

## SYNPUNKTER PÅ DECENTRALISERINGSBEGREPPET \*

Krister Ståhlberg

### 1. Inledning

Under de senaste årtiondena har decentraliseringsbegreppet blivit centralt i den politiska diskussionen i de nordiska länderna. Diskussionen har kanske varit längst och varit livligast i Sverige och Norge och har först under de allra senaste åren nått Finland. Det kan kanske förefalla något överraskande att så varit fallet emedan urbaniseringsprocessen i Norden under hela efterkrigstiden varit snabbast i Finland. En förklaring till att decentraliseringsdiskussionen här har kommit igång först under de senaste åren är möjligen att befolkningen i landet trots den snabba urbaniseringsprocessen fortfarande är förhållandevis spridd geografiskt sett.

Man kan kanske påstå att decentraliseringsdiskussionen i de nordiska länderna på det hela taget varit ganska osystematisk. Decentraliseringsbegreppet har använts för att föreslå förändringar inom snart sagt alla samhällets verksamhetsområden. Man har härvid uppfattat decentralisering av aktiviteter, befolkning och makt såsom medel för att uppnå mål. Men diskussionen har präglats av oklarhet beträffande såväl målen som formerna för decentralisering. Det är därför inte trivialt att delvis i anslutning till Lundquist mena att diskussionen bör sträva till att förtydliga åtminstone fyra komponenter i debatten vilka kan återges i några enkla boxar:<sup>1</sup>



Vi utgår alltså från en beslutsfattare som till sitt förfogande har ett antal medel (former för decentralisering) med vars hjälp denne i en bestämd situation strävar till att uppnå resultat som så långt möjligt bör svara mot stipulerade mål/värderingar. I den politiska diskussionen tänker man sig vanligen att aktören är landets lagstiftande organ som i teorin har oinskränkt beslutsrätt. I decentraliseringsdiskussionen bör man sträva till att svara på frågan vilka

\* Synpunkterna framfördes ursprungligen vid Progressiva Vetenskapsförbundets seminarium »En decentraliserad livsmiljö» 15—16. 12. 1973 i Pemar.

värden medelvariabeln bör anta för att leda till ett bestämt resultat i en viss situation.

Min avsikt är bara att klargöra några av de många dimensioner som finns med i diskussionen av decentraliseringsbegreppet såsom ett *medel*. Jag kommer att ytligt tangera situations- och värderingselementet i diskussionen. I det följande skisserar jag först upp några utvecklingsdrag som aktualiserat decentraliseringsdiskussionen. Därefter diskuterar jag decentraliseringsbegreppet och typer av decentralisering. Slutligen anlägger jag synpunkter på typerna av decentralisering i syfte att påvisa att decentralisering inte är något som man okritiskt i alla situationer skall plädera för utan att man från fall till fall behöver en nyansering som följer det allmänna tänkesätt jag ovan antydde.

## 2. Bakgrunden till decentraliseringsdiskussionen

Det finns en lång rad utvecklingstendenser som är gemensamma för de nordiska länderna och som förefaller ha gått hand i hand med den allt livligare decentraliseringsdiskussionen. När man väljer ett antal utvecklingstendenser som bakgrund till decentraliseringsdiskussionen blir urvalet naturligtvis ganska godtyckligt och det ger rum för olika tolkningar. I det här sammanhanget för det emellertid för långt att skilt motivera alla de utvecklingsdrag som jag vill betona, varför jag gör några allmänna hänvisningar till litteratur ur vilken stöd för uppfattningarna står att finna.

I alla nordiska länder har en snabb *urbaniseringsprocess* ägt rum. Processen har kanske varit snabbast i Finland. Befolkningsutvecklingens huvuddrag är emellertid klara i alla nordiska länder: trots en allt större befolkningens mängd ökar tätorternas relativa andel av befolkningen. Dessutom äger en kraftig regional befolkningsomfördelning rum till förmån för »storstadsområdena».

Hand i hand med en geografisk omfördelning av befolkningen sker en omfördelning av befolkningen mellan olika näringsgrenar.

Under 60-talet har förmodligen i alla nordiska länder en nedgång ägt rum i primärnäringarnas (jord- och skogsbruk samt fiske) andel av den yrkesverksamma befolkningen. I Finland har den omfördelningen varit kraftigast trots att vi fortfarande har en betydligt större andel av befolkningen sysselsatt inom primärnäringarna än t.ex Sverige och Norge.

Övergången från primär- till sekundär- och tertiärnäringar innebär en stor förändring för den yrkesrörliga befolkningen eftersom den övergår från ett ganska självständigt och av naturhushållning präglat yrke till ett urbant yrke. Innebörden i denna förändring som ibland kallas för urbanisering eller proletarisering har träffande belysts av bl.a *Ottar Brox*. Det är bl.a i det här sammanhanget som en motsättning uppstår mellan ekonomisk tillväxt och välfärdsökning för den enskilda individen.<sup>2</sup>

Befolkningsomfördelningen förorsakar en rad andra problem såväl inom de expanderande tätorterna som inom avfolkningsbygderna.

