

Sta(d)skapacitet

Legitimitet för globala städers återopande av internationell
auktoritet

Abstract

This thesis examines if it's possible for Global Cities to claim international political authority on a legitimate basis of State Capacity. How is it that Global Cities can develop their own independent foreign and security policies even though these areas traditionally have been seen as a monopolized core function of the nation state and its central governments? Why do the international system of nation states indirectly accepting this behaviour and, in the long run, opens up for Global Cities' eviction of nation states as the central decision-making actor in global politics? The purpose is to clarify if this claim and the indirectly accepting of it is based on State Capacity or on other rudiments like efficiency, decisiveness or size. By asking in which extent London can have a State Capacity, its sets out on a path to explore the theoretical and empirical problems of Global Cities' claim for international recognition. Based on a central core in traditional theory of State Capacity, the concept is operationalized and applied on the top-tier administrative body of London. The study comes to the conclusion that London has a capacity, though not comparable to a nation state neither autonomous enough to legitimize its claim for recognition. Global Cities' possibility for internationally political authority is thereby about reformulating the foundations of international legitimate authority to be completely applicable on a governance controlled administration. Furthermore, suggestions are given on how such a formulation should be based on.

Keywords: State Capacity, Global Cities, London, Urban Governance, International Recognition

Number of words: 9891

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och problemformulering.....	2
2	Metodologiskt tillvägagångssätt	3
2.1	Val av empiriskt fall	3
3	Globala städer som aktör	5
4	Teori - statskapacitet	7
4.1	Militär kapacitet	8
4.2	Beskattningskapacitet	9
4.3	Infrastrukturell kapacitet.....	10
4.4	Administrativ kapacitet och rättskapacitet.....	11
5	Kan en global stad ha en statskapacitet?	12
5.1	Variabler inte möjliga hos en global stad	12
5.2	Variabler möjliga hos en global stad	13
6	London - en global stad med statskapacitet?	15
6.1	Stadens administrativa organ	15
6.2	Londons statskapacitet	17
6.2.1	Rationell byråkrati	17
6.2.2	Förmåga att samla och sprida information	21
6.2.3	Tillhandahållning av tjänster under myndighetsförändringar.....	22
6.2.4	Rättsstatsprincipen och medborgerlig säkerhet	23
6.3	Empiriskt resultat	24
7	Slutsats	27
8	Referenser	29

1 Inledning

I efterdyningarna av terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 började amerikanska städers lokala myndigheter utveckla självständiga kontraterrorismfunktioner. Trots att terrorism varit en angelägenhet för federala myndigheter började städer så som New York, Los Angeles och Washington DC att självständigt utveckla samarbeten med polis, underrättelsetjänster och militär från andra stater. Drygt ett decennium senare är New Yorks kontraterrorismenhet större än många nationella säkerhetstjänster. Stadens säkerhetsverksamhet, med egen underrättelsetjänst, ett mindre luftvärnssystem samt ett högteknologiskt övervakningssystem, bedrivs självständigt från nationell nivå och står helt under polischefen och borgmästarens kontroll (Ljungkvist, 2014a; Ljungkvist, 2014b:8-9). På andra sidan Atlanten samarbetar London, Paris, Berlin och Moskva i frågor gällande gemensamma utmaningar så som terrorism, organiserad brottslighet och klimatförändringar. Samtidigt bedriver det transnationella nätverket C40 Cities Climate Leadership Group (C40), en självständig global politik i syfte att minska utsläppen av växthusgaser och dämpa klimatförändringarna. Världen över utvecklar städer egna utrikesdepartement, med egna internationella policyer och strategier. Internationella avtal sluts och samarbeten ingås autonomt och utanför nationella grändragningar. Transnationella nätverk¹ av globala städer² blir allt mer inflytelserika på den globala politiska arenan (Ljungkvist, 2014b:35-36)

Storstäder tenderar alltså att engagera sig inom områden som uppfattas som säkerhets- och utrikespolitik, och som traditionellt har utgjort nationalstaternas monopoliserande kärnfunktion (Ljungkvist, 2014b: 5-6). När globala städer åberopar internationell auktoritet väcks frågor om på vilka legitima grunder detta åberopande sker. Då städernas styrande organ i allt större utsträckning kan sägas agera som stater, förs i denna uppsats en diskussion om en global stads, i det här fallet London, möjliga legitimitetsgrunder baserat på en förmåga att tillhandahålla en stat-liknande funktion, det vill säga statskapacitet.

¹ Exempel på sådana nätverk är, utöver C40, United Cities and Local Governments (UCLG) och The Mayors for Peace Group (Ljungkvist, 2014b: 35).

² Beteckningen "Globala städer" syftar till städer som innehar en status som global stad. Detta mäts utifrån A.T Kearney's Global City Index och handlar om stadens integrering med den globala marknaden, och hur stor räckvidd utanför stadens territorium som dess inflytande sträcker sig (A.T Kearney, 2014; Frankel, 2010).

1.1 Syfte och problemformulering

Syftet med denna uppsats är att undersöka i vilken utsträckning globala städers styrande organ kan anses ha en statskapacitet, och därmed potentiell legitim grund för dess stat-liknande agerande och åberopande av internationell auktoritet. Sker globala städers agerande, samt det internationella samfundets indirekta acceptering av detta, på en grund av statskapacitet, eller vilar detta på andra grunder, exempelvis befolkningsstorlek eller kapitalstyrka? Inom den akademiska forskningen betonas städers ökade betydelse i hanterandet av globala utmaningar så som terrorism, fattigdom och klimatförändringar. I bekämpandet av dessa tycks nationalstaterna vara lamsagna och oförmögna till handling, medan städer och dess styrande organ kan erbjuda effektivitet och handlingskraft (Barber, 2013; Ljungkvist, 2014b:5-6). Vissa forskare går längre i sin argumentation och hävdar att den globala staden håller på att överta nationalstatens roll som central beslutsfattande aktör i den politiska styrningen (Ljungkvist, 2014b: 5-10; Nordström – Schlingmann, 2014; Swyngedouw, 2005; Wu et al, 2014). Dessa idéer om städers handlingskraft och beslutsfattande gör frågan om statskapacitet relevant. Kan globala städer tillhandahålla de funktioner som nationalstaten tidigare gjort och fortfarande gör? I vilken utsträckning kan ett administrativt organ inom en global stad anses ha en kapacitet motsvarande traditionell statlig centraladministration? Är det överhuvudtaget möjligt att diskutera i termer av globala städer som ett potentiellt alternativ till nationalstaten? Kan statskapacitet på ett rimligt sätt tillämpas på en global stad, och i så fall utifrån vilka kriterier? I syfte att utveckla en ökad förståelse för globala städers politiska styrning, stat-liknande agerande och åberopande av internationell auktoritet, undersöks i denna uppsats globala städers statskapacitet, som potentiell legitimitetsgrund till detta agerande och åberopande. Den huvudsakliga frågeställningen är således:

I vilken utsträckning kan en global stad, i det här fallet London, anses ha en statskapacitet?

För att besvara frågeställningen förs en teoretisk diskussion om globala städers möjlighet till statskapacitet, som sedan illustreras empiriskt med ett tydligt fall, London.

Forskningsproblemet om globala städers statskapacitet har en tydlig relevans. Inomvetenskapligt, då det bygger på teorier om statskapacitet och dessutom utgör ett bidrag till den teoretiska forskningen om globala städers nya aktörsroll. Utomvetenskapligt, då förändring i politisk avgränsning och i globalt aktörskap är ekonomiskt, socialt och politiskt betydelsefullt för allmänheten, både i form av politiskt deltagande och inflytande för den enskilde (jfr. Esaiasson et al., 2012:31-32; Ljungkvist, 2014b; Nordström – Schlingmann, 2014; Swyngedouw, 2005). Frågan om globala städers möjliga statskapacitet är dessutom principiellt intressant, då det utgör både ett fall av en övergång till ”urban global governance” samt åberopande av internationell auktoritet, och behandlar teorier gällande statskapacitet och internationell legitimitet (Teorell – Svensson, 2007: 18-19, 44-47).

2 Metodologiskt tillvägagångssätt

Jag gör en kvalitativ beskrivande fallstudie, där en teoretisk diskussion förs om globala städers möjliga statskapacitet, och därigenom dess potentiella legitimitetsgrund för stat-liknande agerande och internationell auktoritet. Jag prövar teorierna om globala städers ökade inflytande och makt genom att undersöka en global stads möjliga statskapacitet utifrån teorier och normer gällande definitionen av staters statskapacitet. Undersökningen sker dels genom en teoretisk del, där begreppet ”Statskapacitet” kategoriseras, utvärderas, definieras och operationaliseras, dels genom en empirisk del, där operationaliserade faktorer undersöks hos en global stad (jfr. Sandberg – Faugert, 2012: 11- 12). Den teoretiska delen är nödvändig i och med teorin om statskapacitets breda omfattning, där ingen allmänt vedertagen definition av begreppet finns. Därför krävs först en djupgående utvärdering för att urskilja begreppets kärna, och sedan en diskussion om hur denna kärna kan operationaliseras till att vara mätbar hos en global stad. Den empiriska delen utgör därefter en konkret förankring av statskapacitet i en empirisk analys.

Det kan argumenteras för en fåfallsstudies relevans för forskningsproblemets generaliserbarhet, då generella slutsatser förutsätter någon typ av empirisk jämförelse. Dock görs i denna uppsats en enfallsstudie, eftersom forskningsproblemet syftar till en teoretisk begreppsutvecklande kategorisering snarare än till en traditionell empirisk analys i termer av orsak och verkan. (jfr. Teorell-Svensson, 2007: 225-229).

Jag är medveten om svårigheten att dra generaliserande slutsatser utifrån en teoretisk och empirisk enfallsstudie, då ingen tydlig jämförelse sker. Däremot har undersökningen en teoriutvecklande ambition att bidra till den teoretiska forskningen om hur vi kan förstå globala städers globala aktörsroll och återopande på internationell auktoritet, och huruvida detta kan legitimeras utifrån traditionella grunder för internationell legitimitet, det vill säga statskapacitet.

