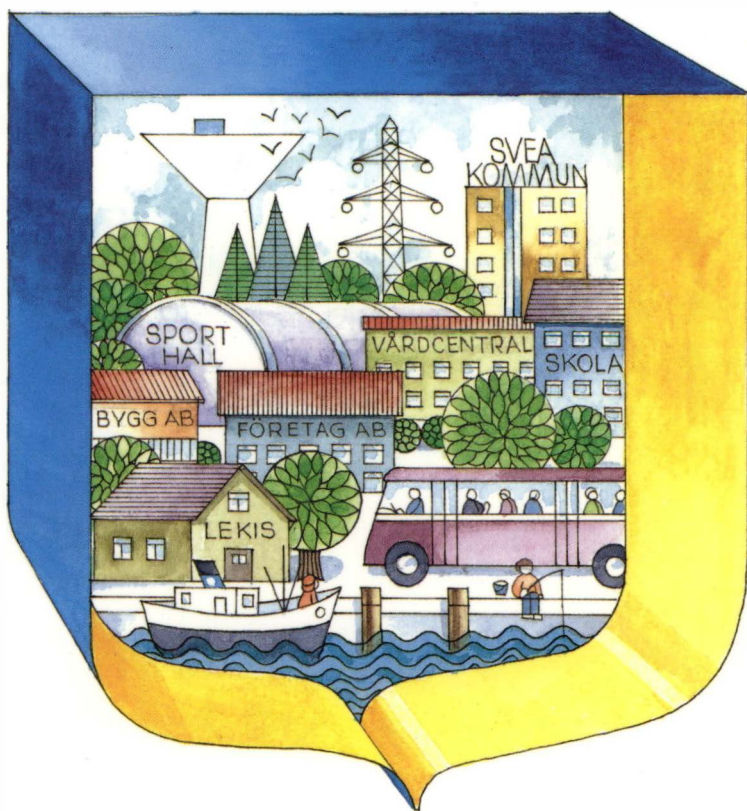


Kommunerna, näringslivet och näringspolitiken

Jon Pierre



SNS Förlag

Kommunerna, näringslivet och näringspolitiken

Kommunerna, näringslivet och näringspolitiken

Sveriges lokala
politiska ekonomier

Jon Pierre

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm

Kommunerna, näringslivet och näringspolitiken

Jon Pierre

1:a upplagan

1:a tryckningen

© 1992 Jon Pierre och SNS Förlag

Omslag: Hans Künding

Tryck: Beyronds Grafiska AB, Malmö 1992

ISBN 91-7150-440-0

Innehåll

Förord 7

Författarens förord 8

1. Inledning 9

2. Trender i den svenska näringsutvecklingen 29

3. Kommunernas näringspolitik: organisation,
mål och verksamhet 50

4. Lokala politiska ekonomier 70

5. Den kommunala näringspolitikens nätverk 95

6. Kommunala beroendeförhållanden och näringsstrategier 113

Litteratur 128

Bilaga 137

Sakregister 138

Förord

Kommunal näringspolitik: Vad är det? Hur bedrivs den och vad leder den till? Vem påverkar egentligen vem — och vem vinner? Vad betyder internationaliseringen av näringslivet? Bör det alls finnas någon kommunal näringspolitik?

Frågorna är många. Forskningen börjar ge svar. SNS har på senare år tagit upp ämnet i flera mindre studier. Författaren till denna bok, docent Jon Pierre, har haft möjlighet att tränga djupare. Inom ramen för ett stort kommunalforskningsprogram vid Göteborgs universitet har han bl a undersökt hur kommuner och lokalt näringsliv samarbetat för att utveckla den lokala företagssektorn. Studien har gjorts med utblickar mot både den statliga näringspolitiken och den ökade internationaliseringen av näringslivet. Resultaten presenteras i denna skrift. Den vänder sig till både en akademisk publik och personer som i olika funktioner vill få bättre inblick i hur kommunal näringspolitik faktiskt bedrivits i Sverige under främst 1980-talet.

Författaren koncentrerar sig på att presentera fakta och analyser, men gör avslutningsvis också några förutsägelser om framtiden för näringspolitiken. Den läsare som så vill kan också finna sakunderlag för egna inlägg i den näringspolitiska debatten. Inte minst det senare motiverar SNS att genom att ge ut boken bidra till spridningen av forskningsresultaten.

Stockholm i februari 1992

Göran Arvidsson
Forskningsledare

Författarens förord

Under 1980-talet blev kommunerna snabbt viktiga aktörer på näringspolitikens område. Samtidigt blev företagen alltmer internationellt orienterade. Idag antar många att internationella och lokala omständigheter kommer att betyda alltmer för näringslivet i framtiden, medan den nationella nivån kommer att minska i betydelse.

Den här boken knyter an till det här perspektivet, och presenterar en undersökning av formerna och effekterna av samarbete mellan kommun och lokalt näringsliv. Den faktiska decentraliseringen av näringspolitiken under 1980-talet har skapat möjligheter för kommun och näringsliv att förverkliga viktiga mål i samverkan med motparten.

Mats Dahlkvist och Lennart J. Lundqvist har lämnat konstruktiv kritik på en tidigare version av manuset. Enkäten kodades och stansades av Anna-Maria Blomgren. Undersökningen, som ingår i forskningsprogrammet "Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende" vid statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, har finansierats av civildepartementets delegation för forskning om den offentliga sektorn.

Ett särskilt tack till Monika för kritik, hjälp, uppmuntran och överseende med svackor i humöret när orden inte ville komma.

Pittsburgh i februari 1992

Jon Pierre

1. Inledning

Bakgrund

Den tid då de politiska och ekonomiska sfärerna i samhället var åtskilda och levde sina egna liv är sedan länge förbi. "Politik" och "marknad" har successivt sammanflätats i "förhandlingsekonomier" och "politiska ekonomier". Politiska beslut spelar allt större roll för hur marknader fungerar, och marknadskrafterna har snabbt vunnit intrång på områden som tidigare var reserverade för styrning genom politiska beslut.

Tydligast framkommer detta på kommunal nivå. I lokalsamhällets nätverk förenas politiker, tjänstemän och företagare kring mål som tillväxt i den lokala ekonomin, trygga arbetstillfällena och ett dynamiskt näringsliv. Det ökande ömsesidiga beroendet mellan kommun och näringsliv har uppmuntrat samspelet mellan privata och offentliga aktörer. Detta samspel tar sig olika konkreta former, avser olika typer av problem och har olika effekter på parternas förmåga att uppnå sina mål.