Inom tätorterna uppstår bostadsbrist som leder till ökade boendekostnader. Samtidigt uppstår behov av att snabbt bygga ett stort antal bostäder. Man satsar då på stora bostadsområden som är belägna i tätorternas periferi, där markpriset är överkomligt. De nybyggda bostäderna är standardiserade och bygger på lösningar avsedda för en idealfamilj bestående av t.ex två nygifta föräldrar med barn.

Det uppstår segregerade bostadsområden, bl.a p.g.a att hyresnivån är lägre inom den statligt belånade delen av bostadsmarknaden, vilket inverkar på urvalet av boende i dessa hus. Förutom prismekanismen inverkar den skeva sociala sammansättningen i inflyttargrupperna på att nya bostäder efterfrågas av en likartat sammansatt grupp bostadssökande.

Inflyttningen till tätorterna med åtföljande kostnadsstegring på bostadsmarknaden och försämrade konkurrensläge för arbetskraften på arbetsmarknaden innebär att familjer för att klara sig bör ha högre inkomster än vad bara en familjemedlem förmår förtjäna. Förutsättningen för att båda föräldrarna kan arbeta är att det finns möjligheter att få vård åt barnen. Det uppstår m.a.o. ett behov av en socialbyråkrati.

Samtidigt som det uppstår problem i tätorterna, uppstår det problem också inom glesbygderna. Befolkningen som flyttar bort från glesbygden tillhör för det mesta den yrkesverksamma befolkningen. När den delen av befolkningen flyttar bort försämras förhållandena, t.ex så att skatteunderlaget minskar i kommunerna, företagsetablering omöjliggörs på grund av bristande arbetskraft o.s.v. Åldringsproblem uppstår när åldringarna inte såsom förut kan få hjälp av sina barn, deras tillgång till service försämras när butiker tvingas upphöra o.s.v.<sup>3</sup>

Man kan fortsätta att räkna upp sociala problem som är förknippade med den snabba omfördelningen av befolkningen från land till stad. Det är inte i det här sammanhanget ändamålsenligt, varför jag i litteraturförteckningen bifogar några källor där dessa problem diskuteras ur en sådan synvinkel som har samband med decentraliseringsdebatten (se t.ex Brox, 1969, 1972, Daun, 1969, Ståhlberg & Eklund, 1971, Varför avfolkas . . . . ., 1971).

Koncentrationstendenserna har tagit sig uttryck i allt större organisationer inom alla samhällssektorer. Antalet kommuner har minskat, företagen tenderar koncentreras i allt större och färre enheter, intresseorganisationerna blir större o.s.v. Parallellt med organisationernas ökade storlek ökar deras betydelse i det politiska beslutsfattandet. Under de senaste åren har ju t.ex arbetsmarknadsorganisationerna spelat en stor roll i det ekonomiskt-politiska beslutsfattandet, något som inte minst beror på att de stora organisationerna inom skilda sektorer flätas in i varandra. Samtidigt tillsätts i den offentliga för-

valtningen allt flera organ i vilka organisationerna är representerade, en korporativ demokrati vinner alltmer insteg.<sup>4</sup>

De strukturella förändringarna har förmodligen också samband med den politiska rörlighet som varit kännetecknade för de nordiska länderna och för andra länder. Rörligheten exemplifieras av de nya partierna i Finland och Danmark, Centerpartiets framgångar i Sverige, EEC folkomröstningen i Norge o.s.v. Företeelserna kan ses som ett uttryck för ett missnöje bland folket men även som ett uttryck för en beredskap att delta mera än hittills i det politiska livet. Uppfattningen stärks när man ser på de utomparlamentariska påtryckningsaktionerna som har blivit vanligare i Norden, framförallt i samband med jorddispositionsplanering.

Man har tolkat demonstrationer såsom uttryck för små välorganiserade gruppers strävanden att försvåra beslutsfattandet och framkalla krissituationer. Mycket talar emellertid för att det är en lättvindig tolkning. *Etzioni* har analyserat de protester av olika slag som omnämns i två ledande dagstidningar i USA under en månads period år 1968. *Etzioni* anför bl.a följande slutsats av sin genomgång av totalt 216 demonstrationer,

The rise in the number, frequency, scope and 'respectability' of demonstrations and their close link with television all suggest that demonstrations, as a major means through which protest can be expressed, are now and will remain part and parcel of the country's political process and will not disappear when the war in Vietnam is over or the needs of the poor are met. For good or bad, they are now part of our system.» (s. 14).<sup>5</sup>

Att demonstrationer verkligen är ett uttryck för folks strävan att minska avståndet till beslutsfattarna ger även diskussionen kring det s.k. almkriget i Stockholm uttryck för. Också i Finland finns det en rad exempel på liknande medborgaraktioner av vilka en del finns redovisade i den av *Teräsvirta* redigerade boken »Parempaan ympäristöön» (1973).