2.1 Val av empiriskt fall

När det kommer till ett val av fall för empirisk analys, är vissa kriterier centrala: 1) Staden ska vara en tydligt definierad ”global city”, med en självständigt förd internationell politik och strategi; 2) Staden ska vara delaktig och drivande inom transnationella nätverk av globala städer, och därmed inneha en typ av aktörskap inom global politik; 3) Den stat i vilket staden är belägen ska anses ha en hög grad av statskapacitet och ha legitim auktoritet över staden: det ska alltså finnas en suverän stat för staden att utmana och förhålla sig till. Utan en kapabel stat krävs

inte någon hög statskapacitet hos staden för att den ska kunna agera självständigt, och därmed är dess legitima grund i sammanhanget mindre relevant. Staden ska med andra ord vara det mest sannolika fallet att kunna inneha en institutionell förmåga, en potentiell statskapacitet, jämförbar med nationalstaten

Utifrån dessa kriterier finns flera tänkbara fall. I A.T Kearney Global Cities Index (GCI) rangordning av globala städer hamnar New York i topp, följs av London, Paris, Tokyo och Hong Kong (A.T Kearney, 2014). Här kan Hong Kong avfärdas med anledning av dess redan delvis autonoma makt som ”Särskild Administrativ Region” i Kina (Hong Kong Government, 2015). De övriga fyra kan alla anses uppfylla kriterierna. New Yorks globala inflytande har dock nyligen avhandlats av Kristin Ljungkvist (2014b), och Paris och Tokyo får stå tillbaka för London, som är högre rankat och som därmed väljs för undersökningen. London är ett betydelsefullt fall som länge har utgjort, och fortfarande utgör, ett tydligt globalt finansiellt, politiskt och kulturellt centrum. Staden innehar som sagt en andraplats i GCI och Storbritannien kan också betraktas som en suverän och högst kapabel stat. London är vidare en tydligt engagerade aktör på den internationella arenan och är drivande i flera transnationella nätverk, exempelvis C40, som initierades 2005 av Ken Livingstone, dåvarande borgmästare i London (Ljungkvist, 2014b:35,39,46; NE, 2015).

3 Globala städer som aktör

I takt med globalisering kan de gränser som i den westfaliska världsordningen skiljt olika nationella ekonomiska och politiska utrymmen åt, anses hålla på att luckras upp. Teknologisk utveckling gällande kommunikation, transport och informationsflöden har inneburit att interdependensen mellan de olika nationella ekonomierna ökat. Staters förda inrikespolitik är i allt större grad påverkad av, och påverkar, politiken som förs av andra stater, samt av mellanstatliga organ så som EU, världsbanken och FN (jfr. McGrew, 2014: 18-19). Denna uppluckring innebär enligt Erik Swyngedouw att typen av politisk styrning, global såväl som lokal, också håller på att förändras. Från en statlig centralstyrning ("government") som var praxis i den westfaliska ordningen, till en mer interaktiv samhällsstyrning ("governance"), där många olika aktörer interagerar och tillsammans implementerar politiken (Swyngedouw, 2005: 1991-1992). Med ökad urbanisering³ har storstaden kommit att utgöra den naturliga arenan för mänsklig interaktion och nätverkande. I storstaden koncentreras enligt Kjell A. Nordström och Per Schlingmann högutbildad arbetskraft samt skattekraft, vilket attraherar globala företag, som går från en multinationell till en multiurban utformning: städer utgör marknaden snarare än länder. Därmed utsätts städerna för en allt tuffare global konkurrens om uppmärksamhet, inflytande och marknad, vilket besvaras med ett från städernas sida ökat fokus på global konkurrenskraft gällande investeringar och humankapital (Nordström – Schlingmann, 2014). Som en konsekvens av detta har storstadsregioners roll i politiskt beslutsfattande förstärkts:

Metropolitan regions have become critical grounds that supplant national, regional provincial state, and local governments as the centers of economic, spatial, and development decision-making (Matusitz, 2010: 2).

Detta har i sin tur lett till att allt fler storstäder fått en status som global stad "global city" (Ljungkvist, 2014b: 25-26). Kristin Ljungkvist ser dessa globala städer som mer än endast arenor för global politik, de är distinkta aktiva globala aktörer:

[...] the Global City is no longer only a strategic global site in the globalized economy, it has become a strategic global actor in world politics" (Ljungkvist, 2014b: 9).

I takt med en allt mer interaktiv samhällsstyrning uppstår frågor som rör kontrollen av denna styrning och det politiska implementerandet. Vem hanterar en

³ 2007 övergick världens urbana befolkning den rurala i antal (Ljungkvist, 2014a).

nätverksbaserad samhällsstyrning utan en tydlig hierarkisk struktur, och kontrollerar att den politiska implementeringen kommer till medborgarnas nytta? Om en centralstyrning bygger på statsmaktens erkända legitimitet via socialt accepterade normer gällande representation, delegering, ansvar och kontroll, bygger en interaktiv samhällsstyrning snarare på förbindelser mellan aktörer som trots olika agendor delar en hög grad av tilltro till varandra inom en viss institutionell organisering. Det finns med andra ord inga allmänt accepterade normer eller regler för hur den politiska styrningen ska beslutas och implementeras (Swyngedouw, 2005: 1992-1995). Med en otydlig ansvarsfördelning inom samhällsstyrning kan de styrande organens institutionella kapacitet vara centralt för hur väl staden kan styras, och därigenom också centralt för det internationella samfundets förhållningssätt till globala städernas statliga agerande och åberopande av internationell politisk auktoritet.

För att empiriskt belägga tesen om de globala städernas åberopande och dess statliga agerande kommer här ett antal exempel på hur dessa städer agerar i aktiviteter och processer som uppfattas som utrikes- och säkerhetspolitik, som traditionellt sätt ansetts varit nationalstaternas monopoliserande kärnfunktion (Ljungkvist, 2014b: 5-10). Ett första exempel är initiativet ”The Mayors for Peace Group”, ett samarbete med 6538 städer i 160 länder (The Mayors for Peace Group, 2015) som främst strävar efter att höja den allmänna medvetenheten om behovet av ett totalt avskaffande av kärnvapen. De engagerar sig även i andra politikområden så som fattigdomsbekämpning, flyktingassistans, miljöskydd, och ett främjande av mänskliga rättigheter. Gruppen innehar sedan 1991 särskild rådgivande status vid FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC), som utgör en plattform för dialog och debatt gällande hållbar utveckling (ECOSOC, 2015).

Ett annat exempel är C40, ett nätverk av globala städer som bedriver en politik för att minska utsläppen av växthusgaser och öka energieffektiviteten i storstäder för att därmed också dämpa de globala klimatförändringarna (C40, 2015). C40 har starka band med centrala internationella aktörer så som Världsbanken och OECD (Acuto, 2013:487). Globala städer har dessutom börjat utveckla egna autonoma kontraterrorism-strategier och underrättelsenätverk i samarbete med andra städer världen över. Med andra ord finns flera exempel på när globala städernas styrande organ agerar inom aktiviteter som faller under kategorin internationella relationer, som traditionellt varit förbehållet nationalstater (Ljungkvist, 2014b: 8-9).

4 Teori - statskapacitet

Internationellt erkännande kan anses grunda sig i hur väl regioner eller territoriella avgränsningar fungerar som stater. För att en utträdande region ska kunna upptas i det internationella systemet av separata suveräna stater, och få tillgång till alla dess privilegier och rättigheter, krävs ett internationellt erkännande. Ett erkännande som innebär att den nya staten av det internationella samfundet anses ha en tillräcklig kapacitet att kunna tillhandahålla alla de funktioner och skyldigheter som kommer med en status som suveränt stat (Buchanan, 2004: 335-338). Exempelvis är frågan om huruvida Palestina ska erkännas som stat eller ej ofta en diskussion om Palestina har eller inte har tillräcklig kapacitet att fungera som en stat. Sveriges Utrikesminister Margot Wallström (2014) tar i sitt argumenterade för regeringens erkännande av Palestina upp statskapacitet. Förutom de grundläggande kraven, en befolkning och ett territorium, om än inte med tydligt definierade gränser, hänvisar Wallström också till den palestinska regeringens kapacitet:

And there is a government with the capacity for internal and external control. In addition, the international community has deemed Palestine to be well positioned for the establishment of a state; in other words, it has the capacity to assume the obligations of a state (Wallström, 2014).

Kapacitet att åta sig alla de skyldigheter hos en stat, det vill säga statskapacitet, utgör alltså en möjlig legitimitetsgrund för statlig suveränitet och internationell auktoritet. I det följande kapitlet förs en diskussion om hur statskapacitet-begreppet utifrån traditionell teori kan operationaliseras och appliceras på en global stad. För att ha en möjlighet till rimlig operationalisering krävs först en begreppsutredning av statskapacitet utifrån tidigare forskning. Vad verkar vara kärnan i teorier om staters statskapacitet? Vad skiljer de olika teorierna åt? Paradoxalt nog är teorier om traditionell statlig statskapacitet ofta i sig begreppsutredande och handlar främst om hur statskapacitet ska definieras och göras operationellt mätbart på ett så bra sätt som möjligt. Trots att statskapacitet har varit, och fortfarande är, föremål för en utbredd diskussion inom statsvetenskapsforskningen, finns enligt Melissa Ziegler Rogers och Nicholas Weller (2013: 183-184) ingen allmänt vedertagen definition av begreppet. Olika mätverktyg utgår från olika definitioner och dimensioner av statskapacitet, vilket kan innebära missvisande resultat i empiriska mätningar av staters kapacitet. Dock identifierar Rogers och Weller en underliggande begreppsdefinition inom de flesta teorierna:

[...] an underlying theme in the various definitions is the ability of a state to implement public policy (Rogers - Weller, 2013:184).

Vad förmåga att implementera den offentliga politiken innebär och innefattar definieras dock som sagt på olika sätt inom olika teorier, inom olika forskningsområden. Antonio Savoia och Kunal Sen (2012) bidrar här med en sammanfattning av de mest centrala variablerna inom statskapacitet-forskningen. Dessa baseras på funktioner som staten anses tillhandahålla och är 1) Byråkratisk och administrativ kapacitet (hädanefter endast benämnt Administrativ kapacitet); 2) Rättskapacitet; 3) Infrastrukturell kapacitet; 4) Beskattningskapacitet; 5) Militärkapacitet. En kort sammanfattning av dessa variabler följer nedan:

- Administrativ kapacitet: Detta syftar traditionellt sätt till en byråkratisk apparat med kompetens och förmåga att utforma och implementera policyer, och på ett effektivt sätt spendera skatteinkomster på ”kollektiva nyttigheter”.
- Rättskapacitet: Detta syftar till en idé om rättsstaten, och innebär att det ska finnas ett välfungerande rättsväsende för att upprätthålla ett lagstyre och en medborgerlig säkerhet. För nationalstaten innebär det dels ett skydd av medborgare inom gränserna, dels ett skydd av de nationella gränserna.
- Infrastrukturell kapacitet: Denna variabel handlar om den statliga maktens territoriella räckvidd och i vilken utsträckning staten kan utöva sin kontroll över det avgränsade territoriet.
- Beskattningskapacitet: Här syftar det till en förmåga att kunna höja statens intäkter genom effektiv beskattning.
- Militär kapacitet: Denna kapacitet avser den yttre säkerheten och handlar helt enkelt om statens kapacitet att med våld bemöta hot mot sin auktoritativa makt inom territoriet. Detta grundar sig i en idé om att ökad polisärt och militärt anslag, eller närvaro, innebär en ökad förmåga att bemöta dessa hot.

(Savoia – Sen, 2012: 3-5).

För att utröna vilka av dessa variabler som kan anses utgöra kärnan i statens kapacitet att implementera den offentliga politiken följer här en redovisning av ett antal olika teoretiska ingångsvinklar.