Bakgrunden till denna utveckling är hotfull. 1990-talet kommer sannolikt att uppleva lika omfattande industriella strukturförändringar som 1960- och 1970-talen. Nedläggningarna i Hällefors och Lesjöfors och permitteringar av arbetskraft inom många andra företag under 1990 och 1991 markerar sannolikt bara början på en lång rad liknande åtgärder. Företagsnedläggningar har starka effekter på de drabbade kommunerna. Strukturkriserna under senare hälften av 1970-talet aktiverade kommunernas näringspolitik, och idag är så gott som alla kommuner engagerade på området. Under samma period intensifierades samarbetet mellan kommun och företag. Lokala nätverk knöt ihop kommunen med de lokala företagen, och "lokal mobilisering" blev snabbt ett modebegrepp.

Den här utvecklingen aktualiserar tre frågor. Den första gäller förenligheten av de kommunala och statliga näringspolitiska åtgärderna och målsättningarna. Den andra frågan avser hur förhållandena mellan kommunen och det lokala näringslivet förändrats på grund av kommunernas ökande näringspolitiska engagemang. Den tredje frågan, slutligen, avser i vilken utsträckning det ökande samarbetet mellan kommun och företag påverkar kommunens möjligheter att mobilisera resurser för sin näringspolitik. Dessa tre frågor utgör denna boks grundteman.

Forskningsprogrammet "Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende" (jfr Pierre 1991), som denna undersökning ingår i, har visat att de flesta kommunala verksamhetsområden påverkas såväl av strukturella, övergripande restriktioner som av mer specifika politiska och ekonomiska restriktioner. Men kommunernas förmåga att finna vägar runt dessa restriktioner är i många fall påtaglig. Inte minst gäller detta på den kommunala näringspolitikens område, där lokala politiska faktorer befanns spela stor roll för den kommunala verksamheten (Pierre 1991a).

Forskningsprogrammets studie av kommunernas näringspolitik var endast en av ett stort antal undersökningar med liknande inriktning, som publicerats sedan 1980-talets början. Få av dessa studier har emellertid sökt relatera kommunernas näringspolitiska verksamhet till det lokala näringslivets struktur, dess påverkansförsök mot kommunen, eller till internationella industriella strukturförändringar.

Också i den internationella litteraturen har 1980-talet sett ett snabbt ökat intresse för lokal industripolitik. Ofta har utgångspunkten för dessa studier varit analyser av de lokala politiska drivkrafterna för att värja sig mot industriella strukturkrisers effekter på det egna samhället.¹

Sverige framstår i en internationell jämförelse som ett synnerligen intressant område för analyser av kommunal näringspolitik. *För det första* är Sverige ett starkt industrialiserat land med ett markerat exportberoende och en aktiv statlig industripolitik. Svenska företag har mycket begränsade möjligheter att påverka de marknader de verkar på. Förmågan till snabb strukturell anpassning och utveckling blir därför avgörande för det lilla landets industrier att hävda sig på världsmarknaderna (jfr Katzenstein 1985). Den statliga industripolitiken har till mycket stor del syftat just till att underlätta en sådan strukturell utveckling och anpassning.

För det andra åtnjuter de svenska kommunerna en starkare formell politisk självstyrelse än vad som är fallet i många andra länder, och den kommunala näringspolitiken faller inom den oreglerade delen av den kommunala verksamheten. De statliga reglerna för den kommunala näringsverksamheten är få och generella. Kommunerna spelar också en helt avgörande roll i det svenska välfärdssystemet och är de viktigaste aktörerna för implementeringen av de flesta tunga, centrala politikområdena, som t ex skolan och socialtjänsten.

För det tredje, slutligen, har kommunerna efter kommunindelningsreformerna utvecklats till slagkraftiga politiskt-administrativa apparater

med högt utvecklat professionellt kunnande inom många verksamhetsområden. Denna kapacitet utvecklades också på den kommunala näringspolitikens område under 1980-talet (Hjern 1989a). Kommunerna har alltså i de allra flesta fall de nödvändiga politiska och administrativa kapaciteterna för en kraftfull kommunal näringspolitik. De ekonomiska resurserna för en sådan politik är inte lika omfattande, men som denna bok skall visa är denna aspekt av kommunernas näringspolitik inte av någon direkt avgörande betydelse.

Kombinationen av nationellt och lokalt industriberoende och starka, självstyrande kommuner utgör en intressant bakgrund för analyser av kommunernas näringspolitiska verksamheter i relation till andra kommunala verksamheter, den statliga industripolitikens inriktning och industrins strukturförändring. Vi återkommer strax till dessa perspektiv.

De flesta tidigare studier av kommunernas näringspolitik har varit inriktade antingen på sådan politik som ett fall av kommunalt agerande eller i relation till förändringar i den statliga industripolitiken. Vi saknar således en analys, som mot bakgrund av de snabba och dynamiska förändringarna i industri- och tjänstesektorena betraktar kommunernas näringspolitik såväl i relation till den statliga industripolitiken som till andra kommunala verksamheter. Vidare saknar vi analyser av kommunernas nätverk på det näringspolitiska området. Förhållandet till privata företag, till andra kommuner och till offentliga aktörer på regional och central nivå på detta område kännetecknas oftast av informalitet och personliga kontakter, som inte kan kartläggas genom studier av offentliga dokument. Dessa informella näringspolitiska nätverk kan emellertid antas vara av mycket stor betydelse för hur kommunerna söker förverkliga sina mål på detta politikområde.

Vad boken handlar om

I analysen betraktas kommunernas näringspolitiska aktiviteter och mål mot bakgrund av nationella och internationella industriella strukturförändringar. Vidare undersöks relationerna till det lokala näringslivet samt hur kommunerna opererar i olika näringspolitiska nätverk för att förverkliga sina näringspolitiska ambitioner. Framför allt är vi intresserade av hur kommuner och lokala näringsliv söker samordna sina insatser för att utveckla den lokala företagssektorn, och vilka effekter ett samordnat

offentligt-privat agerande har för kommunens möjligheter att hantera de industriella strukturkriserna.