Till de redan nämnda utvecklingsdragen kan man ytterligare föga strävandena att demokratisera organisationer sådana som universiteten, företagen, (åldringshem), centrala ämbetsverk m.fl. Man strävar att öka individernas insyn och inflytande över sin arbetsomgivning. Vi kan tolka det som ett försök att minska den ökade alienationen och rotlöshet som är en sida av de nämnda utvecklingsdragen.

I universiteten har förändringar ägt rum vilka passar i de strömningar som här diskuteras. Under senare delen av 60-talet diskuterades vetenskapsteoretiska frågor som berör forskningens samhällstillvändhet och forskarnas deltagande i samhällslivet utanför universiteten. Jag har det intrycket att man framförallt i Norge inom samhällsvetenskaperna har kommit långt när det gäller att belysa t.ex den regionala dimensionen i samhällsutvecklingen. Dessutom finns i Norge en ganska kraftig aktionsforskningstradition som kan ses som

en praktisk slutsats av den vetenskapsteoretiska diskussionen på 60-talet (Axelsen & Finset, 1973).

### 3. Decentraliseringsbegreppet I: allmänt

Tidigare har decentralisering framförallt diskuterats inom offentlig rätt och offentlig förvaltning (i viss mån politologi). *Merikoski* förstår t.ex med centralisering ordnandet av förvaltningen på ett sådant sätt att den leds centralt från en enda punkt, medan decentralisering står för uppdragande av förvaltningsuppgifter åt lägre myndigheter eller samfund eller andra organ vilka handhar dessa sina uppgifter på sådant sätt, att vart och ett av dessa organ får ett eget verksamhetsområde och en rätt stor beslutanderätt samt ett större oberoende av de centrala administrativa organen.<sup>6</sup> Decentraliseringen kan vara antingen territoriell eller saklig.<sup>7</sup> Den sakliga decentraliseringen har att göra med t.ex antalet ministerier som bör finnas eller vilka centrala ämbetsverk som är ändamålsenliga att ha. Den territoriella decentraliseringen avser spridningen av beslutsrätten t.ex till kommuner eller till andra territoriella organ.

En rad faktorer anförs ofta som avgörande för i vilken utsträckning man kan gå in för saklig och territoriell decentralisering. Kravet på likhet inför lagen brukar anföras som ett argument för centralisering medan ökad smidighet i förvaltningsverksamheten ses som ett argument för decentralisering. Men det är inte min avsikt att i det här sammanhanget ventilera argumenten för och emot administrativ decentralisering i olika former. På det hela taget kan man konstatera att decentralisering inom förvaltningslära ses ur ett effektivitetsperspektiv. Synsättet beror troligtvis på att kritik riktats mot byråkratiseringen av stora organisationer och framförallt av den offentliga förvaltningen. På sätt och vis är *Wikman* en typisk företrädare för det effektivitetsorienterade synsättet på decentralisering när han på följande sätt motiverar behovet av delegering inom kommunalförvaltningen:

»En av de främsta orsakerna till att delegering framstått som en nödvändig åtgärd i modern effektiv förvaltning är otvivelaktigt den alltmer komplicerade — både i tekniskt och socialt hänseende — värld som omger oss. En person i ledande ställning klarar inte mera det ökade informationsflöde och kravet på snabbt och effektivt handlande utan specialisering och fördelning av arbetsuppgifter på ett rationellt sätt».<sup>8</sup>

Trots att territoriell och saklig decentralisering varit föremål för diskussion hos flere klassiska samhällstänkare såsom *de Toqueville*, *Locke* och *Montesquieu*, har inte decentraliseringsbegreppet blivit föremål för särskilt stor uppmärksamhet. Man har huvudsakligen diskuterat möjligheter att dela upp den politiska makten för att undvika maktkoncentration (t.ex. systemet med



checks and balances i USA) samt problemet med federalism, alltså att territoriella delområden såsom t.ex delstater får alltför stor frihet i förhållande till överordnade organ.<sup>9</sup>

Som en följd av de nämnda utvecklingsdragen har det emellertid uppstått nya sätt att se på decentraliseringsbegreppet. *Goodman* anför ett synsätt som sammanfattar mycket av det som framförs i den aktuella diskussionen, varför jag här återger ett längre citat.

»In a centralized enterprise, the function to be performed is the goal of the organization rather than of persons... The persons are personnel. Authority is top-down. Information is gathered from below in the field and is processed to be usable by those above; decisions are made in headquarters; and policy schedule, and standard procedure are transmitted downward by chain of command. The enterprise as a whole is divided into departments of operation to which are assigned personnel with distinct roles, to give standard performance. This is the system of Mr. Goldwater's department store, in the Federal government and in the State governments, in General Motors and in the UAW, in the New York public schools and in many universities, in most hospitals, in neighborhood renewal, in network broadcasting and the Associated Press, and in the chain-grocers make with farmers...

The principle of decentralism is that people are engaged in a function and the organization is how they cooperate. Authority is delegated away from the top as much as possible and there are many accomodating centers of policymaking and decision. Information is conveyed and discussed in face-to-face contacts between field and headquarters. Each person becomes increasingly aware of the whole operation and works at it in his own way according to his capacities. Groups arrange their own schedules».<sup>10</sup>

*Goodman* ställer decentraliseringsidealet mot centralisering och betonar att individens ställning i stora organisationer bör göras sådan att hon förstår den helhet i vilken hon ingår, att hon känner sig ha och har inflytande över sin omedelbara omgivning och sitt arbete. Decentralisering innebär enligt *Goodman* alltså att individerna är intresserade, informerade aktiva och jämlika.