4.1 Militär kapacitet

Cullen S. Hendrix fokuserar på hur statskapacitet kan förstås och mätas inom forskningen om inbördeskrig. Han diskuterar begreppsvaliditeten hos olika definitioner och operationaliseringar av variablerna militär kapacitet, administrativ kapacitet samt politiska institutioners kvalité och sammanhållning (Hendrix, 2010:273). Hendrix väljer att definiera militär kapacitet som statens förmåga att med våld slå tillbaka utmaningar mot dess auktoritet, och påpekar att detta är förenligt med Max Webers definition av staten:

The state is a human community that (successfully) claims the monopoly of the legitimate use of force within a given territory” (Hendrix, 2010:274).

Utifrån ovan nämnda definition hävdar Hendrix ett samband mellan militär kapacitet och statens administrativa kapacitet. Statens repressiva militära kapacitet ses här som beroende av de statliga institutionernas territoriella räckvidd, samt dess kapacitet att identifiera och koordinera attacker mot olika hot. Här skiftar Hendrix fokus till statens administrativa kapacitet. Statskapacitet handlar inte endast om ett monopol på legitima våldshandlingar inom territoriet, utan också om statens förmåga att investera detta monopol i en rationell, legitim och byråkratiskt organiserad auktoritativ struktur. Variabler för en administrativ kapacitet som Hendrix nämner är bland annat: 1) förmåga att samla, utveckla och sprida information; 2) förmåga till regelbundna, rationella och meritbaserade rekryterings- och utvecklingsprocesser; 3) byråkratisk apparat isolerad från politiska influenser och påtryckningar; 4) förmåga att tillhandahålla dess tjänster även under regeringsförändringar (Hendrix, 2010: 273-275).

4.2 Beskattningskapacitet

Rogers och Weller har istället ett tydligt ekonomiskt perspektiv och ser beskattningskapacitet som en central del i statskapacitets-begreppet. De bygger sin teori på definitionen av statskapacitet som statens förmåga att implementera den offentliga politiken, och avgränsar denna till att syfta på en kapacitet att höja statens intäkter. Därefter operationaliseras detta till inkomstskatt för privatpersoner och företag dividerat med statens totala skatteinkomster. De anser att ”effektiv beskattning” är ett bra kvantitativt mätinstrument då det är tydligt observerbart och mätbart. Dessutom hävdar de att beslutet att beskatta medborgare, till skillnad från exempelvis policyer om utbildning eller nationell sjukvård, i de flesta moderna stater inte är föremål för politisk debatt, utan mer eller mindre ses som en självklarhet. På så sätt är beskattningskapacitet en grundläggande kapacitet för alla stater (Rogers – Weller, 2014: 183-187). Det är alltså inte nivån av inkomstskatt som Rogers och Weller menar är en icke-debatterad självklarhet, utan själva beskattningen i sig. Hur kan då beskattningskapacitet egentligen spegla statens statskapacitet? Rogers och Weller citerar här Weyland (1998:53) som uttrycker sig följande:

Since taxation is a core task of the state, states embark on especially determined action in this area. Thus taxation is one of the “least likely” cases for a decline in state capacity. If such a decline can nonetheless be documented in this area, it is probably even farther reaching in other areas (Rogers – Weller, 2014:187).

Statens förmåga till effektiv beskattning är enligt Rogers och Weller tydligt förbunden med statens institutionella förmåga, eftersom effektiv beskattning kräver tre uppfyllda kriterier: 1) Staten måste känna till de ekonomiska aktörerna;

2) Staten måste kunna besluta vilken nivå skatten ska vara på för dessa aktörer;
3) Staten måste kunna samla in sina intäkter, antingen genom att de ekonomiska aktörerna frivilligt rättar sig efter skatteregler, eller genom att staten tvingar fram intäkterna (Rogers-Weller, 2010:192). Min tolkning är att Rogers och Weller ser beskattningskapacitet som en fundamental grundläggande kapacitet hos staten. Utan beskattning har staten inte intäkter nog för att upprätthålla rättsstaten, och kan därmed inte heller anses vara legitim. Om en kraftig nedgång av skatteintäkter sker, är det enligt Weylands uttalande troligt att kapaciteten inom andra områden är ännu lägre (Rogers-Weller, 2014:187). Andra områden tolkar jag här som kapacitet gällande exempelvis militär, sjukvård eller infrastruktur. En hög inkomstbeskattning behöver därför inte automatiskt betyda en hög statskapacitet. Om staten däremot inte har en förmåga att ta ut en beslutad nivå av beskattning, kan kapaciteten inom andra områden sägas vara låg. En tydlig begränsning med denna teoretiska inriktning är således att beskattningskapacitet inte verkar vara en bakomliggande orsak till statskapacitet, utan snarare en effekt av statskapacitet, främst administrativ kapacitet. Savoia & Sen påpekar också bristen med teorins makroekonomiska inslag, som inte räknar in den påverkan på beskattningseffektiviteten, och benägenheten att betala skatt, som nationella värderingar och normer har (Savoia – Sen, 2012: 5).

4.3 Infrastrukturell kapacitet

Statskapacitet kan också diskuteras i termer av infrastrukturell kapacitet, som Michael Mann definierar på följande sätt:

The capacity of the state actually to penetrate civil society, and to implement logistically political decisions throughout the realm” (Mann 1984:113)

Med andra ord är den infrastrukturella kapaciteten avgörande för hur långt in i samhället som den statliga byråkratin kan nå, och implementera sina politiska beslut. För Hillel Sofier spelar här den politiska relationen mellan de centrala administrativa organen och de decentraliserade organen, en avgörande roll. Eftersom staten inte kan utöva direkt kontroll från de centrala organen, faller det på de regionala och lokala organen att implementera den offentliga politiken (Sofier, 2008: 234-235). Staten är tvungen att samarbeta med samhället för att kunna mobilisera sina resurser och utöva sin auktoritativa makt (Ottervik, 2013:6-7). Infrastrukturell kapacitet syftar därmed på statens territoriella räckvidd för utövandet av sin makt. Mer konkret på de relationer som kopplar samman de centrala statliga organen med de regionala och lokala (Sofier, 2008:232, 234-235).

4.4 Administrativ kapacitet och rättskapacitet

För att återkoppla till Savoia & Sens sammanfattning av de mest centrala variablerna inom forskningen, kan en kärna gällande administrativ- och rättskapacitet, tydligt påvisas. En kärna som de andra variablerna grundar sig i och kan kopplas till. Hendrix ser staters militära kapacitet som beroende av den administrativa kapaciteten att identifiera hot mot dess auktoritativa makt, vilket kräver en rationell och byråkratiskt utformad administration (Hendrix, 2010: 273-274). Beskattningskapacitet kan också kopplas till en administrativ kapacitet. Rogers och Weller menar att en förmåga till effektiv beskattning springer ur statens förmåga att känna till ekonomiska aktörer, kunna besluta skattenivåer och driva in beskattning. Utan denna administrativa kapacitet till beskattning har staten inte resurser nog till upprätthållandet av rättsstaten, och tappar därmed sin auktoritativa legitimitet (Rogers – Weller, 2010:192). Slutligen kan även variabeln om infrastrukturell kapacitet kopplas till administrativ kapacitet. En hög infrastrukturell räckvidd att bedriva offentlig politik förutsätter en tillräckligt hög administrativ kapacitet till att upprätthålla en tydlig politisk sammanlänkning mellan centrala organ och lokala organ (Sofier, 2008: 232,234-235).

Vad innebär då en administrativ kapacitet samt rättskapacitet? Hanna Bäck och Axel Hadenius fokuserar på staters administrativa kapacitet utifrån en Weberiansk syn på den statliga byråkratins effektivitet och rationalitet. Här rekryterar och befordrar en rationell byråkrati personer på professionella grunder. De följer tydliga regler för beslutsfattande, där objektivitet, öppenhet och ansvarsskyldighet är ledord. För att upprätthålla detta krävs, precis som även Hendrix påpekar, att de statliga organen innehar en hög grad av autonomi och att politiska aktörer endast bidrar med övergripande direktiv för den administrativa verksamheten. De bör alltså inte ingripa i rekryteringsprocesser eller enskilda fall (Bäck-Hadenius, 2008: 3-4). Bäck och Hadenius statuerar följande:

All functioning administrations – and thus all well-functioning states – need to be founded on a Weberian basic structure of rational recruitment and standards of procedure (Bäck-Hadenius, 2008: 4).

Den administrativa kapaciteten kan i sin tur sammankopplas med en rättskapacitet grundat i rättsstatsprincipen: alla personer, institutioner och enheter ska vara ansvariga och lika inför lagen. Med andra ord är de statliga myndigheterna skyldiga att följa gällande rätt och är endast legitima om de utövar sin makt utifrån offentliga lagar och förordningar (UN, 2014: S/616: Kap III/ § 6). För att upprätthålla detta lagstyre krävs ett oberoende, fungerande och tillgängligt rättsväsende, med en okorrumpad och opartisk advokat-, åklagar-, domar- och poliskår (UD, 2007: Skr. 08/109:16).

5 Kan en global stad ha en statskapacitet?

En global stad kan av flera skäl inte utsättas för samma kriterieprövning som en nationalstat. Bäck och Hadenius tar upp två dimensioner för statskapacitet, dels innefattandet av implementeringskapacitet, det vill säga hur väl de statliga organen fungerar och kan genomföra den offentliga politiken, dels begreppets statliga tillstånd. På ett grundläggande plan syftar begreppet till de statliga organens kapacitet att upprätthålla sin territoriella suveränitet, vilket innebär en monopolistisk militär och en rättslig och skattemässig kontroll (Bäck- Hadenius, 2008:1-3). Med denna statliga innebörd i ”statskapacitet” uppstår frågan huruvida begreppet är möjligt att tillämpas på en global stad. Min tolkning är att det endast är begreppets kärna om administrativ kapacitet och rättskapacitet som är relevanta för en undersökning om globala städers möjliga statskapacitet, som potentiell legitim grund för internationell legitimitet.

5.1 Variabler inte möjliga hos en global stad

Utifrån det faktum att städer befinner sig inom en centralstats territorium, är en hög militär kapacitet inte något som globala städer just nu kan uppnå på en legitim basis. Detta eftersom nationalstatens territoriella våldsmonopol fortfarande gäller. Trots det faktum att exempelvis New York bedriver en självständig säkerhetsverksamhet, har staden inte något territoriellt våldsmonopol (Ljungkvist, 2014a). Militär kapacitet grundar sig på en förmåga att försvara sitt våldsmonopol, och då globala städer inte har något våldsmonopol blir denna faktor irrelevant i sammanhanget. Däremot kan den militära kapacitetens säkerhetsaspekt gentemot sina medborgare sägas vara applicerbart, och räknas därmed in under variabel om rättskapacitet.