I boken diskuteras också relationerna mellan kommunernas strävanden på det näringspolitiska området och den statliga industripolitikens inriktning. Den kommunala näringspolitikens förhållande till den statliga industripolitiken beror till stor del på den enskilda kommunens näringssegenskaper. För kommuner inom krisregioner kan den statliga industripolitiken å ena sidan te sig hotfull, eftersom den söker underlätta strukturomvandlingar som kan drabba kommunerna hårt. Å andra sidan kan strukturkriserna vara värdefulla för kommunerna, eftersom de på detta sätt kan räkna med större förståelse hos statsmakterna för krav på statliga kompensationsåtgärder (Pierre 1990; Wolff 1986). För tillväxtregionerna, däremot, kan statliga industripolitiska insatser ses som värdefulla komplement till de egna insatserna.

Framställningens huvudsakliga syfte är *för det första* att analysera förhållandet mellan den statliga industripolitiken och kommunernas näringspolitiska åtgärder. 1980-talet har bevittnat en successiv decentralisering inom industripolitiken. Kommunerna har, delvis på eget initiativ, delvis därtill uppmuntrade av statsmakterna, snabbt aktiverat sig på näringspolitikens område. Denna utveckling reser flera frågor om förenligheten mellan statliga och kommunala åtgärder, och i vilken utsträckning kommunerna förmår axla det ansvar staten lagt på dem. *För det andra* vill vi mot bakgrund av denna analys beskriva de strategier kommunerna utvecklat för att bidra till det lokala näringslivets utveckling. Här spelar inte minst olika modeller av offentligt-privat samarbete en viktig roll. Samverkan med näringslivet påverkar emellertid kommunens politiska suveränitet; näringspolitiken kommer att formuleras och implementeras i nära samarbete med näringslivet. *För det tredje* skall vi studera i vilken utsträckning formerna för samverkan kommun-näringsliv påverkar kommunernas förhållande till viktiga näringspolitiska omgivningsaktörer på lokal, regional och central nivå. Har kommuner med ett dynamiskt samarbete med det lokala näringslivet också bättre förmåga att mobilisera externa resurser för sin näringspolitik, eller är det istället så att lokalt samarbete hämmar kommunens förmåga till sådan resursmobilisering?

Det övergripande perspektiv som sammanhåller dessa ansatser är att det är den lokala politiska ekonomins egenskaper som till stor del bestämmer kommunernas förmåga att möta de utmaningar som de industriella strukturförändringarna erbjuder. Dessa problem är av sådan natur och storleksordning att de förutsätter offentligt-privat samarbete för att

kunna lösas eller i varje fall göras hanterliga. Kommuner som kännetecknas av ett dynamiskt sådant samarbete kommer att lyckas bättre i dessa avseenden, jämfört med mer passiva kommuner. Lösningen av de industristrukturella problemen — som utgör stora utmaningar mot kommunens självstyrelse — förutsätter således att kommunen gör visst avkall på sin politiska suveränitet. Självstyrelsen upprätthålles istället genom en integration av offentliga och privata insatser i den lokala ekonomin.

Utgångspunkter för analysen

Vi kan nalkas kommunal näringspolitik som forskningsområde från två skilda utgångspunkter. Vi kan *för det första* betrakta detta område som *ett fall av kommunalt handlande*. Indelningsreformerna i Sverige under 1960- och 1970-talen skapade de nya stora kommunerna med en politisk, ekonomisk och administrativ kapacitet som vida överträffar de tidigare mindre kommunernas (Strömberg-Westerståhl 1983). Den kommunala näringspolitiken, som strängt taget fick någon egentlig betydelse först under 1980-talet, kan ses som endast ett i raden av exempel på hur kommunernas självständiga verksamhet ökat i omfång och betydelse under detta årtionde.

Samtidigt finns det goda skäl att anta att det ömsesidiga beroendet mellan kommunen och dess näringsliv ökat under denna period. De samlade effekterna av den ökande konkurrensen mellan kommunerna om företagsetableringar och konkurrensen mellan företagen om utbildad arbetskraft (vari miljöer med god kommunal service och hög livskvalitet är viktiga rekryteringsargument) har under 1980-talets starka högkonjunktur uppmuntrat olika former av lokalt offentligt-privat samarbete. De lokala drivkrafterna för en aktiverad näringspolitik har således såväl in- omkommunala som företagsmässiga orsaker.

Vi kan också, *för det andra*, se kommunernas näringspolitik som *resultat av förändringar i statens industripolitik, industrins strukturomvandling och kommunernas ökade näringspolitiska ansvar*. I detta perspektiv förklaras kommunernas ökade aktivitet på näringspolitikens område främst av det ökade antalet problemsektorer och -företag, som allvarligt hotar välfärden i de kommuner de är lokaliserade i. Samtidigt tycks kommunmedborgarna i allt högre grad, trots att kommunerna sak-

nar medlen härför, se det som ett *kommunalt* ansvar att garantera sysselsättning. Resultatet har blivit en snabbt ökad kommunal medvetenhet om näringsfrågornas betydelse, och vikten av att kommunen agerar på detta område för att söka minska beroendet till ett fåtal, större företag, vars framtid var osäker.

Dessa två skilda perspektiv på kommunernas näringspolitik aktualiserar naturligtvis olika teorier och problemställningar. Betraktar vi kommunernas näringspolitik i det första perspektivet — vad vi kan kalla *det kommunala resursperspektivet* — utgör kommunernas näringspolitik endast ett av kommunernas verksamhetsområden och de problem som denna politik söker åtgärda har sannolikt återverkningar på andra verksamhetsområden, som t ex den kommunala servicens utbyggnad, kommunens plan- och byggpolitik, etc. I detta perspektiv aktualiseras således frågor om processerna för den lokala näringspolitikens formulering och implementering och näringslivets inflytande över denna process; om den kommunala näringspolitikens förhållande till andra kommunala verksamhetsområden; om i vilken utsträckning näringspolitiken bidrar till kommunens resursmobilisering; och om formerna för och konsekvenserna av kommunernas samverkan med privata aktörer, etc. Ansatsen är markerat lokal, horisontell, och betraktar kommunen som en av flera aktörer på lokal nivå. Mot bakgrund av en sådan analys kan vi utveckla olika schabloniserade modeller av privat-offentliga interaktionsformer och kommunernas strategier visavi det lokala näringslivet.