Från det synsätt som *Goodman* företräder är det inte långt till de uppfattningar som allmänt framförs i decentraliseringsdiskussionen i Norden. Decentralisering täcker snart sagt alla aspekter av den enskilda människan i hennes sociala umgänge. Vi behöver bara tänka på den sammankoppling av decentralisering och jämlikhet som ägt rum i diskussionen. Jämlikheten åter knyts samman till de mått på välfärd eller levnadsnivå som man gått in för.

När decentralisering framförs som universalmedlet för att råda bot på missförhållanden behöver vi en nyansering av begreppet för att föra en diskussion om decentraliseringens för- och nackdelar i olika situationer utgående från olika mål. Alldeles allmänt kan vi säga att *decentralisering innebär bokstaveligen att vi sprider bort från centrum*. Denna enkla föreställning innebär redan

att vi uppenbarligen har att göra med ett *centrum* och en *periferi*. Spridningen sker från centrum till periferin. När vi således talar om decentralisering bör vi precisera vad som är centrum och vad som är periferi. Detta är ingalunda alltid fallet när man hör att något bör centraliseras. Ofta anges i sådana fall bara vad som avses med periferi, om ens det.

Vi kan fråga oss vad som kan utgöra centrum och periferi. Kan centrum t.ex vara annat än en grupp personer? Kan centrum vara en ort? Det förefaller ändamålsenligt att tänka sig centrum och periferi såsom aktörer av olika slag. Det kan alltså röra sig om enskilda individer, grupper eller individer som hör till olika institutioner. En sådan föreställning verkar ändamålsenlig av den anledningen att det är viktigt att etablera ansvarsförhållanden. Samhälleliga processer uppstår som resultatet av samverkande individer. *Mönstret, d.v.s strukturen, som bildas av samverkan, kan betecknas som centraliserad eller decentraliserad.*

Om vi uppfattar decentralisering som ett kännetecken hos mönstret för samverkan mellan individer eller grupper, förstår vi varför man har svårt att precisera innebörden i begreppen centrum och periferi. Det sägs t.ex att makt bör decentraliseras. Man förutsätter att det finns en grupp som har makt (centrum) och en grupp som saknar makt (periferi). Ett av de omtvistade frågorna i politologin rör emellertid just huru makten är fördelad i samhället, d.v.s man vet inte vad som är centrum och om något centrum överhuvudtaget existerar.

Det kan vara intressant att dra en parallell just mellan maktbegreppet och decentraliseringsbegreppet. Vardera utgör strukturella begrepp som anger relationen mellan aktörer. Vardera termerna avser någonsorts dominansförhållande mellan aktörerna, man har alltid makt i förhållande till någon, centrum är dominant i förhållande till periferin. I anslutning till distinktioner som man brukar göra när man diskuterar makt, kan man även göra distinktioner rörande decentraliseringsbegreppet.

Förutom de redan nämnda synpunkterna är det givetvis viktigt att ange *med hänsyn till vad* centrum skiljer sig från periferin. Är det med hänsyn till tillgänglighet av service för olika grupper, med hänsyn till möjligheter att påverka beslutsfattande i något organ eller med hänsyn till möjligheter att erhålla arbete på hemorten. Här tangerar vi det för maktdiskussionen så centrala *resursbegreppet*. Ofta har makt likställts med innehav av bestämda resurser sådana som pengar eller positioner inom organisationer. På samma sätt kan man definiera centrum och periferi genom att se på fördelningen av resurser.

Det är vidare viktigt att ange *ur vilken aktörs synvinkel* man ser på graden av decentralisering. Det är ofta så att den som ur en aktörs synvinkel kan betraktas som decentralisering ur en annans synvinkel kan framstå såsom centralisering. Om vi t.ex ser på riksdagens ställning kan man hävda att den

försvagats i förhållande till en rad andra organ sådana som lagberedande kommittéer och delegationer eller arbetsmarknadsorganisationer. En sådan utveckling kan, om man ser på förhållandena ur riksdagens synvinkel, tolkas som en spridning av makten. Ser man däremot på utvecklingen ur t.ex. enskilda kommuners synvinkel, kan den snarast tolkas såsom en centralisering av makten, d.v.s. kommunerna kan på det hela taget bättre inverka på riksdagens arbete än på olika beredande organs verksamhet.

Vi kan ta ett annat exempel. *Jonnergård* säger bl.a. att »kommunal demokrati innebär att vi decentraliserar bestämmanderätt från staten till lokala och regionala självstyrelseorgan» och vidare att »centralisering har skett på samtliga samhällsnivåer, såväl riksplanet som det kommunala». <sup>11</sup> Nu kan emellertid decentralisering av bestämmanderätt från staten till kommunen framstå såsom centralisering av kommunens bestämmanderätt i förhållande till kommunmedlemmar eller organisationer i kommunen. För att inte komma med motsägelsefulla debattinlägg måste man således klart ange ur vilken aktörs synvinkel man tolkar graden av decentralisering.