Beskattningskapaciteten är svår att applicera då den syftar till ett statligt organiserat system. En global stad ingår här i det statliga beskattningssystemet på samma sätt som kommuner och andra regioner. Utifrån premisserna om beskattningskapacitet hos en global stad, kan alla dessa regionala och kommunala enheter i så fall också sägas inneha en statskapacitet. Här skulle exempelvis Sveriges alla kommuner räknas in som potentiella utmanare av det statliga organiserade system som de själva befinner sig i (SKL, 2015). Beskattningskapacitet blir därmed i denna undersökning missvisande, då det är en möjlig legitimitetsgrund för internationellt erkännande som undersöks, inte en från centralstaten delegerad auktoritet.

Variabeln om infrastrukturell kapacitet syftar, som tidigare nämnt i avsnitt 4.3, på den samverkan och relation som finns mellan centrala, regionala och lokala statliga organ. Sammanlänkningen mellan centralstaten och stadens styrande organ är på flera sätt relevant för frågeställningen om globala staders statskapacitet. Den nationella politikens räckvidd påverkar både den globala stadens strävan och möjlighet till auktoritet och självständig makt. Globala staders styrande organ kan i och med städernas storlek, ses som ett regionalt organ, vilket också aktualiserar frågan om samverkan och relation mellan detta och de lokala organen. Hur ser det styrande organets räckvidd ut inom staden? Hur samarbetar det med de lokala förvaltningsorganen och det urbana samhället, och hur påverkar detta det styrande organets kapacitet att implementera dess politik? Organets kapacitet kan både påverkas och påverka dess sammanlänkning med den centrala samt lokala nivån. Denna undersökning fokuserar på en möjlig legitimitetsgrund för globala staders statliga agerande, grundat i en statskapacitet. Det är alltså hur det regionala organets kapacitet påverkar dess potentiella grad av autonomi som undersöks, och inte hur graden av autonomi påverkar organets kapacitet. Därmed undersöks inte denna sammanlänkning med centralstaten. Däremot kan dess sammanlänkning med lokala organ inte undgås, då dessa befinner sig inom den globala stadens territoriella avgränsning och således administreras av stadens styrande organ. Denna faktor om administrering innefattas i variabeln om administrativ kapacitet.

5.2 Variabler möjliga hos en global stad

På grund av variabelernas beroende av administrativ kapacitet och rättskapacitet, samt dess svårighet att appliceras på en stad, avfärdas alltså militär, infrastrukturell och beskattningskapacitet från vidare undersökning. Vilken relevans för undersökningen har då kärnan om administrativ kapacitet och rättskapacitet?

Rättskapacitet har en tydlig relevans för globala staders statskapacitet, eftersom ett upprätthållande av rättsstaten är central för internationellt erkännande. Ansvarsskyldighet och likhet inför lagen också kan anses vara av högsta vikt inom en interaktiv samhällsstyrning, då ansvar för olika genomförda ”governance”-arrangemang kan antas vara otydliga. Trots att rättsväsendets övergripande administration huvudsakligen befinner sig på nationell nivå och inte lokal, kan frågan om dess självständighet ändå undersökas i en global stad. Ett oberoende och välfungerande rättsväsende innebär att det styrande organet inte intervenerar i rättsväsendet och dess rättsprocesser. Således ska en global stads styrande organ, för ett upprätthållande av rättsstaten, inte ha något inflytande över rättsväsendet. Rättskapaciteten är på många sätt sammankopplad med den administrativa kapaciteten, där båda förutsätter varandra. För att upprätthålla rättsstaten, och därigenom ha en grund för internationell legitimitet att stå på, krävs en rättskapacitet, som i sin tur kräver en administrativ kapacitet och rationell byråkrati. Den administrativa kapaciteten är en förutsättning för att en

global stads styrande administration ska anses vara ett legitimt beslutsfattande organ. Eftersom denna kapacitet fokuserar på den byråkratiska administrationen är den möjlig att applicera på olika typer av administrativa enheter, och kan med fördel undersökas hos en global stad. De variabler inom administrativ kapacitet samt rättskapacitet som undersöks i denna uppsats är sammanfattningsvis:

- **Rationell byråkrati:** En administrativ byråkrati som uppfyller följande kriterium: 1) Rekrytering och befordring sker på rättsliga regelbundna grunder; 2) Tydliga regler för beslutsfattande, objektivitet, öppenhet och ansvarsskyldighet finns och följs; 3) Innehar en hög grad av autonomi, utan politiskt ingripande i verksamhetsprocessen (Bäck- Hadenius, 2008: 3-4).
- **Förmåga att samla och sprida information:** Styrande organ har en stor tillgång till informationsflöden och därmed förmåga att ta del av, utveckla, samt sprida information (Hendrix, 2010: 274-275).
- **Tillhandahållning av tjänster under myndighetsförändringar:** Administrationen är tillräckligt robust för att kunna ansvara och sköta dess plikter även under myndighetsförändringar (Hendrix, 2010:275).
- **Rättsstatsprincipen och medborgerlig säkerhet:** Förmåga till att upprätthålla rättsstatsprincipen, vilket innebär följande: 1) Styrande organ är skyldiga att utöva sin makt utifrån offentliga lagar (UN, 2014: S/616: Kap III/§ 6); 2) Alla, oavsett position i samhället, är ansvariga och lika inför lagen. Detta förutsätter i sin tur ett oberoende, okorrumpat, opartiskt, välfungerande och tillgängligt rättsväsende. I förlängningen innebär ett välfungerande rättsväsende en hög säkerhet för medborgarna (UD, 2007: Skr. 08/109:16).

6 London - en global stad med statskapacitet?

London är Storbritanniens kulturella, ekonomiska och politiska centrum, med säte för landets parlament och centralregering. Staden anses också vara ett av världens främsta ekonomiska och kulturella centrum. Här finns starka ekonomiska institutioner så som London Stock Exchange och Bank of England (NE, 2015). Storstadsregionen är vidare en av de mest konkurrenskraftiga regionerna i Europa, med en flexibel arbetsmarknad, stor högutbildad arbetskraftspool, hög koncentration av privata och offentliga beslutsfattare, samt starka internationella flöden av information, kapital och människor. Londons roll som globalt finansiellt centrum, och dess internationella konkurrenskraft, innebär, som nämnt i kapitel 1, en status som ledande global stad (Syrret, 2006: 296-297).

6.1 Stadens administrativa organ

Storstadsområdet Greater London (hädanefter benämnt London) utgör en av Storbritanniens 9 storregioner och dess politiska styrning sker sedan reformen ”The Greater London Authority Act 1999” på två nivåer, en regional och en lokal. Greater London Authority (hädanefter benämnt GLA) utgör ett regionalt representativt organ som ansvarar för Londons övergripande administration och formulerar strategier som främst berör områden så som polisväsende, miljöhållbarhet, utveckling och transport. 33 lokala myndigheter, så kallade Boroughs⁴, sköter i sin tur den dagliga lokala förvaltningen gällande exempelvis utbildning, hushållning, socialtjänst och lokalplanering (London Councils 1, 2015). Det är de lokala myndigheterna som administrerar beskattning och är ansvariga att driva in skatt från medborgarna. Detta sker för medborgare via Council Tax och för företag via det nationella ”Business Rate”-systemet. I skattesatsen ingår också en del avsedd för GLA (London Councils 2, 2015).

GLA består av två folkvalda enheter, dels the Mayor of London, som ansvarar för det strategiska styrandet av London, dels London Assembly, som utgörs av 25 valda medlemmar och som har granskande befogenheter gentemot borgmästarens

⁴ City of London är här inräknat trots att det officiellt inte går under beteckningen ”Borough”. Detta är Storbritanniens äldsta lokala myndighet, och förvaltar stadens stadskärna och finansiella centrum. Dess utformning och befogenheter är unika gentemot de andra lokala organen, exempelvis har de en självständig poliskår och egen borgmästare (London Councils 1, 2015).

agerande, GLA bildar tillsammans med fyra funktionella organ GLA Group. Dessa fyra organ är följande:

- **Transport for London (TfL)**, som tillhandahåller stadens sammankopplade och strategiskt utformade kollektivtrafik.
- **Mayor's Office for Policing and Crime (MOPAC)**, som ansvarar för att polis- och rättsväsendet handlar på ett rättvist och effektivt sätt i främjandet för minskad brottslighet.
- **London Legacy Development Corporation (LLDC)**, som leder utvecklingsarbetet gällande det fysiska arvet av Londons anordning av OS 2012. Detta innefattar utvecklingsprojekt inom ramen för en långsiktig strategisk planering och underhållning av Queen Elizabeth Olympic Park och dess omgivning, beläget i östra London.
- **London Fire and Emergency Planning Authority (LFEPA)** ansvarar främst för att hålla Londons brandkår i drift.

(GLA 1, 2015).

GLA Group⁵ arbetar tillsammans för att utveckla och implementera borgmästarens övergripande strategi för London.

Londons aktiva roll på den internationella arenan är tydlig och GLA ser utvecklandet av internationella relationer och samarbeten som centrala för att främja stadens intressen och upprätthålla Londons globala attraktionskraft. För detta finns en internationell avdelning inom GLA, vilket kan kopplas till Ljungkvists påpekande om städernas egna autonoma utrikesdepartement med en stat-lik självständig politisk agenda, se avsnitt 1. (GLA 2, 2015; Ljungkvist, 2014b: 35). GLA är drivande i utvecklandet och institutionaliserandet av flera transnationella nätverk, bestående av städer världen över (Ljungkvist, 2014:35). Ett exempel är här C40 som initierades 2005 av Londons dåvarande borgmästare Ken Livingstone och som, tidigare nämnt i 2.1, främst vidtar åtgärder för att minska storstädernas utsläpp av växthusgaser (C40, 2015). Ett annat exempel är M4-möterna bestående av de lokala myndigheterna i London, Paris, Berlin och Moskva, som diskuterar och samarbetar i gemensamma utmaningar så som terrorism, organiserad brottslighet och klimatförändringar. Enligt Ljungkvist konstruerar också Londons polisväsende, likt en stat, säkerhetszoner omkring de finansiella och regeringsdistrikten utifrån militära tekniker och modeller gällande militärbaser och så kallade ”gröna zoner”. London kan med andra sägas agera inom både utrikes- och säkerhetspolitik, områden som traditionellt varit monopoliserat av centralregeringar (Ljungkvist, 2014b:5-6,35,39).

⁵ Istället för LLDC och MOPAC bestod GLA Group, vid tidpunkten för publicerandet av GLA Group Governance Framework Agreement 2009, av Metropolitan Police Authority (MPA) och London Development Agency (LDA) (GLA, 2009:1-2). Dessa har sedan avtalet skrivs upplöst (LDA, 2012; MPA, 2012).