Anlägger vi däremot det andra perspektivet — som vi väljer att kalla *det industripolitiska perspektivet* — reses andra problemställningar. En viktig skillnad mellan nationell och lokal näringspolitik är att medan den förra definierar problemen i första hand sektoriellt, har den senare politiken först och främst en geografisk problemdefinition (Pierre 1991b). Kommunerna har ett instrumentellt mål i att bevara befintliga företag och att öka antalet företag. Samtidigt som kommunerna ofta är beroende av statligt stöd i olika former — allt från enstaka "krispaket" till mer reguljära stödformer — kan flera av deras åtgärder försvåra eller t o m motarbeta viktiga statliga industripolitiska mål med anknytning till strukturutveckling och effektivisering. Det betyder att nationella näringspolitiska mål som effektivisering och strukturomvandling — medvetet eller omedvetet — kan obstrueras av kommunala näringspolitiska insatser. Vad som ter sig rationellt i ett nationellt, industripolitiskt perspektiv kan få oerhörda konsekvenser för enskilda kommuner.

Kommunernas näringspolitik kan sägas ligga mitt emellan den statliga

industripolitiken och regionalpolitiken. Dessa två politikområden sågs länge som helt integrerade men har, som vi skall se, på senare tid givits mer renodlade industri- respektive regionalpolitiska uppgifter. I detta perspektiv, som till skillnad från det första synsättet är markerat vertikalt, undersöks således förhållandet mellan den statliga industripolitiken och kommunernas näringspolitik, liksom kontakterna mellan kommuner och statliga myndigheter och hur man inom stat och kommun uppfattar varandras insatser på det näringspolitiska området.

Kommunernas näringspolitik måste betraktas mot bakgrund av de strukturförändringar i det privata näringslivet, som kännetecknat svensk industri under 1970- och 1980-talen. Dessa förändringar har haft utomordentliga effekter på den statliga industripolitikens inriktning, och kan också ses som avgörande för det ökade kommunala engagemanget på näringspolitikens område under 1980-talet.

Sammantagna erbjuder de två perspektiven på kommunernas näringspolitik en god förståelse av dess utveckling, syfte och institutionalisering i den kommunala verksamheten. Den kommunala näringspolitiken är ett resultat av lokala politiska ambitioner, den lokala näringsstrukturen och interaktionen mellan kommun och näringsliv. Dess effekter påverkar potentiellt förutsättningarna för den nationella industripolitiken.

Analysen skall således ses *dels* som en studie av den kommunala organisationens resursmobiliseringsstrategier på ett område som kännetecknas av ett starkt omvärldsberoende, *dels* en policyanalytisk studie av förhållandet mellan nationell och kommunal näringspolitik.

Tidigare studier av kommunal näringspolitik

Den kommunala näringspolitiken har intresserat åtskilliga forskare — kulturgeografer, företagsekonomer, statsvetare, m fl — under 1980-talet. Forskarnas ämnesbakgrund har av naturliga skäl styrt probleminriktning och genomförandestrategier. Kulturgeograferna har sålunda undersökt den kommunala näringspolitiken främst utifrån ett regionalt perspektiv, och särskilt undersökt hur denna politik och de industriella strukturförändringarna påverkat den regionala balansen i olika avseenden. Av särskilt kulturgeografiskt intresse förefaller vara förhållandet mellan marknadernas dynamik och påverkan på kommuner och regioner å ena sidan, och politiska åtgärder för att stävja denna utveckling å den andra

(Andersson - Malmberg 1988; Andersson *et al* 1987; Lundmark - Malmberg 1988).

Företagsekonomerna, å andra sidan, förefaller främst ha varit intresserade av hur kommunernas näringspolitiska åtgärder påverkar enskilda företags verksamhet, och på vilka sätt kommuners och företags intressen ofta sammanfaller på lokal nivå. Perspektivet är oftast — även om detta begrepp sällan används — förhandlingsekonomiskt. Studierna är ofta inriktade på utbytesprocesserna mellan kommun och företag, förutsättningarna för samlad, gemensam, "lokal mobilisering" och koncernstrukturernas effekt på relationerna mellan företagen och den ort de verkar på (jfr Brunsson 1986; Brunsson - Johannisson 1983; Jacobsson 1987).

Statsvetarna, slutligen, har ägnat stor uppmärksamhet åt den decentraliseringsprocess, som kännetecknat 1980-talets industripolitik. Henning (1987) betraktar processen i ett "konfliktperspektiv", och menar att initiativet inom näringspolitiken successivt flyttats från central till lokal nivå. Hjern (1989b) går ett steg längre och ser i denna process den centraliserade statsmodellens undergång ("demise"). Flera statsvetenskapliga analyser ser kommunernas näringspolitik först och främst som ett exempel på lokal förhandlingsekonomi (jfr t ex Henning 1983; Olsson 1989). Särskilt intressanta har varit de former för samarbete mellan privata och offentliga aktörer som den kommunala näringspolitiken givit upphov till (Pierre 1991a). Inte minst gäller detta vid hanteringen av större industrinedläggelser, då olika typer av "krispaket" implementeras på den lokala nivån (Moore-Pierre 1988; Pierre 1989, 1991b). Slutligen har de kommunala organisationernas anpassning och utveckling för att kunna hantera näringsfrågorna varit föremål för flera analyser (Hjern 1986, 1987, 1989a).

I den utländska litteraturen finns en annan, och betydligt mer utvecklad, begreppsapparat för att förstå och problematisera lokala näringspolitiska initiativ.²

I den forskningsgenre, som i England och USA går under beteckningen "urban political economy", har åtskilliga studier demonstrerat betydelsen av mer eller mindre institutionaliserade offentligt-privata samarbetsmönster och det lokala näringslivets starka inflytande på den lokala politiken och lokalsamhällets välbefinnande (jfr t ex Elkin 1987; Fainstein *et al* 1986; Gottdiener 1987; Gurr-King 1987; Jones-Bachelor 1986; Logan-Molotch 1987; Molotch 1976; Mollenkopf 1983; Swanstrom 1985, 1988).

I denna litteratur ställs sambanden mellan förändringar i det lokala samhällets industrisektor och den lokala politikens förändrade förutsättningar och inriktning i centrum. Med klara demarkationslinjer (Elkin 1987:8; Gurr-King 1987:8ff; Jones-Bachelor 1986:212f; Logan-Molotch 1987:3f; Gottdiener 1987: kap 4, 5) såväl mot "public choice"-inspireerade analyser (Tieboult 1956; Peterson 1981) som mot studier med utgångspunkt i marxistisk teori (Castells 1977; Cockburn 1977; O'Connor 1973), visar dessa forskare hur näringslivets strävan efter tillväxt mycket ofta går hand i hand med den lokala politiskt-administrativa apparatens intresse för fortsatt välstånd för orten och regionen. Denna intressegemenskap manifesteras i vad som ofta kallas "growth machines" ("tillväxtmaskiner"), vilka är allianser av grupper på lokal nivå som förenas kring tillväxtmålet. I dessa allianser ingår den lokala politiska eliten, det lokala näringslivet, lokala massmedier och andra som på olika sätt är beroende av en positiv ekonomisk utveckling i den lokala politiska ekonomin (Elkin 1987; Goldsmith 1990; Lloyd-Newlands 1988; Logan-Molotch 1987; Molotch 1976; Mollenkopf 1983).