De båda citaten ur *Jonnergårds* bok »Decentraliserat samhälle» visar även på betydelsen av det vi redan nämnde, nämligen att man måste ange med hänsyn till vad något centraliserats eller decentraliserats. Bestämmanderätten kan decentraliseras från stat till kommun medan däremot befolkningen koncentreras alltmera till kommunens centrum. För att göra en del av de nyanseringar som här framförs förefaller det ändamålsenligt att konstruera någon sorts typologi över olika slag av decentralisering.

#### 4. Decentraliseringsbegreppet II: olika typer av decentralisering

*Hanson* (1969) skiljer mellan fyra olika former för decentralisering, nämligen (1) byråkratisk hierarkisk decentralisering, (2) byråkratisk extra-hierarkisk decentralisering, (3) demokratisk geografisk decentralisering och (4) demokratisk funktionell decentralisering. <sup>12</sup>

Med *byråkratisk hierarkisk decentralisering* avser *Hanson* att man för ner beslutsrätten inom en hierarkisk organisation, t.ex. inom ett ministerium, ett central ämbetsverk el. motsv. Flera överväganden är aktuella när man diskuterar den här formen för decentralisering. Det är t.ex. viktigt att göra klart för sig vilken typ av överväganden man vill att den som fattar beslut skall göra.

Bland annat denna synpunkt har varit aktuell när man tagit ställning till reformen av högskolornas inre förvaltning. En del har i den diskussionen hävdats att alla tänkbara frågor bör föras ned till institutionsnivå i universiteten medan andra pläderat för att fakulteterna bör ges en omfattande kompetens.



tagandaspekten och kan säga att ju mera som besluten berör kan delta i beslutsprocessen, desto mera decentraliserat är beslutssystemet. Härmed avses inte bara deltagande i det slutliga valet mellan olika alternativ, utan deltagande i alla skeden i beslutsprocessen. Om man med decentraliseringsdimensionen makt menar deltagande i beslutsprocessen, avser man att deltagandet är inflytelserikt. Det är emellertid klart att inte allt deltagande är inflytelserikt och att man kan ha inflytande utan att direkt delta i den formella beslutsprocessen. Uttryckt i maktterminologi kan vi säga att deltagande leder till manifest inflytande men att det inte täcker det vi kan kalla implicit inflytande och potentiellt inflytande.<sup>16</sup>

Vi kan här hålla oss till enbart det manifesta inflytandet. Maktdimensionen kan då sägas syfta till möjligheter att delta i beslutsprocessen bland dem som beslutet berör. När man betraktar de tre dimensionerna makt, geografi och funktion är det uppenbart att de inte är varandra uteslutande utan att de alla kan kombineras med varandra. Vi kan konstruera en typologi av decentraliseringstyper genom att alla tre dimensioner tudelas så att en spridning sker längs dimensionen från centrum till periferi eller ej.

I stället för att namnge de sju typerna av decentralisering som uppstår när man tar hänsyn till de tre dikotomiserade dimensionerna har jag på följande sida (tablå 1) gett ett tänkt exempel på vad varje typ av decentralisering kan innebära.

När man utnyttjar typologin kan man se på decentraliseringen ur två synvinklar, (1) dels kan man utgå från någon bestämd aktör eller organisation och ange vad decentraliseringstypen innebär för dess vidkommande, och (2) dels kan man se på ett helt system och karakterisera relationerna mellan elementen i systemets olika sektorer såsom varande på sätt eller annat decentraliserade.

När jag fyllt i cellerna i tablå har jag tagit fasta på det förstämnda synsättet. Jag har således t.ex ansett att en överföring av bestämmanderätt från staten till kommunerna utgör en spridning av makten från staten (centrum) till kommunerna (periferin). Däremot innebär överföringen av uppgifter inte någon funktionell uppdelning eller ens någon geografisk spridning av annat än just beslutsverksamheten (förutsatt naturligtvis att överföringen av uppgifter inte samtidigt innebär att man börjar med någon helt ny verksamhet i kommunerna som tidigare bara förekommit på någon eller några orter). Om man däremot ser på hur förvaltningsuppgifter i allmänhet är spridda inom en sektor i samhället, t.ex skolväsendet, kan man kanske beteckna strukturen som förhållandevis spridd bedömd längs alla tre dimensioner.

Det är framförallt när man anlägger den andra synvinkeln, systembetraktelsesättet, som det blir viktigt att ange var gränserna går för klassificering i någondera grupperna längs de tre variablerna. När vi betecknar ett *tillstånd* i samhället som decentraliserat föreställer vi oss en snittpunkt längs de aktuella dimensionerna som anger gränsen för decentraliserat resp. ett centraliserat

tillstånd. Det resultat vi vill nå kan uttryckas som ett i något avseende decentraliserat tillstånd som vi menar att förverkligar våra allmänna mål och värderingar.