6.2 Londons statskapacitet

Organiseringen av Londons politiska styrelseform är unikt gentemot landets andra regioner och kan i viss mån uppfattas som rörigt/otydligt. Vilket organ kan sägas vara Londons styrande organ, och därmed föremål för min undersökning? Å ena sidan har de lokala myndigheterna en viss grad av autonomi och innehar dessutom en delegerad beskattningsrätt, Å andra sidan är det storstadsregionen Greater London som bedöms i A.T Kearneys index över globala städer. Därmed syftar Londons status som ledande global stad till storstadsregionen Greater London, vilket innebär att det är regionens styrande organs möjliga statskapacitet som är mest relevant för undersökningen. Ytterligare ett argument för GLA:s relevans för undersökning är det faktum att GLA är det organ som kan anses bedriva utrikespolitik och agera som en stat på den globala politiska arenan (se avsnitt 6.1) (jfr. A.T Kearney, 2015).

GLA:s politiska implementering sker genom utformande, aktivering och genomförande av strategier, i samverkan med den nationella centralregeringen, de lokala myndigheterna, samt andra mellanliggande och icke-statliga organisationer (Syrret, 2006: 300-301). GLA består i sin tur av olika delar. En byråkratisk administration (GLA) står under borgmästaren och London Assembly's förfogande i dess arbete att utforma strategier. De fyra funktionella organen faller inom paraplyorganisationen GLA Group, och har till uppgift att implementera borgmästarens strategier. Notera att GLA fortsättningsvis syftar till den byråkratiska administrationen med borgmästare och London Assembly, och GLA Group syftar till hela paraplyorganisationen, det vill säga både GLA och de fyra funktionella organen (GLA 1, 2015). Jag fokuserar i denna uppsats främst på huvudorganet GLA, eftersom detta utgör *det styrande organet*. GLA:s uppfyllande eller inte uppfyllande av olika kriterier för statskapacitet bör rimligtvis vara densamma hos resterande delar under paraplyorganisationen. Dock är frågan om GLA:s intervenser i de funktionella organens verksamhetsprocesser central för de variabler som rör ledningens kontroll över hela paraplyorganisationen. Nu följer en systematisk analys av GLA utifrån de variabler för statskapacitet som valts ut.

6.2.1 Rationell byråkrati

Kriterierna för en rationell byråkrati är som tidigare nämnt i avsnitt 5.2, följande: 1) Rekrytering och befordring på rättsliga grunder; 2) Tydliga regler för beslutsfattande, ansvarsskyldighet, objektivitet och öppenhet; 3) Hög grad av autonomi – inget politiskt ingripande i verksamhetsprocessen. Dessa kriterier analyseras hos huvudorganet GLA, både hos dess opolitiska del, det vill säga den tjänstemannamässiga administrationen, och hos dess politiska del, det vill säga den folkvalda London Assembly och den folkvalda borgmästaren. Detta eftersom båda dessa delar är delaktiga i verksamheten.

Rekrytering och befordring på rättsliga regelbundna grunder

När det gäller GLA:s rekrytering och befordring av tjänstemän inom administrationen sker denna i nästan alla avseenden via högsta verkställande tjänsteman, vars befattning benämns Head of Paid Service (HOPS). HOPS är ansvarig för till- och avsättandet av befattningar, rekrytering, befordring och dessutom att bestämma anställningsvillkoren. Av förklarliga orsaker har HOPS delegerat ut en viss del av rekryteringen till andra ämbetsmän. Även om all rekrytering inte nödvändigtvis måste ske med HOPS uttryckliga godkännande, måste rekryteringen följa alla bestämmelserna som innefattas i HOPS-ämbetets funktion och ansvar, och som uttrycks i bland annat Scheme of Delegations – HOPS, HOPS – Staffing Protocol, och GLA Act 1999 samt 2007. Undantagen i HOPS ansvar är rekrytering av GLA:s lagstadgade ämbetsmän (Statutory Officers) samt personal direkt utnämnda av borgmästaren (GLA 3, 2015). Här sker rekryteringen av de lagstadgade ämbetsbefattningarna⁶ genom ett gemensamt agerande från borgmästaren och London Assembly. En extern rekrytering ska följa en tydlig meritbaserad rekryteringsprocess, men detta kan dock undvikas om en ämbetsbefattnings funktion kopplas till en annan existerande befattning. Då kan personen som innehar denna befattning utses till lagstadgade ämbetsman utan någon rekryteringsprocess (GLA 4, 2015).

Utifrån förordningar i GLA Act 1999, s 67(1), har borgmästaren självständig befogenhet att inom ramen för GLA maximalt rekrytera 2 politiska rådgivare samt 10 andra tjänstemän. Dessa anställningar får inte sträcka sig längre än borgmästarens mandatperiod och befattningarna måste också vara politiskt begränsade. Av tolv möjliga rekryteringar måste tio vara tydligt meritbaserade, medan två inte nödvändigtvis måste vara det. Med meritbaserad rekrytering menas här att kandidatens kunskap, färdigheter och erfarenhet måste möta de krav som ställs på befattningen. Borgmästaren bestämmer anställningsvillkoren för sina personligen rekryterade och de är i sin tur ytterst ansvariga inför borgmästaren. Notera att dessa rekryteringsbefogenheter endast handlar om tillsättandet av personer på befattningar inom själva GLA. Borgmästaren har utöver ovan nämnda befogenheter även en central roll i utnämmandet av styrelserna för GLA:s funktionella organ. Exempelvis tillsätter denna på egen hand hela styrelsen för Transport for London, och utnämner också ordförandena för de andra funktionella organens styrelser. (GLA 5, 2015:1-2, 6-8,10). Denna uppsats fokuserar dock på huvudorganet GLA, varför jag inte går in på dessa rekryteringsprocesser djupare.

Sammantaget kan alltså GLA anses ha ett tydligt regelverk för rekryterings- och befordringsprocesser som är rättsligt grundade och meritbaserade. Med andra ord uppfyller Londons styrande organ detta första kriterium för en rationell byråkrati.

⁶ De lagstadgade ämbetsbefattningarna är följande: the Head of Paid Service, Chief Finance Officer, Monitoring Officer, samt Greater London Returning Officer (GLA 4, 2015).

Tydliga regler för beslutsfattande, ansvarsskyldighet, objektivitet och öppenhet

GLA:s tjänstemannakår, borgmästare och London Assembly har alla tydliga regler för sina funktioner och skyldigheter att förhålla sig till. Den ursprungliga reformen Greater London Authority Act 1999 har sedan dess tillkomst reviderats och förändrats, inte minst genom GLA Act 2007. Utöver dessa samt Storbritanniens generella lagar och reformer gällande lokala organ, finns flera ytterligare direktiv för hur GLA skall fungera och agera. De tydligt fastslagna procedurerna finns enligt GLA själva till för att säkerställa att dess arbete utförs på ett ansvarsfullt och effektivt sätt för London och dess invånares räkning, och sker i enlighet med organets givna legala befogenheter. GLA:s generella procedurer omfattar här direktiv för i stort sett alla processer inom GLA:s verksamhet, allt från budgetsättande och regler för auktoritativ delegering till riskhantering och informations säkerhet (GLA 6, 2015).

Beslutsfattandet inom GLA sker främst av borgmästaren, som innehar organets exekutiva makt. Med London Assembly's granskande makt gentemot borgmästaren och GLA, samt tydliga direktiv gällande beslutsfattande befogenheter och delegeringen av denna, säkerställs enligt GLA att de beslut som tas är robusta, legala, kontrollerade och väldokumenterade (GLA, 2014a).

London Assembly's ansvarsutkrävande gentemot borgmästaren kan liknas vid relationen mellan verkställande och lagstiftande makt i ett statligt parlamentariskt system. Den representativa folkvalda församlingen, i detta fall London Assembly, kan med dess granskade makt kontrollera att den verkställande makten, det vill säga borgmästaren, och de funktionella organen följer de regler och direktiv som finns. Genom att öppet granska GLA Groups agerande, dess politik, projekt och strategier hålls GLA, borgmästaren och de funktionella organen ansvariga inför London och dess medborgare. Borgmästaren har i sin tur också vissa skyldigheter. Innan denne fastslår GLA:s huvudstrategier och budget krävs konsultation med London Assembly's medlemmar. Dessa har sedan befogenhet att avslå och ändra dessa förslag förutsatt en två tredjedelars majoritet. Borgmästaren måste också tio gånger per år rapportera till London Assembly om dennes aktiviteter, planer och beslut, och dessutom vidare bjuds allmänheten in en gång per år till debatt om borgmästarens årliga rapport (State of London Debate), samt 2 gånger per år till utfrågning (People's Question Time) (GLA, 2009: 13-14; GLA 7, 2015).

Dessa offentliga rapporter och utfrågningar för oss in på frågan om byråkratins transparens, öppenhet och objektivitet. Utöver tydliga direktiv för personalen gällande normer och etik (GLA 8, 2015) har GLA en tydligt statuerad "Code of Conduct", som riktar sig till alla *medlemmar av GLA*⁷. Denna ger tydliga riktlinjer för hur medlemmarna skall agera, och baseras på 7 generella grundläggande principer för innehavare av offentliga ämbeten (Principles of Public Life):

- Osjälviskhet: Man ska handla i allmänintresse och inte i ekonomiska intressen för sig själv, familj eller vänner.

⁷ *Medlemmar av GLA* avser alla folkvalda personer samt deras ställföreträdare (GLA 9, 2015).

- Integritet: Man ska ej förplikta sig till utomstående person eller organisation som kan försöka påverka en i utförandet av sina plikter.
- Objektivitet: beslut om utnämningar, kontrakt, rekommendationer och övrig verksamhet ska vara meritbaserade.
- Ansvarsskyldighet: Alla innehavare av offentliga ämbeten är ansvariga för sitt agerande och sina beslut inför allmänheten, och måste underställa sig för granskning.
- Öppenhet: Beslut och agerande i tjänsten ska offentliggöras i så hög grad som möjligt och information kan endast begränsas när det tydligt kan motiveras vara i allmänhetens intresse.
- Ärlighet: eventuella privata intressen som är relaterade till ens offentliga plikter måste tillkännagivas och åtgärder för att lösa eventuella medförda konflikter måste vidtas i enlighet med allmänintresset.
- Ledarskap: Innehavare av offentliga ämbeten bör främja och stödja dessa principer och utgöra ett föredömligt exempel.

(GLA 9, 2015).

Objektiviteten som här förordas kan sägas följas av GLA, med tydliga regler för hur en meritbaserad rekrytering ska gå till utifrån olika tänkbara scenarion (GLA 3-5, 2015). Öppenheten genomsyrar organisationen, där ekonomiska aktiviteter offentliggörs i högsta möjliga mån. GLA:s årliga budget fastlår hur GLA avser spendera Londonbornas inbetalade skatt, samt hur det sedan faktiskt spenderades. Fullständiga redogörelser för borgmästarens personal, GLA:s medlemmar samt högre tjänstemäns löner, utgifter, gåvor och eventuella privata intressen redogörs. Utöver detta är alla beslutsprocesser i högsta möjliga mån offentliga, Borgmästare redogör för varje enskilt beslut denne tar och London Assembly's möten är offentliga dessutom möjliga att följa via "livestream-länk" (GLA 10-13, 2015).