Man kan undra över varför denna forskningsinriktning och ansats försumrats så påtagligt i Sverige. Med det stora industriberoende och den starka ställning som den kommunala självstyrelsens doktrin har i vårt land, framstår det som märkligt att förhållandena mellan den kommunala politiken och näringslivets utveckling i olika avseenden inte tidigare blivit föremål för en studie utifrån dessa utgångspunkter.

Många av de inhemska studierna av kommunal näringspolitik har en markerad normativ hållning till denna verksamhet. Kommunernas verksamhet på detta område betraktas som ett utslag av småskalighetens välsignelse och av hur människor på lokal nivå i samverkan attackerar de problem de står inför. Denna ofta något glättade beskrivning av kommunernas näringspolitik och potentialen för lokal mobilisering uppvägs i någon mån av det mer balanserade — ibland direkt negativa — perspektiv som kommer till uttryck i statliga undersökningar. Ett direkt resultat av den snabba expansionen inom kommunernas näringspolitik var ett snabbt ökat intresse från statliga myndigheter för vad kommunerna gjorde på näringspolitikens område, och vilka effekter och konsekvenser dessa åtgärder hade för den statliga industripolitiken.³

Lokal politisk ekonomi

Det här är en studie av *lokala politiska ekonomier*. Med lokal politisk ekonomi avses *det ömsesidiga beroendeförhållandet mellan de lokala politiska och ekonomiska systemen*, dvs mellan det lokala näringslivet och den kommunala organisationen. Analyser av lokala politiska ekonomier kan avse t ex maktrelationer mellan lokala politiker och näringslivsföreträdare, beroendeförhållanden mellan kommun och näringsliv eller näringsstrukturella faktorerers påverkan på den lokala politiken.

Vi nämnde tidigare att kommunernas näringspolitik formuleras utifrån andra utgångspunkter än nationell näringspolitik. Medan statlig näringspolitik normalt har en sektoriell "approach", formuleras kommunernas näringspolitik med avseende på det samlade lokala samhällets näringsutveckling (Fredriksson 1984; Pierre 1991b). Kommunernas näringspolitiska strategi inkluderar åtgärder mot såväl mogna industrier som framtidsindustrier, såväl småföretag som storföretag och såväl tillverkningsindustri som servicesektorföretag. Olika kommuner ställs emellertid inför olika problembilder, beroende på det lokala näringslivets struktur.

Samtidigt är kommunernas politiska, ekonomiska och administrativa kapaciteter på det näringspolitiska området starkt begränsade. *Politiskt* begränsas kommunernas kapacitet av kommunallagen, som föreskriver att kommunernas näringspolitik inte får gynna vissa företag mer än andra. Detta innebär att selektiva åtgärder inte är tillåtna, såvida inte akuta sysselsättningskriser med starka effekter för kommunen föreligger. En annan typ av politisk begränsning är kommunernas minimala möjligheter att aktivt styra det lokala näringslivet. Kommunerna har mycket begränsade möjligheter att använda sanktioner mot företagen (jfr figur 1.1 nedan). Därför använder kommunernas näringspolitik till stor del incitament och andra åtgärder, som syftar mer till att förändra genom att komplettera än att ändra den befintliga företagsstrukturen. Man uppmuntar nyföretagande, söker attrahera företag att etablera sig i kommunen, söker underlätta för företagens expansion genom olika infrastrukturella åtgärder, etc.

De *ekonomiska* restriktionerna på kommunernas näringspolitik är också påtagliga. Många kommuner anser sig inte ha råd att använda ekonomiska resurser för att t ex locka nya företag till kommunen; många menar också att detta i princip är en förkastlig metod (Hjern 1986:13ff; Pierre 1991a). Några kommuner har emellertid etablerat fonder på 15-20 miljoner kr för detta syfte, vilket andra kommuner — helt naturligt — ser ytterligt ne-

gativt på. Statsmakterna ser med oro på denna utveckling, och menar att en ökande konkurrens mellan kommunerna om nya företag kan locka kommunerna att erbjuda allt generösare villkor för nya företagsetableringar, och denna utveckling tjänar de rikare kommunerna på. Huvudsakligen av detta skäl menade kommunallagskommittén (SOU 1990:24, sid 68) att selektiva näringspolitiska åtgärder allttjämt bör vara förbjudna.

Slutligen lyder den kommunala näringspolitiken också under starka *administrativa* begränsningar. Den kommunala apparaten har begränsade resurser att avdela för näringspolitiken. Även om den näringspolitiska sektorn under 1980-talet var den sektor i den kommunala verksamheten som ökade snabbast i relativa termer (Hjern 1988), spelar den allttjämt en relativt begränsad roll i många kommuner. Som vi skall se i kapitel 3, är det inte ovanligt att det är kommunens kanslichef som vid sidan om andra åtaganden också bevakar de näringspolitiska problemen.

Kommunernas agerande på det näringspolitiska området måste ses mot bakgrund av flera faktorer. Kommunerna har upplevt ett ökande politiskt ansvar för näringsutveckling och sysselsättning (Hjern 1986; Melin *et al* 1984). Andra viktiga faktorer är den starka dynamiken i de nationella och internationella industrisektorerna i förhållande till de begränsade kommunala kapaciteterna för att angripa de lokala problemen.

Lokal politisk ekonomi och lokal förhandlingsekonomi

Kommunernas näringspolitiska aktiviteter under 1980-talet har av några iakttagare beskrivits som resultatet av förhandlingsekonomiska processer, vari kommunens politik formuleras och implementeras i ett lokalt nätverk mellan kommun och företag (Henning 1983; Olsson 1989). Förhandlingsekonomisk teori (Hernes 1977; Berrefjord *et al* 1989) understryker ömsesidigheten i påverkan mellan de aktörer som gemensamt formar och implementerar den offentliga politiken. Man ser också förhandlingsekonomi som ett institutionellt arrangemang för att tillvarata politiska och privata aktörers intressen.