När vi utgår från det förstnämnda betraktelsesättet ur den enskilda beslutsfattarens synvinkel, diskuterar vi medelvedet i den inledningsvis framförda tankemodellen. Härvid är de absoluta snittpunkterna på de tre dimensionerna inte så viktiga eftersom de föreslagna åtgärderna kan tolkas i förhållande till utgångsläget. Om åtgärderna inte förändrar utgångsläget har vi t.ex inte någon maktspridning, men om de gör det, sprids makten. Svårigheten i gränsdragningen uppstår när vi vill ange hur stor förändringen längs den aktuella dimensionen bör vara, eller m.a.o när vi vill precisera målet i termer av ett önskat tillstånd.

Tablå 1. En typologi över decentraliseringsformer utgående från makt-, geografi- och funktionsdimensionen.

		maktspridning			
		ja		nej	
		funktionell uppdelning		funktionell uppdelning	
		ja	nej	ja	nej
geografisk spridning	ja	lärarhögskola vid ÅA i Vasa med egna styrande organ	tillsättande av valda organ i ledningen för ny länsstyrelse i Kajanaland	uppspjälkning av funktionernas hos ett statlig serviceorgan och upprättande av skilda byråer.	inrättande av nya servicepunkter för den statliga förvaltningen
	nej	grundande av statligt företag för ombesörjande av gasimport	överföring av nya uppgifter åt kommunerna oreglerad kommunplanering	inledande av kommunal planering, hälsovård, barndagvård m.m.	

När vi jämför typologin av decentraliseringsbegreppet i tablå 1 med Hansons typologi finner vi de gemensamma klassificeringsgrunderna till trots att vi kommit till sju typer av decentralisering men Hanson bara till fyra. Inom Hansons typologi ryms t.ex inte den typ av decentralisering att man gör de statliga sektoriella förvaltningsorganens servicepunkter tillgängligare för allmänheten. Jag ser ingen anledning till att inte också den typen av decentra-

lisering bör beaktas. På sätt och vis är det fråga om enbart geografisk spridning av den statliga förvaltningen också när vi diskuterar utlokalisering av statliga verk.<sup>17</sup>

I inledningen utgick jag ifrån att man bör sträva till att ange vilka medel man kan använda i en viss situation för att uppnå bestämda resultat som svarar mot bestämda mål. Typologin över decentraliseringsbegreppet utgör en typologi över de medel som man kan utnyttja i olika situationer. När vi alltså vill diskutera konkreta decentraliseringsfrågor kan vi tänka oss decentraliserings typerna längs en axel och t.ex olika samhällsliga verksamhetssektorer på en annan axel. Vi kan då konkretisera i någon mening decentraliserande åtgärder som inom varje enskild sektor. Dessa åtgärder kan sedan skilt för sig relateras till ett önskat decentraliserat tillstånd inom resp. sektor. Efter det att vi på detta sätt kommit till ett antal konkreta decentraliseringsåtgärder inom en bestämd sektor kan vi väga argument för och emot varje åtgärd utgående från våra värderingar. Vilka verkliga följder varje decentraliserande ingrepp har, är emellertid en empirisk fråga, som det har visat sig vara svårt att besvara genom önsketänkande.

*Yin & Lucas* har t.ex sammanställt resultat ur en rad undersökningar i syfte att utreda hurvida decentralisering inverkar minskande på graden av alienation.<sup>18</sup> Alienation anser författarna bestå av två dimensioner, upplevd maktlöshet och misstro mot myndigheter. Decentralisering kan tänkas påverka dessa båda variabler på tre olika sätt: (1) ökade deltagandemöjligheter leder till ökad kunskap och ökad kontroll över myndigheterna, vilka inverkar minskande på alienationen, (2) ökad kunskap om att service utbjuds inverkar minskande på alienationen och (3) den förbättring i serviceutbudet som äger rum inverkar minskande på graden av alienation. Efter att ha gjort en sekundäranalys av flere olika undersökningar, konkluderar författarna bl.a följande:

»Although a careful longitudinal evaluation of citizen trust and efficacy is necessary before making a definitive judgment, the interrim conclusion must be that no available evidence justifies decentralization on the grounds of reducing alienation» (s. 336).

Trots att jag på många grunder ställer mig starkt kritisk till Yins och Lucas' resultat, bör vi åtminstone dra den slutsatsen av deras undersökning, att vi vet på tok för litet om följderna av olika decentraliserande åtgärder, d.v.s vi har svaga grunder på vilka vi kan basera gissningar om sambandet mellan resultaten av olika decentraliseringsåtgärder och de mål vi avser att främja med hjälp av åtgärderna.

##### 5. Decentraliseringsformer: medel och situation

När man ställer de sju decentraliseringsformerna mot bakgrunden av de utvecklingsdrag som jag uppskisserat uppstår flera problem. Problemen som

har aktualiserat decentraliseringsdiskussionen kan sägas ha samband med den kraftiga urbaniseringsprocessen. I första hand vill man att decentraliseringen skall påverka urbaniseringsprocessen och dess följder. För att kunna bedöma angelägenheten av decentraliserande åtgärder måste vi ha en uppfattning om de processer som styr urbaniseringen.