Med ett omfattande ramverk för regler och direktiv gällande i stort sett all typ av verksamhet, beslutsfattande såväl som öppenhet, uppfyller GLA även detta kriterium för en "rationell byråkrati".

Hög grad av autonomi: inget politiskt ingripande i verksamhetsprocessen

Inom GLA sker en ständig interaktion mellan dels folkvalda politiska ledamöter och borgmästare, dels opolitiska tjänstemän, med uppgift att bistå de förstnämnda i att bedriva en verksamhet influerad av borgmästarens visioner, strategier och projekt. Det faktum att GLA är ett övergripande strategiskt organ medför att dess verksamhetsprocess ytterst syftar till att realisera den exekutiva maktens strategier. Därmed ger borgmästaren inte bara direktiv för, utan utgör snarare en central del i verksamheten. Gällande rekrytering inom verksamheten sker denna huvudsakligen via högsta verkställande opolitiska tjänstemannen (HOPS). Borgmästaren har dock befogenhet till viss rekrytering inom GLA, och dessutom rekryteringsbefogenheter inom GLA Group, där denna helt eller delvis utser de funktionella organens styrelsemedlemmar (Copus, 2013: 814). Detta kan

vara problematiskt utifrån kraven för rationell byråkrati. Å ena sidan kan de politiska aktörernas ansvar för rekryteringen av styrelsemedlemmar, samt den rekryteringsansvariga tjänstemannen (HOPS) ses som ett fundamentalt ingripande i rekryteringsprocessen (GLA 4-5, 2015). Å andra sidan innebär det omfattande regelverk för hela verksamhetsprocessen, inte minst om hur interaktionen mellan de politiska och opolitiska delarna inom GLA ska ske, att möjligheterna till specifika politiska ingripanden kan anses vara små (GLA 14, 2015).

Tydliga krav finns på att tjänstemännen ska utföra sitt arbete med en tydlig politisk neutralitet, tydliga krav finns på att de folkvalda politiska aktörerna, skall följa principerna för offentliga ämbeten, däribland en objektiv och meritbaserad verksamhet (GLA 9, 2015).

Den unika och komplexa utformningen av Londons styrande organ gör att kriteriet gällande en autonom administration och politiskt avskärmad verksamhetsprocess inte här kan tillämpas på ett tydligt sätt. Administration står till politikernas befogande och kan inte sägas vara autonom i bemärkelsen opolitisk. Med en hög grad av transparens och öppenhet om tjänstemännens privata intressen (GLA 10, 2015), ett omfattande ramverk för verksamhetens rutiner, samt tydliga regler om politisk neutralitet i högsta möjliga mån, kan dock GLA anses tillämpa en så opolitisk verksamhetsprocess som möjligt, givet sin unika utformning.

Rationell byråkrati?

Det faktum att GLA är ett strategiskt organ, tydligt underställd landets centralregering, gör att faktorn om byråkratins rationalitet inom statskapacitetsbegreppet på flera sätt är svårapplicerad. Organets administrativa verksamhet syftar inte till någon konkret förvaltning utan snarare strategiska stadsövergripande direktiv gällande säkerhet och utveckling. Genom sina befogenheter att utse de funktionella organens styrelsemedlemmar, samt i utnämmandet av GLA:s lagstadgande ämbetsmän, intervenerar borgmästaren tydligt i rekryteringen och verksamhetsprocessen. Denna intervenering är enligt teorin negativt för en byråkratis rationalitet.

Trots denna problematik gällande GLA:s administrativa struktur, uppfyller dock organet på ett grundläggande plan Bäck och Hadenius kriterier om en rationell byråkrati. Deras förordning om att alla funktionella administrationer kräver en struktur baserad på rationell rekrytering och standardiserade regelbundna procedurer, kan tydligt påvisas hos GLA. På grund av en transparent, öppen, ansvarsskyldig, regelbunden administration uppfyller London utifrån mina tolkningar därmed, med viss tvekan, kraven för en rationell byråkrati.

6.2.2 Förmåga att samla och sprida information

Att London har en hög grad av kapacitet att samla och sprida information är på flera sätt obestridlig. För det första innebär Londons höga attraktionskraft för multinationella företag automatiskt internationella informationsflöden som kommer genom företagens globala räckvidd. För det andra utgör

informationsutbyte en av fem centrala variabler⁸ som bedöms i A. T Kearneys Global Cities Index. Variabeln syftar till informationsflödets nivå inom och utanför staden, och baseras på faktorer gällande bland annat tillgänglighet till stora TV-kanaler, internet och bredband, antal internationella nyhetsbyråer i staden, och graden av åsikts- och pressfrihet (A.T Kearney, 2014). Med andra ord kan Londons andraplacering på den totala rangordningen av globala städer sägas indikera på en hög grad av informationsutbyte. Detta innebär inte nödvändigtvis att GLA har en hög förmåga att samla in informationen i dessa flöden, eller för den delen kunna kanalisera och sprida information. Det kan dock sägas vara troligt att GLA, med alla dess samarbeten med städer världen över och med alla dess utvecklingsprojekt i samarbete med alla olika aktörer i staden, faktiskt har en betydande förmåga att sprida och samla information. Ett än mer konkret exempel är The International Business Advisory Council for London (IBAC London), ett insynsråd bestående av 47 ledare för multinationella företag med säte i staden. Dessa bidrar med rådgivning till borgmästarens arbete med utvecklingsinitiativ och möjligheter för att göra staden än mer attraktiv, och att säkerställa Londons ledande globala ställning (GLA 15, 2015). På så vis kan GLA sägas inneha en direktkanal för globala informationsflöden och därmed en förmåga att både samla och sprida information.

6.2.3 Tillhandahållning av tjänster under myndighetsförändringar

En granskning av GLA:s förmåga till kontinuitet och tillhandahållande av tjänster under myndighetsförändringar, kan anses vara missvisande ur ett större perspektiv, eftersom organet är strategiskt och inte ansvarar för den direkta förvaltningen av tjänster. Denna statskapacitetsfaktor syftar enligt min tolkning till en kapacitet att tillhandahålla alla de tjänster som centralstaten är ansvariga för, det vill säga allt från vård, skola och omsorg till fungerande rättsväsende och nationell säkerhet. Londons administrativa uppdelning mellan dels den lokala nivån (Boroughs) som ansvarar för den vardagliga förvaltningen och tillhandahåller grundläggande samhällsfunktioner, dels den regionala nivån (GLA), som står för den övergripande strategiska nivån, kan sägas innebära en potential till att kunna tillhandahålla grundläggande tjänster även under myndighetsförändringar. En kollaps av GLA skulle inte påverka den dagliga förvaltningen nämnvärt, då denna sköts oberoende av GLA:s existens (Syrret, 2006: 300-301). Däremot ansvarar GLA via sina funktionella organ för den översiktliga planeringen av flera centrala områden såsom transport (TfL), polis- (MOPAC) och brandkår (LFEPa), och har dessutom granskande makt gentemot alla lokala myndigheter (Boroughs). Därmed är GLA:s kapacitet att tillhandahålla

⁸ Variabeln "Information exchange" har ett bedömningsvärde på 15 %. De andra variablerna är "Business activity" (30%), "Human capital" (30%), "Cultural experience" (15%), samt "Political engagement" (10%) (A.T Kearney, 2014).

dess tjänster under myndighetsförändringar trots allt av vikt, och centralt för organets administrativa förmåga och vidare, möjliga statskapacitet (Copus, 2013:815; GLA 1, 16, 2015; LFEPA, 2015).

Vart fjärde år hålls allmänna val till borgmästarämbetet samt de 25 platserna i London Assembly. The Greater London Returning Officer (GLRO) har det yttersta ansvaret för dessa val tar självständigt beslut gällande valets utformning, oberoende av sittande borgmästare och ledamöter (GLA 17, 2015). Eftersom GLA:s huvudsakliga syfte är att bistå borgmästaren i dennes visioner och strategier, förändras organets tjänster i de fall en ny borgmästare tillträds. De befattningar inom de funktionella organens ledningar som den tidigare borgmästaren utsett byter innehavare, då dessa anställningar som, nämnt i avsnitt 6.2.1, inte får sträcka sig längre än borgmästarens mandatperiod. På så sätt ökar också möjligheten för den nya borgmästaren att initiera sina strategier för London, och för de funktionella organen att implementera dessa (jfr. GLA, 2009: GLA 1, 2015). Den administrativa opolitiska delen av GLA står här för en kontinuitet, men samtidigt till förfogande för nya visioner. Om vi för resonemangets skull också belyser tänkbara effekter på den dagliga förvaltningen, hålls val till de lokala myndigheterna vart fjärde år, med två års mellanrum från valen till borgmästare och London Assembly (London Councils 1, 2015). Därmed kan administration sägas vara förankrad och förvaltningen tillhandhålls i samma utsträckning som vanligt.

6.2.4 Rättsstatsprincipen och medborgerlig säkerhet

Frågan om GLA har en förmåga att upprätthålla rättsstatsprincipen har på flera sätt redan besvarats i föregående avsnitt i detta kapitel (6.2.1 – 6.2.3). Rättsstatskriteriet om styrande organs skyldighet till maktövning utifrån offentliga lagar, har exempelvis avhandlats i avsnitt 6.2.1. Där påvisas en tydlig rationell byråkrati inom GLA, med ett omfattande regelverk för hur alla procedurer inom verksamheten ska gå till. Ansvarsskyldigheten inom organet upprätthålls genom att en folkvald lagstiftande makt har granskande och ansvarskrävande befogenheter gentemot den verkställande makten med en folkvald borgmästare i spetsen. Dessutom genomsyras organet av transparens och öppenhet gällande verksamheten. Högre tjänstemän och folkvaldas potentiella privata intressen, lön, utgifter och gåvor redovisas. Utfrågningar, beslutsprocesser och budget är alla offentliga.

Den politiska legitimiteten till GLA:s strategiska och övergripande makt inom storstadsregionen härleds från två reformer, GLA Act 1999 och GLA Act 2007. Därmed utgår organets rätt till maktutövning, dess faktiska maktutövande, samt dess bakomliggande verksamhetsprocess, alla från offentliga lagar (GLA 1, 2015). Utöver denna ansvarsskyldighet kräver rättsstatsprincipen att alla personer, enheter och institutioner också ska vara lika inför lagen. Personer inom GLA:s verksamhet som bryter mot lag ska alltså behandlas och bedömas på samma sätt som alla andra personer. Här blir rättsväsendets självständighet och dess oberoende av GLA central (jfr. avsnitt 4.4, 5.2).