Men på samma gång som den förhandlingsekonomiska teorin erbjuder en mycket användbar begreppsapparat för dessa former av offentligt-privat interaktion, förefaller den oförmögen att problematisera olika typer av *strukturella* beroendeförhållanden. Den förhandlingsekonomiska teorin är process- och institutionsinriktad. Den är en modell av samordnat agerande, som institutionaliseras i olika former. Förutsättningarna för dessa institutionaliserade former av samverkan kan emellertid bara för-

stås i förhållande till den lokala näringsstrukturella miljön, avseende t ex ägarstruktur, företagsstruktur och det lokala näringslivets verksamhet (t ex tillverkningsindustri eller serviceverksamhet). Vidare erbjuder teorin inte en god utgångspunkt för att förstå det näringslivsinflytande som gör sig gällande *oberoende* av samrådsorgan eller andra sådana institutiona- liserade former för samverkan, som är den förhandlingsekonomiska teorins främsta problemområde.

Det är mot denna bakgrund vi i denna studie valt att beskriva rela- tionen mellan kommunen och dess politik å ena sidan och det lokala näringslivet och dess krav på kommunala åtgärder å andra sidan som *en lokal politisk ekonomi*. Detta begrepp skall ses som en metafor för det ömsesidiga beroendet⁴ mellan det lokala samhällets ekonomiska och po- litiska system, hur dessa system påverkar förutsättningarna för varandras verksamhet och de två systemens påverkanskapacitet och påverkbarhet i förhållande till varandra.

Beroendemönster i lokala politiska ekonomier

En första fråga då man avser undersöka en sådan ömsesidig beroen- desituation, som här kan antas föreligga, är i vilken utsträckning detta ömsesidiga beroende eller interdependens är *symmetriskt* eller *asym- metriskt*. Med symmetrisk interdependens avses att de båda parterna är lika beroende av varandra; asymmetrisk interdependens indikerar att den ena parten i något avseende är mer beroende av den andra parten (Keohane - Nye 1977). Förhållandet mellan två samhällsliga system — i det här aktuella fallet de ekonomiska och politiska systemen — kan beskrivas som ett förhållande mellan två distinkt skilda typer av aktörer, med skilda verksamheter, mål, strategier, juridisk status, etc. Dessa två olika system sätter emellertid båda sin prägel på den lokala politiska ekonomin (Swanstrom 1988:107):

Urban political economy, then, must seek to integrate economic and political logic, the external economic structure with internal political dynamics.

De två systemens logik förutsätter ingen egentlig interaktion med andra system för sin verksamhet (Lindblom 1977; Williamson 1975). Den interaktion som trots det förekommer blir därför av informell, icke tvingande art. Båda parter ser möjligheter att genom en gemensam

process eller ett samordnat agerande göra någon typ av vinst. Vore så inte fallet, skulle den part som inte ser någon fördel med interaktionen inte engagera sig i något samarbete (Shonfield 1965). Häri ligger således det lokala offentligt-privata samarbetets *rationale*; parterna opererar inom skilda verksamheter med skilda mål och resursbehov, men eftersom motparten kontrollerar viktiga resurser för den egna verksamheten, ökar båda parter möjlighet att uppnå väsentliga mål genom någon form av samarbete.

Om vi således antar att olika typer av offentligt-privat samarbete på lokal nivå bygger på båda aktörernas bedömning att de kan tjäna på sådant samarbete, uppstår tre frågor. *För det första* behöver vi klargöra vilka typer av beroendeförhållanden som kännetecknar de två aktörernas situation, och vilka möjligheter de har att påverka detta beroendeförhållande. *För det andra* behöver vi veta vilka typer av resurser de två parterna har att erbjuda varandra i detta samarbete och i vilken utsträckning dessa resurser, om samarbetet inte skulle etableras eller fungera väl, kan mobiliseras från andra aktörer. *För det tredje* måste vi undersöka vilka sanktionsmedel parterna har inom ramen för samarbetet. Givet de två aktörernas helt skilda verksamheter och den asymmetri som kännetecknar interaktionen är aktörernas möjligheter att sätta press på motparten en viktig faktor i förutsättningarna för samarbetet mellan dem. I figur 1.1 redovisar vi några exempel på viktiga faktorer inom dessa tre områden.

Kommunens beroendeförhållande till det lokala näringslivet kan relateras till grundläggande funktioner i den lokala ekonomin, framför allt arbetstillfällen och skatteunderlag från de anställdas löner. Dessa resurser är i sin tur förutsättningar för att den kommunala servicen skall kunna upprätthållas. Näringslivets beroendeförhållande till kommunen avser också viktiga förutsättningar för företagets verksamhet men här finns ofta, till skillnad från kommunens beroendesituation i förhållande till näringslivet, en högre grad av substituerbarhet. Företagen är beroende av vissa tjänster från kommunen, men det är ofta av underordnat intresse *vilken* kommun som tillhandahåller dessa tjänster (Jones-Bachelor 1986:205f). Som vi skall se senare, finns det flera dynamiska krafter i industriutvecklingen som bidrar till att försvaga banden mellan industrin och den ort den verkar på; någon har benämnt denna process "delocalization" (Logan-Molotch 1987:202). "Delokalisering" beror på flera faktorer; centraliseringen av ägarstrukturen inom näringslivet, tjänstesektorns expansion och tillverkningsindustrins

Figur 1.1. Några exempel på beroendeförhållanden i lokala politiska ekonomier.

| | Kommunen visavi näringslivet | Näringslivet visavi kommunen |
|---|--|--|
| Beroendeförhållanden | Arbetsstillfällena, befolkningsutveckling, lokal ekonomisk tillväxt och dynamik | Lokal infrastruktur, mark och VA-resurser, kommunikationer, god kommunal service |
| Resurser av intresse för motparten | Legala resurser, kontakter med politiker, kommunal service, utbildningskapacitet, mobilisering av statliga resurser, information | Ekonomiska resurser, kontakter med andra privata aktörer, utvecklingspotential, nya företag till kommunen, information |
| Resursmobilisering i förhållande till motparten | Skatteunderlag, avgifter, utbyggnad av kommunala verksamheter och institutioner | Byggrätter, infrastruktur, lokal upphandling, utbildning |
| Sanktionsmedel | Nej till etableringar, hård miljökontroll, markallokering till icke-industriella verksamheter, inga bygglov | Uteblivna investeringar, omlokalisering till andra kommuner, ingen information |

minskning, det minskande beroendet av naturresurser och transportvägar, etc.