Det finns en rad undersökningar som talar för att vi måste tolka urbaniseringsprocessen som en följd av i första hand bristen på arbetsplatser i avfolkningsbygderna<sup>19</sup> (se t.ex. Brox, 1973). I första hand bör vi därför söka sådana decentraliseringsåtgärder som påverkar förekomsten av arbetsplatser i glesbygden. Om man inte går in för den typ av åtgärder uppstår lätt en situation där det är onödigt och bortkastat att gå in för andra decentraliseringsåtgärder. Tankegången illustreras med ett exempel som berör utvecklandet av den kommunala planeringsverksamheten.

I och med att avfolkningen påverkat befolkningsunderlaget i kommunerna har det uppstått en allt större ojämlikhet mellan utbudet av service inom kommunerna. Detta har lett till att man med utgångspunkt i jämlikhetskravet från de statliga sektoriella förvaltningsorganens sida rest krav på att det bör inledas kommunal sektoriell planering. För ett flertal sektorer har en sådan planering redan blivit lagstadgad (bostadsprogram, hälsovårdscentralernas verksamhetsplanering, barndagvårdsplanering m.fl.). Den sektoriella planeringen strävar till att utjämna olikheten i serviceutbudet inom kommunerna sektorvis.

Man har emellertid inte gått in för någon sorts planering som på något avgörande sätt kan förväntas inverka på förekomsten av sysselsättningstillfällen i kommunerna. Inte heller har en sådan frivillig planering kommit igång i kommunerna.<sup>20</sup> De kommunala planeringsresurserna koncentreras på uppgörande av sektoriella delplaner samtidigt som man i kommunplaneringsdiskussionen starkt för fram kravet på en integrerad kommunplanering. Den sektoriella planeringen innebär en sorts funktionell decentralisering, men inte någon decentralisering av makt eller någon spridning i rummet. Jag tror att det här är på sin plats att verka för en funktionell centralisering i riktning mot en integrerad kommunplanering samtidigt som den statliga styrningen görs svagare, d.v.s en decentralisering av makten äger rum mellan stat och kommun. Denna svagare styrning bör även gälla för förhållandet mellan de sektoriella statliga förvaltningsorganen och kommunerna. I praktiken innebär det här att vi måste ompröva vår inställning till den sektoriella jämlikhetssträvan som kännetecknar planeringen. Jämlikhet är inte något som man kan betrakta sektoriellt.

Erfarenheterna från de första omgångarna av sektoriell planering är inte enbart positiva. Eftersom kommunerna vet att de konkurrerar om statsunderstöd med andra kommuner och att beviljandet av understöd är beroende av vad som finns inskrivet i de sektoriella planerna, har kommunerna föreslagit

en omfattande verksamhetsökning under planeringsperiodens två första år i syfte att hänga med i tävlingen om anslagen. På det här sättet binder kommunerna sina resurser vid t.ex hälsovårdssektorn. Det här gör kommunerna inte av den anledningen att de tror att hälsovårdssektorn för ögonblicket är den sektor som det är viktigast att satsa på, utan för att hänga med i tävlingen om statsunderstöd. Vi kan fråga oss hurvida den förbättrade hälsovården ur sysselsättningsynvinkel leder till annat än en obesatt läkartjänst.

Inom den kommunala planeringen behöver vi således en funktionell centralisering och en decentralisering av makten mellan stat och kommun. Den slutsatsen gäller på det hela taget, men den måste ännu specificeras. Behovet av omfattande integrerad planering skiljer sig högst avsevärt från kommun till kommun beroende på kommunens storlek, näringsstruktur o.s.v. Jag har t.ex svårt att föreställa mig att kommunplaneringen i en liten landskommun nämnvärt förbättrar beslutens kvalitet. I stora kommuner och framförallt i större köpingar och städer finns ett större behov av kommunplanering. Om i dessa kommuner inleds sådan planering, blir den invecklad och leder lätt till att de kommunala nämndernas och fullmäktiges betydelse minskar i det kommunala beslutsfattandet. I den situationen måste vi söka efter två typer av åtgärder, dels sådana som centraliserar makten från de beredande tjänstemännen till de valda förtroendemännen och dels sådana åtgärder som decentraliserar makten från de kommunala myndigheterna till kommunmedlemmarna.

Det är inte min avsikt att i det här sammanhanget i detalj diskutera de åtgärder som betingas av nämnda centraliserings- och decentraliseringssträvan inom kommunplaneringen. Den här framställningens syfte är ju bara att påvisa behovet av en långtgående nyansering av språkbruket när vi talar om decentralisering. Låt mig i varje fall säga att en kombinerad geografisk maktspridning av den integrerade kommunplaneringen till kommundelsråd förefaller att vara en framkomlig väg. Detta bör naturligtvis kombineras med en omfattande översyn av de rekommendationer beträffande kommunplanering som finns inskrivna i de kommunala centralorganisationernas handböcker, men en diskussion av det omskrivningsbehovet faller utanför ramen för det här inlägget.