Det funktionella organet MOPAC sköter GLA:s huvudsakliga relation till rättsväsendet. Organet har det strategiska och översiktliga ansvaret för att stadens poliskår "Metropolitan Police Service" drivs effektivt och tillsammans med den övriga rättsskipningen hålls ansvarig inför Londons medborgare. MOPAC bedriver ett strategiskt arbete gällande exempelvis brottsförebyggande, samhällsengagemang, affärsbedrägeri, stöd till brottsoffer, ungdomskriminalitet, våld mot kvinnor, och missbruk. Detta i enlighet med borgmästarens plan för polis och brott, "Police and Crime Plan" (GLA 18, 2015). För att förbättra allmänhetens förtroende för polisen och främja en rättvis, effektiv och inför medborgarna ansvarig poliskår, initierades 2014 en rådgivande panel, "The London Policing Ethics Panel (LPEP)" (GLA 19, 2015). Etiken inom poliskåren bör enligt panelen vägledas av respekt för medborgarna med målet att beskydda dessas grundläggande fri och rättigheter. Poliskårens verksamhet bör också genomsyras av principer så som sanning, öppenhet, rättvisa, integritet, delaktigt och engagemang. Varje enskild polisman bör i möte med allmänheten vara ärlig, omtänksam och lyhörd, oavsett allmänhetens olika ställningar i samhället. Det är GLA:s förhoppning att förbättringar inom dessa områden kan öka allmänhetens förtroende för polisen och rättsväsendet (GLA, 2014b: 6-8). Londons poliskår är, trots GLA:s strategiska och övergripande inflytande, ett självständigt organ, där polischefen oberoende av GLA ansvarar för all operativ beslutsfattning. Gällande rättsväsendets andra del domstolar, administreras dessa på nationell nivå av "HM Courts and Tribunals Service (HMCTS), som oberoende av andra ansvarar för att rättssystemet självständigt sköter rättsskipningen (HMCTS, 2015). Londons styrande organ har alltså ingen form av inflytande eller makt i rättssystemet och dess domar-, advokat-, och åklagarkår. Genom en strategisk och gentemot poliskåren granskande funktion, verkar dock MOPAC för en så opartisk, oberoende och välfungerande poliskår som möjligt, i enlighet med ett av GLA:s mest grundläggande syfte: att hålla londonborna säkra. För denna prioritering allokeras till MOPAC ca 21 % av GLA:s totala budget (GLA 20, 2015).

Med ett oberoende och självständigt rättsväsende, samt med MOPAC:s granskande och strategiska funktion, kan Londons styrande organ antas följa rättsstatsprincipen, och verka för ett tillhandahållande av en så hög säkerhet för medborgarna som möjligt. Ett konkret exempel är här stadens ca 7000 CCTV-övervakningskameror, jämfört med Paris 326 stycken likvärdiga övervakningskameror (London Councils 3, 2015).

6.3 Empiriskt resultat

I vilken utsträckning kan London och GLA antas inneha en statskapacitet och därmed en möjlig legitimitetsgrund för stadens internationella aktörskap, och självständigt förda utrikespolitik? Utifrån en operationalisering av begreppet statskapacitet, på ett sådant sätt att begreppet kan vara applicerbart på en stads styrande organ, kan London i viss mån antas inneha en sådan statskapacitet.

GLA följer ett omfattande regelverk, med tydligt statuerade direktiv för alla typer av beslutsfattande i verksamheten, beslut gällande rekrytering såväl som ansvarsskyldighet och öppenhet. Trots det faktum att politiska aktörer inom verksamheten ingriper i GLA verksamhet, främst i rekryteringsprocesser, kan administrationen antas vara fri från yttre politiskt inflytande. Organets utformning, med en exekutiv makt som sätter de övergripande strategierna, samt en granskande makt som håller den exekutiva makten ansvarig inför medborgarna, innebär att ett visst politiskt inflytande över verksamheten är omöjligt att undvika. Dock sker detta inflytande av personer inom organet som dessutom är folkvalda. Utifrån Bäck och Hadenius grundläggande krav om en struktur baserad på standardiserade regelbundna processer, är GLA en *rationell byråkrati*. Londons status som global stad innebär också en *förmåga att samla och sprida information*. Genom interaktion med stadens multinationella företag, och ett tydligt engagemang i globala nätverk, har GLA direktkanaler för globala såväl som lokala informationsflöden. Londons unika administrativa utformning innebär på flera sätt att GLA undkommer kriteriet gällande tillhandahållande av tjänster under myndighetsförändringar. Organet ansvarar inte för någon direkt förvaltning utan tillhandahåller istället den övergripande, långsiktiga och strategiska planeringen, samt granskningen, av samhällsfunktionerna. När borgmästare och London Assembly byts ut genom allmänna val kan de uppsatta strategierna antas förändras, utan att det i övergångsperioden påverkar den dagliga förvaltningen nämnvärt. För att ytterligare säkerställa kontinuitet och upprätthållande av de samhälleliga funktionerna, överlappar de allmänna valen till de lokala myndigheterna, valen till GLA. Gällande GLA:s verksamhet är denna fortfarande kapabel att *tillhandahålla dess tjänster under myndighetsförändringar*, av den anledningen att den administrativa delen består av opolitiska tjänstemän, som står till förfogande för verksamheten även under politiska förändringar.

GLA:s legitimitet till makt härrör i grunden från reformen GLA Act 1999, och dess maktövning utgår från denna, GLA Act 2007, samt alla generella lagar gällande Storbritanniens regionala myndigheter. GLA:s byråkratiska rationalitet med ett omfattande regelverk för alla procedurer inom verksamheten fastställer att organet utför sin makt på ett lagligt och regelbundet sätt. Relationen mellan exekutiv och granskande makt innebär också en tydlig ansvarsskyldighet, och det faktum att rättsväsendet är oberoende från GLA innebär också en likhet inför lagen. GLA:s granskande och strategiska funktion gentemot Londons poliskår innebär dessutom att en hög grad av medborgerlig säkerhet säkerställs. London uppfyller alltså kraven för ett *upprätthållande av rättsstatsprincipen och medborgerlig säkerhet*.

Innebär GLA:s uppfyllande av operationaliserade variabler per automatik att London har en statskapacitet? Uppfylls egentligen den ursprungliga, mest grundläggande faktorn för statskapacitet: förmåga att implementera den offentliga politiken? Variablerna kan ses som en förutsättning för, snarare än direkt innebörd av, en kapacitet till en sådan politisk implementering. Dess unika administrativa utformning innebär att GLA som organ båda kan anses inneha, och inte inneha, en statskapacitet jämförbar med nationalstaten. Dess övergripande strategiska funktion och det faktum att organet är underställt centralregeringen, gör att GLA

är beroende av både den lokala och nationella nivån. Stephen Syrret beskriver Londons politiska styrning som en interaktiv nätverksbaserad samhällsstyrning med ett svagt centralt organ. Utan befogenhet till att beskatta medborgare, och utan ansvar för den direkta förvaltningen, måste GLA, för att kunna utveckla och implementera sin politik, samarbeta med både den nationella regeringen och de lokala myndigheterna (Syrret, 2006: 300-303). Colin Copus ser Londons administrativa utformning som en balansgång mellan att å ena sidan förse staden med en central myndighet som kan rikta dess politiska och ekonomiska makt, å andra sidan begränsa Londons makt och dess styrande organ för att den inte ska kunna underminera landets nationella centralregering (Copus, 2013:803). GLA utgör, i och med en folkvald borgmästare och London Assembly, en politisk representativ institution inom London. Med en strategisk och granskande överblick av de lokala myndigheterna och samhällsorgan så som polis- och brandkår, förser GLA Londons medborgare med en direktkanal till stadens styrning. Dock innebär den komplexa utformningen av stadens styrning, där GLA bland annat saknar beskattnings-befogenhet, att Londons styrande organ är beroende av ett utbrett samarbete med lokala och nationella organ såväl som privata aktörer. Således kan GLA utöva inflytande snarare än makt, och är svagt i förhållande till landets centralregering (jfr. Copus, 2013: 814-815).

7 Slutsats

Huruvida en global stad, i det här fallet London kan anses ha en statskapacitet eller inte, är helt beroende av hur begreppet statskapacitet utvärderas, definieras och operationaliseras. Statskapacitetsbegreppets statliga innebörd om våldsmonopol, suveränitet och infrastrukturell kapacitet, innebär problem för ett fullständigt applicerande av begreppet på en global stad. I denna undersökning mynnar den teoretiska diskussionen ut i en kärna inom statskapacitet som dessutom är tillämpbar på en global stad. Kärnan syftar till en administrations rationalitet, tillgång till informationsflöden, samt förmåga att upprätthålla en rättsstatsprincip och medborgerlig säkerhet. Ett uppfyllande av dessa variabler kan påvisas hos en global stad, i det här fallet London. Staden har en statskapacitet i den utsträckningen att administrationen är rationell, regelbunden, politiskt representativ och dessutom bidrar till att upprätthålla rättsstaten och säkerheten. GLA är kapabelt att implementera sina politiska strategier, dock inte helt oberoende av lokal och nationell nivå. Istället förutsätter ett politiskt implementerande ett nära samarbete med offentliga såväl som privata aktörer inom staden. Globala städers stat-liknande agerande och internationella åberopande kan därmed inte sägas ske på en legitimitetsgrund av statskapacitet, då begreppet är tätt förknippat med en traditionell statlig centralstyrning. Därav svårigheten för en global stad med ”governance”-styrning att åberopa internationell auktoritet på en grund av ett begrepp kopplat till traditionell ”government”-styrning. London har ingen statskapacitet jämförbar med en nationalstat, däremot kan stadens globala inflytande, ekonomiska styrka och flexibilitet innebära en effektivitet och handlingskraft som nationalstaterna saknar. Internationella samfundets indirekta acceptering av städernas förda säkerhets- och utrikespolitik kan möjligtvis grunda sig i denna styrka och effektivitet. Om vi utgår från att det fortfarande råder en westfalisk världsordning, där internationell legitimitet grundar sig i en idé om kapacitet att upprätthålla auktoritet och suveränitet, finns inga allmängiltiga normer för hur ”governance”-styrningar ska hanteras och bemötas. Således kan globala städer ses som nutida varianter av exempelvis Hansan eller Tempelherreorden, det vill säga, nätverk som genom dess ekonomiska styrka och handlingskraft är tydliga internationella aktörer med ett brett inflytande. En global stad så som London kan alltså, utifrån en kärna inom statskapacitetsbegreppet, anses ha en *potential* till att inneha en statskapacitet jämförbar med en nationalstat. Den grad av statskapacitet som London har idag kan dock endast möjligtvis anses tillräcklig för någon form av internationellt de jure-erkännande. I en allt mer nätverksbaserad politisk implementering blir en förankring i traditionell teori om statskapacitet central, då den säkerställer ett demokratiskt samhälle där makten utgår från folkets vilja.

Om denna uppsats förklarar problematiken med en global stads internationella åberopade utifrån traditionell internationell legitimitetsgrund, kan nästa steg vara en kvantitativ studie där ett flertal globala städers potentiella statskapacitet undersöks. På så vis kan denna uppsats slutsats ytterligare beläggas empiriskt, och en diskussion om ett internationellt ställningstagande om globala städers åberopande av internationell auktoritet kan på allvar påbörjas. Om globala städer ska upptas i det internationella systemet som fullständigt självständiga aktörer krävs en annan, mer nutida förankrad legitimitetsgrund, än traditionell statskapacitet. För mig bör en sådan formulering ske med försiktighet, där centralregeringarnas makt inte undermineras. Grunden för suveränitet bör enligt min mening syfta till någon slags kapacitet att beskydda befolkningen och tillhandahålla denna med samhällsfunktioner, grundat i en rättsstatsprincip där lagstyre råder.