I många fall kan därför förhållandet kommun-näringsliv beskrivas så, att det är betydligt lättare för ett företag att hitta en ny och kanske mer samarbetsvillig kommun än det är för en kommun att hitta nya företag, om ett större företag beslutar sig för att omlokalisera sin verksamhet. Det ömsesidiga beroendet mellan kommun och näringsliv kan — enligt figur 1.1 ovan — förefalla symmetriskt, men i ett bredare perspektiv framstår beroendeförhållandena som påtagligt asymmetriska. En iakttagare (Kroksmark 1983:169) beskriver problemet på följande sätt:

Företagen är beroende av en kommun för sin verksamhet, men det kan vara vilken kommun som helst. /.../ Kommunen däremot är kanske mån om att ha just en speciell typ av verksamhet eller viss storlek på företaget, för att det skall passa väl in i strukturen.

Kommunens beroendesituation kan i första hand beskrivas som ett resursberoende. Företagen är kommunens ekonomiska motor, som erbjuder arbetstillfällen och efterfrågan på lokala produkter och tjänster. Från företagens utgångspunkt är emellertid valet av lokalisering i första hand en strategisk bedömning, styrd av företagsekonomiska överväganden. En studie av en extrem beroendesituation — Detroit's beroende visavi General Motors i USA — beskrev beroendeförhållandena mellan ett storföretag och den ort det verkar inom på följande sätt:

...Detroit's plight is that of a city which is no longer competitive within the institutional rules of the game. Private corporations accumulate and reinvest capital, Detroit does not. Capital is mobile, Detroit is not (Hill 1986:116).

Även om denna beskrivning av en stads underläge i förhållande till ett dominerande företag kan förefalla bombastisk, identifierar den tydligt den asymmetri som finns i den offentlig-privata interdependensen på lokal nivå. Två påpekanden måste emellertid göras här. För det första konfronteras olika kommuner med olika typer av beroendeförhållanden. Den bild som Hill utmålar av förhållandet mellan Detroit och GM har sin principiella motsvarighet i de kommuner i Sverige, vars näringssektor domineras av ett företag i en mogen industri. Andra kommuners beroendesituation ser radikalt anorlunda ut. För det andra är det viktigt att erinra om den dynamik som präglar denna beroenderelation, som kan härledas ur strukturförändringar inom snart sagt alla industrisektorer. Förändringar vad avser ägar- och koncernstruktur, produktionsteknologi, tillverknings- och tjänsteverksamhet etc, påverkar förutsättningarna för den enskilda kommunens näringspolitik. I detta avseende finns det ett direkt samband mellan globala och lokala förändringsprocesser.

Varianter av lokal politisk ekonomi

Det finns i den näringspolitiska litteraturen en tendens att sätta likhetstecken mellan näringspolitik och politisk interventionism och styrning av privata företag. Flera studier av statlig och lokal näringspolitik har sökt nyansera denna bild genom att visa att näringspolitik ofta inte har detta mål eller denna effekt. Istället menar man att industripolitiken syftar till att effektivisera företagets verksamhet och skapa goda förutsättningar för företagen.⁵

Framför allt kommunal näringspolitik kan av flera skäl antas vara underordnad och anpassad till marknadskrafterna. Kommunerna saknar till stor del de politiska, ekonomiska och administrativa kapaciteterna — och ofta också den politiska viljan — att styra det privata näringslivet. Inte minst sätter kommunernas begränsade resurser ofta effektiva gränser för direkt interventionistiska åtgärder. Istället är det övergripande målet för de allra flesta kommuners näringspolitik att förbättra den lokala infrastrukturen, öka diversifieringen, uppmuntra nyföretagande och öka kontakterna mellan kommunens företag. Ingen av dessa typer av åtgärder kan beskrivas som interventionistisk. Istället syftar de till att förändra industrisektorn genom att skapa nya företag i de sektorer man antar har bäst framtidsutsikter.

Flera studier har tydligt demonstrerat det intima förhållande som ofta råder mellan företag och lokala politiska och administrativa organ (Brunsson-Johannisson 1983; Pierre 1991a; Schäfer 1989). I flertalet kommuner har detta nära förhållande resulterat i mer eller mindre institutionaliserade samarbetsformer mellan kommun och näringsliv. När den lokala förhandlingsekonomin institutionaliseras på detta sätt och privata aktörer organiserar sig och systematiserar sitt ”programarbete”, intensifieras utbytesprocessen mellan de i nätverket ingående aktörerna (Pierre 1992).

Variationen i kommunernas näringspolitiska aktivitet är påtaglig. Några kommuner för en mycket aktiv näringspolitik, andra förefaller mer passiva. Även inom det lokala näringslivet varierar aktiviteten och engagemanget; det finns kommuner med mycket aktiva företag och näringslivsorganisationer, medan näringslivet i andra kommuner är mer passivt visavi kommunen.

För att beskriva dessa skilda kommun- och näringslivsstrategier kan vi grovt skilja mellan en *autonomi*- och en *integrations*strategi. Autonomistategin innebär för kommunernas vidkommande en passiv näringspolitik, och för näringslivet att man ställer få krav och har måttliga förväntningar på kommunerna. Integrationsstrategin representerar för kommunernas vidkommande att man söker bygga upp och vidmakthålla ett aktivt nätverk med företagen och engagerar sig i näringslivets problem. För företagens del innebär integrationsstrategin att man ställer omfattande krav på kommunens service i allmänhet och till företagen i synnerhet.

Denna enkla uppdelning gör naturligtvis ett lätt våld på en komplicerad och mångdimensionell verklighet, men den kan användas som en

utgångspunkt för att beskriva fyra olika modeller av lokala politiska ekonomier, jfr figur 1.2 nedan.

Figur 1.2 Modeller av lokala politiska ekonomier.

| | | Kommunens näringspolitiska strategi | |
|-----------------------------------|-------------|-------------------------------------|-----------------------|
| | | Autonomi | Integration |
| Det lokala näringslivets strategi | Autonomi | Nattväktar-modellen | Styrnings-modellen |
| | Integration | Beroende-modellen | Mobiliseringsmodellen |

I *nattväktarmodellen* ser kommunen som sin främsta näringspolitiska roll att garantera en effektiv infrastruktur. Man bedriver ingen egentlig näringspolitik och har ofta inget institutionaliserat samarbete med det lokala näringslivet. Företagen i kommunen har inga direkta krav på kommunala näringspolitiska eller andra insatser. Man förväntar sig snabb handläggning av ärenden som berör företagen men vill i övrigt, i likhet med kommunen, markera gränsen mellan näringslivets och kommunens verksamhetsområden. Något lokalt näringspolitiskt nätverk kan inte sägas existera. Företag och kommun kan ha årliga informella sammankomster, då man informerar varandra om aktuella problem och planer, men i övrigt är kontakterna få och formella.