## 6. Sammanfattning

Sammanfattningsvis menar jag att decentralisering har att göra med spridning från ett centrum till en periferi. Det är viktigt att klargöra vad som utgör centrum och vad som är periferi samt med hänsyn till vad dessa skiljer sig från varandra.

En indelning av olika typer av decentralisering kan göras på basen av makt-, rums- och funktionsdimensionerna. Varje decentraliseringsform kan konkre-



tiseras i åtgärdsförslag inom olika verksamhetsområden. Därefter kan man utreda följderna av åtgärdsförslagen i varje enskilt fall och relatera resultaten till de mål man strävar till samt till de värderingar som man har härlett målen ifrån.

Decentraliseringsdiskussionen präglas långtifrån alltid av att man gör de nämnda distinktionerna. Syftet med den här framställningen har varit att ge ett bidrag till förmån för större klarhet i debatten.

<sup>1</sup> Jfr Lundquist L., *Means and goals of decentralization*. Malmö, 1972 s. 19 s.

<sup>2</sup> För en genomgång av befolkningsomfördelningen och näringsomfördelningen se t.ex Valkonen T., *Economic development and regional population redistribution*. Paper prepared for the Seminar on comparative research in Helsinki 1973 och om urbaniseringsens innebörd för individen se bl.a. Ottar Brox, *Centralbyråkraterna och glesbygden*, Halmstad, 1969.

<sup>3</sup> De nämnda tendenserna och sociala problemen diskuteras i Brox a.a., Brox, O., *Strukturfascismen och andra esseür*, Lund, 1972, *Ståhlberg, K. & Eklund, E., Arbete och bostäder på Åland. Meddelande från Institutet för samhällsforskning vid Åbo Akademi*, 1971 B: 8.

<sup>4</sup> Se bl.a. Huuska, V., *Etujärjestöjen painostuspolitiikka Suomessa*, Borgå, 1968, samt samma författares *Valtion komiteat ja niiden vaikutus Suomessa*, Tammerfors, 1970, Elvander, N., *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*, Stockholm, 1969, Heckscher, G., *Staten och organisationerna*, Stockholm 1951, Keskittymiskomitean mietintö, *Komm.bet. 1972 A: 6*.

<sup>5</sup> Etzioni, A., *Demonstration democracy*, New York, 1970.

<sup>6</sup> Merikoski, V., *Grunddragen av Finlands offentliga rätt I*, Vammala 1971.

<sup>7</sup> Se bl.a. Merikoski a.a., samt Fesler, J., »Centralization and decentralization» i *International Encyclopedia of the social sciences*, The Macmillan Company, ss. 370—79.

<sup>8</sup> Wikman, G., »Delegering inom kommunalförvaltningen: teori och praktik», *Finlands kommunaltidskrift*, 8/1973 s. 18.

<sup>9</sup> Se bl.a. Fesler, J., a.a., Baldersheim, H, Sentralisering og desentralisering, *Sosialogiskt institutt, Universitet i Bergen* (stencil), Blondel, J., *An introduction to comparative government*, London, 1969, ss. 282—303.

<sup>10</sup> Goodman, P., »A case for decentralization» i Bachrach, P. (ed.), *Political elites in a democracy*, New York, ss. 116—17.

<sup>11</sup> Jonnergård, G., *Decentraliserat samhälle*, Vimmerby, 1972, s. 11.

<sup>12</sup> Hanson, A., »Decentralisation» i Hanson, A., *Planning and the politician*, London, 1969, ss. 104—126.

<sup>13</sup> För en mera systematisk genomgång och begreppsapparat för analys av hur nya problemområden ges en byråkratisk institutionalisering se Lundqvist, L., *Miljöförvaltning och politiska strukturer*, Lund, 1971.

<sup>14</sup> Andra indelningar av intresse har t.ex presenterats i Baldersheim, a.a., Kaufman, H., »Administrative decentralization and political power», *Public Administration Review*, ss. 3—15, Yin & Lucas »Decentralization and alienation» *Policy Science*, 4/1973, ss. 327—36.

<sup>15</sup> Se t.ex elementärframställningen i Lundquist, L., *Förvaltningen i det politiska systemet*, Lund, 1971.

<sup>16</sup> Terminologin hämtad ur Dahl, R., *Modern political analysis*, Englewood Cliffs, 1970.

<sup>17</sup> Se t.ex SOU 1970: 29, *Decentralisering av statlig verksamhet, ett led i regionalpolitiken*, Stockholm, Högskolekommitténs mietintö, *Komm.bet.* 1973.

<sup>18</sup> Yin & Lucas a.a.

<sup>19</sup> Se t.ex Ottar Brox »Økologisk og regionalbalanse» i *Artikkelsamling I, Populistiska arbeidsgrupper i Bergen*, 4 uppl. ss. 35—51.

<sup>20</sup> För en kartläggning av det aktuella läget se Ståhlberg, K. Förekomsten av kommunplaner 1973, *Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi*, 1973, B: 28 (stencil).