8 Referenser

- Acuto, Michele, 2013. "City Leadership in Global Governance". *Global Governance*. (19): 481-498.
- A.T. Kearney, 2014. *Global Cities, Present and Future: 2014 Global Cities Index and Emerging Cities Outlook*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.atkearney.com/research-studies/global-cities-index/full-report>. Hämtdatum: 2014-10-25.
- Barber, Benjamin R., 2013. *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale: Yale University Press.
- Bäck, Hanna – Axel Hadenius, 2008. "Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 21(1): 1-24.
- C40 (C40 Cities Climate Leadership Group), 2015. "About". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.c40.org/about>. Hämtdatum:2015-01-02.
- Copus, Colin, 2013. "London Government: Problems, Perspectives and Power". *Croatian & Comparative Public Administration*. 13(3): 803-820.
- ECOSOC (United Nations Economic and Social Council), 2015. "About ECOSOC". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.un.org/en/ecosoc/about/index.shtml>. Hämtdatum:2015-02-02.
- Esaiasson, Peter – Mikael Gilljam – Henrik Oscarsson – Lena Wängnerud, 2012. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Uppl. 4. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Frankel, Rebecca, 2010. "The Global Cities Index 2010". *Foreign Policy*. 2010-08-11.
- GLA (Greater London Authority), 2009. "GLA Group Corporate Governance Framework Agreement". [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/governing-organisation>. Hämtdatum: 2015-01-15.
- GLA, 2014a. "GLA Decision Making Guidance". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/ensuring-we-work-in-a-responsible-efficient-and-effective-way>. Hämtdatum: 2015-03-08.
- GLA, 2014b. "Ethical Challenges of Policing in London". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/priorities/policing-crime/policing-ethics-panel>. Hämtdatum: 2015-02-26.
- GLA 1, 2015. "Organisational structure". [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/governing-organisation/how-the-gla-is-organised>. Hämtdatum: 2015-01-15.
- GLA 2, 2015. "Working internationally". [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.london.gov.uk/mayor-assembly/mayor/working-internationally>. Hämtdatum: 2015-01-08.

- GLA 3, 2015. "HOPS (Head of Paid Service) – Staffing Protocol". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/governing-organisation/how-the-gla-is-organised>. Hämtdatum: 2015-02-02.
- GLA 4, 2015. "Protocol for Statutory Officers". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/ensuring-we-work-in-a-responsible-efficient-and-effective-way>. Hämtdatum: 2015-01-26.
- GLA 5, 2015. "Protocol on Mayoral appointments". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/governing-organisation/how-the-gla-is-organised>. Hämtdatum: 2015-03-09.
- GLA 6, 2015. "GLA procedures". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/ensuring-we-work-in-a-responsible-efficient-and-effective-way>. Hämtdatum: 2015-03-09.
- GLA 7, 2015. "London Assembly: Standing up for London Booklet". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/london-assembly/about-london-assembly>. Hämtdatum: 2015-03-03.
- GLA 8, 2015. "Code of Ethics and Standards for Staff". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/Maintaining-high-standards>. Hämtdatum: 2015-03-05.
- GLA 9, 2015. "Code of Conduct of the Greater London Authority". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/Maintaining-high-standards>. Hämtdatum: 2015-03-03.
- GLA 10, 2015. "GLA Openness & Transparency". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/governing-organisation/freedom-information>. Hämtdatum: 2015-03-09.
- GLA 11, 2015. "Maintaining high standards". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/Maintaining-high-standards>. Hämtdatum: 2015-03-09.
- GLA 12, 2015. "Mayoral decisions". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/mayor/mayoral-decisions>. Hämtdatum: 2015-03-09.
- GLA 13, 2015. "Public Meetings". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/moderngov/mgCalendarMonthView.aspx?GL=1&bcr=1>. Hämtdatum: 2015-03-09.
- GLA 14, 2015. "Member – Officer Protocol". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/Maintaining-high-standards>. Hämtdatum: 2015-03-09.
- GLA 15, 2015. "Securing London's position as a top global city". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/priorities/business-economy/working-in-partnership/securing-londons-position-top-global-city>. Hämtdatum: 2015-02-02.
- GLA 16, 2015. "About MOPAC". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/priorities/policing-crime/about-mopac>. Hämtdatum: 2015-03-09.
- GLA 17, 2015. "Electing The Mayor and Assembly". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/electing-mayor-assembly>. Hämtdatum: 2015-03-09.

- GLA, 18 2015. "Police and Crime Plan 2013-2016". [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.london.gov.uk/priorities/policing-crime/police-and-crime-plan>. Hämtdatum: 2015-02-26.
- GLA 19, 2015. "London Policing Ethics Panel". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/priorities/policing-crime/policing-ethics-panel>. Hämtdatum: 2015-02-26.
- GLA 20, 2015. "Mayor of London". [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.london.gov.uk/mayor-assembly/mayor>. Hämtdatum: 2015-02-27.
- Hendrix, Cullen S., 2010. "Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict". *Journal of Peace Research*. 47(3): 273-285.
- HMCTS (HM Courts and Tribunals Service), 2015. "About us". *HMCTS*. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-courts-and-tribunals-service/about#our-responsibilities>. Hämtdatum: 2015-02-27.
- Hong Kong Government, 2015. "Government Structure". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.gov.hk/en/about/govdirectory/govstructure.htm>. Hämtdatum: 2015-03-08.
- LDA, 2012. "London Development Agency: Closing Financial Statements". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/spending-money-wisely/accounts-and-annual-governance-statement>. Hämtdatum: 2015-01-20.
- LFEP (London Fire and Emergency Planning Authority), 2015. "How we make decisions". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.london-fire.gov.uk/HowWeMakeDecisions.asp>. Hämtdatum: 2015-03-09.
- Ljungkvist, Kristin, 2014a. "Städer utmanar nationalstaterna". *Utrikespolitiska institutet: UI-bloggen*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.ui.se/blog/uibloggen/2014/1/15/stader-utmanar-nationalstaterna.aspx>. Hämtdatum: 2014-11-03.
- Ljungkvist, Kristin, 2014b. "The Global City 2.0: An International Political Actor Beyond Economism?". Diss. *Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala* 189:328. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- London Councils 1, 2015. "A (very) brief history of London government". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.londoncouncils.gov.uk/londonfacts/londonlocalgovernment/onlineessentialguide/default.htm>. Hämtdatum: 2015-01-12.
- London Councils 2, 2015. "Local taxation – Council Tax and Business Rates". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.londoncouncils.gov.uk/policylobbying/localgovernmentfinance/taxation/default.htm>. Hämtdatum: 2015-02-15.
- London Councils 3, 2015. "London Key Facts: Crime". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.londoncouncils.gov.uk/londonfacts/default.htm?category=4>. Hämtdatum: 2015-02-26.
- Mann, Michael, 1984. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results". *European Journal of Sociology*. 25 (2): 185–213.

- Matusitz, Jonathan, 2010. "Research Article: Glurbanization theory: an analysis of global cities". *International Review of Sociology*. 20 (1): 1-14.
- McGrew, Anthony, 2014. "Globalization and global politics" i Baylis, John – Steve Smith – Patricia Owens (red.), *The Globalization of World Politics*. Uppl. 6. Oxford: Oxford University Press: 15-31.
- MPA, 2012. Metropolitan Police Authority: Archive of the MPA website". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.policeauthority.org/Metropolitan/>. Hämtdatum:2015-01-20.
- NE (Nationalencyklopedin), 2015. "London". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/london>. Hämtdatum: 2015-02-01.
- Nordström, Kjell A. – Per Schlingmann, 2014. "Löfven måste ge mer makt till storstäderna". *Expressen*. 2014-10-12. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.expressen.se/debatt/lofven-maste-ge-mer-makt-till-storstaderna/>. Hämtdatum: 2014-11-01.
- Ottervik, Mattias, 2013. "Conceptualizing and measuring State Capacity: Testing the Validity of Tax Compliance as a Measure of State Capacity". *The Quality of Government Institute (QOG): Working Paper Series*. 20. Göteborg: University of Gothenburg.
- Rogers, Melissa Ziegler – Nicholas Weller, 2014. "Income taxation and the validity of state capacity indicators". *Journal of Public Policy*. 34(2): 183-206.
- Sandberg, Bo – Sven Faugert, 2012. *Perspektiv på utvärdering*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Savoia, Antonio – Kunal Sen, 2012. "Measurement and evolution of state capacity: exploring a lesser known aspect of governance". *Effective States and Inclusive Development Research Centre (ESID): Working Paper 10*. Manchester: University of Manchester. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.effective-states.org/working-paper-10/>. Hämtdatum:2014-11-02.
- SKL (Sveriges Kommuner och Landsting), 2015. "Kommunalt självstyre". *Sveriges Kommuner och Landsting*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrning/kommunaltsjalvstyresa-styrskommunenochlandstinget.380.html>. Hämtdatum: 2015-02-24.
- Sofier, Hillel,2008. "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement". *Studies in Comparative International Development*. 43:231-251.
- Swyngedouw, Erik, 2005. "Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State". *Urban Studies*. 42(11): 1991-2006.
- Syrret, Stephen, 2006. "Governing the Global City: Economic Challenges and London's New Institutional Arrangements". *Local Government Studies*. 32(3): 293-309.
- Teorell, Jan – Torsten Svensson, 2007. *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber AB.
- The Mayors for Peace Group, 2015. "About us". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.mayorsforpeace.org/english/outlines/index.html>. Hämtdatum: 2015-02-02.

- UD (Sveriges Utrikesdepartement), 2007. "Skr. 08/109: Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik". Skrivelse från Utrikesdepartementet inom regeringen Reinfeldt till riksdagen. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/10266/a/101055>. Hämtdatum: 2015-01-05].
- UN (United Nations), 2014. "S/2004/616: The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies: Report of the Secretary-General". [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.un.org/en/ruleoflaw/index.shtml>. Hämtdatum:2015-01-05.
- Wallström, Margot, 2014. "Sweden today decides to recognise the State of Palestine". *Dagens nyheter*.2014-10-30. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.dn.se/debatt/sweden-today-decides-to-recognise-the-state-of-palestine/>. Hämtdatum: 2015-01-10.
- Wu, Hsin-Che – Dachi Liao, 2014. "From Bureaucratic City to the Network City: A Case Study of Kaohsiung City Council after Institutional Reform of Five Special Municipalities in Taiwan" (Paper presented at Panel discussion) *International Political Science Association (IPSA)*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://paperroom.ipsa.org/papers/view/32378>. Hämtdatum: 2014-12-12.