelse av decentralisering ur ett bredare perspektiv skapas förutsättningar för fruktbara personliga kontakter, ömsesidiga och lokalt anpassade samarbetsprojekt samt goda partnerskap. I en tid då internationella kontakter ökar och nationella regeringar sedan länge har förlorat ensamrätten till att bedriva utrikespolitik, är det högst relevant att rikta fortsatt och ökad uppmärksamhet åt den lokala nivåns betydelse för den globala utvecklingen.

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.
- Ebel, Robert D. - Péteri, Gábor (red.), 2007. *The Kosovo Decentralization Briefing Book*.
- John, Peter, 2006. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications Ltd.
- Frihet från Förtryck. Skrivelse om Sveriges demokratibistånd, 2008. (Regeringen)
- Kommunalt partnerskap, Internationellt samarbete för ömsesidig nytta, 2007. (SKL och SALA IDA)
- Lidström, Anders, 2003. *Kommunsystem i Europa*. Malmö: Liber AB.
- Lindahl, Rutger, 2004. *Utländska politiska system*. SNS Förlag.
- Lundquist, Lennart, 1972. *Means and Goals of Political Decentralization*. Lund: Studentlitteratur.
- Making Decentralization Work for Development: Methodology of the Local Government Performance Measurement (LGPM) Framework*. (Världsbanken, 2008)
- 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
- Rothstein, Bo (red), 1997. *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.
- Weller, Marc, 2008. "The Vienna negotiations on the final status for Kosovo", *International Affairs*, vol. 84, nr. 4, s. 659-68.
- Zhong, Yang, 2003. *Local Government and Politics in China. Challenges from Below*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Internetkällor

- Internet 1: <http://www.icld.se/riktlinjer.pab> (maj 2009)
- Internet 2: <http://sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=1651> (maj 2009)
- Internet 3: http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/countries-on-the-road-to-membership/index_sv.htm (april 2009)
- Internet 4: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e50020.htm> (april 2009)
- Internet 5: <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=1311> (april 2009)

UCLG: http://www.cities-localgovernments.org/gold/country_profile.asp
(UCLGs land-profiler, samtliga april 2009. Används främst i länderöversikten
i Bilaga 1 där det tydligt framgår vilket land referensen hänvisar till.)