I *styrningsmodellen* är kommunen mer näringspolitiskt aktiv. Man söker t ex diversifiera det lokala näringslivet vad avser företagsstorlek och näringssektorer. Man har ofta formulerat näringspolitiska program, och kommunledningen är starkt engagerad i kommunens näringsutveckling. Företagen deltar emellertid inte aktivt i det lokala programarbetet eller näringsutvecklingen. De menar att "var och en bör sköta sitt". Även om kommunens näringspolitiska insatser inte aktivt motarbetas ges de heller inget aktivt stöd, vilket i den lokala politiska ekonomin ofta innebär att förutsättningarna för en samlad lokal mobilisering av olika resurser förhindras, och därmed också många kommunala näringspolitiska projekt.

Beroendemodellen kännetecknas av ett näringspolitiskt sett aktivt näringsliv och en kommun, som saknar politisk vilja eller de administ-

rativa och ekonomiska kapaciteterna för att driva en aktiv näringspolitik. Det är således näringslivet, inte kommunen, som är den drivande kraften i den lokala näringsutvecklingen; företagen, som ofta är organiserade i vitala företagarföreningar, har ambitioner att utveckla kommunen och regionens näringsliv för att stärka de lokala näringsmässiga nätverken och göra kommunen attraktiv för att kunna underlätta arbetskraftsrekrytering. Kommunen intar en betydligt mer passiv roll; kommunföreträdarna omfattar åsikten att kommunen (och kommuner i allmänhet) inte bör driva en aktiv näringspolitik. Denna åsikt motiveras av olika skäl. Ett vanligt skäl är att "politiker inte bör lägga sig i näringslivets utveckling". En annan vanlig åsikt är att kommun och näringsliv bör båda respektera varandras domäner. Detta perspektiv leder ofta till att näringslivets krav på utbyggd kommunal service avvisas av principiella skäl. För det tredje kan kommunen sakna resurser för att tillmötesgå näringslivets krav eller för att delta i de gemensamma projekt näringslivsorganisationerna inbjuder till.

Resultatet av dessa perspektivskillnader mellan kommun och företag blir att kommunen hamnar — alternativt försätter sig själv — i en brydsam beroendesituation. Man är precis lika beroende av näringslivet som andra kommuner, men avhänder sig möjligheten att påverka näringslivet genom att inte aktivera sig i det lokala näringspolitiska nätverket. Man är således föremål för samma påtryckningar som i "mobiliseringsmodellen" (se nedan), men utnyttjar inte den ömsesidiga öppenhet och hörsamhet som är det lokala nätverkets logik.

I *mobiliseringsmodellen*, slutligen, finner vi kommun och näringsliv engagerade i ett institutionaliserat samarbete för att mobilisera lokala resurser. Det lokala nätverket är vittförgrenat och aktivt. Kommun och företag söker inom ramen för en gemensamt formulerad näringspolitik utveckla kommunens näringsliv. Detta sker genom insatser av olika slag, t ex olika åtgärder vari respektive aktör utvecklar sitt eget verksamhetsområde; kommunen utvecklar den kommunala servicen och infrastrukturen, medan företagen utvecklar nya produkter och söker upprätthålla eller expandera sin verksamhet. Näringslivets perspektiv kännetecknas inte sällan av en stark knytning till orten och dess utveckling (Ekstedt-Henning 1990:8). Företagen i denna typ av kommuner låter ofta nya industriella koncept utvecklas till prototypstadiet inom de befintliga företagen, varefter produktionsfasen överläts till lokala nystartade företag. På detta sätt skapas "kuvöser" för utveckling av nya industri- eller servicesektorprodukter, som inte behöver exponeras för konkurrens innan

produktutvecklingen är avklarad.⁶ Nya företag kan utvecklas under större befintliga företags skyddande vingar.

Dessa fyra modeller av lokala politiska ekonomier skall ses som schabloniserade beskrivningar av förhållandena mellan kommun och näringsliv. I den följande analysen kommer modellerna att användas för att kategorisera kommunerna, då vi undersöker t ex måluppfattningar, attityder till den kommunala kompetensen på näringspolitikens område och kommunernas kontaktmönster med andra aktörer. Då kommer också modellerna att beskrivas närmare.

Studiens material och metod

Analysen bygger till övervägande del på data som insamlats inom ramen för forskningsprogrammet "Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende". Det material som kommer att användas, bygger i första hand på forskningsprogrammets enkäter till de kommunala näringslivssekreterarna, kommunstyrelseordföranden, ekonomicheferna samt kanslicheferna (se vidare bilaga).

Vidare genomfördes för denna studie enkätundersökningar till landets samtliga regionalekonomiska enheter vid länsstyrelserna samt till de regionala utvecklingsfonderna. Dessa enkäter avsåg de båda enheternas kontakter med kommunerna i respektive län; vem som tog kontakterna; vad kontakterna huvudsakligen avsåg, och vilken eller vilka kommuner som myndigheterna hade särskilt täta kontakter med. Undersökningarna avsåg samtliga kommuner utom Gotlands län och kommun, där kommun och länsmyndigheter avser samma geografiska område, och en nätverksanalys därför inte ter sig meningsfull. Med hjälp av dessa enkätdata kan vi studera nätverket mellan kommunerna, de regionalekonomiska enheterna och utvecklingsfonderna från samtliga tre aktörers perspektiv.

Inom forskningsprogrammet genomfördes på sektorsnivå fallstudier med fem kommuner. Fallstudierna avrapporterades i detalj i antologin "Självstyrelse och omvärldsberoende" (Pierre 1991). I det här aktuella sammanhanget kommer fallstudieresultat främst att användas som illustrationer och exemplifieringar.⁷

De tidigare återopade studierna av kommunal näringspolitik utgör ett viktigt bakgrundsmaterial. Vidare har ett antal statliga utredningar av den kommunala näringspolitiken genomförts under 1980-talet. Slutligen

används olika typer av offentlig statistik, t ex för att beskriva förändringar i sysselsättning inom olika näringsgrenar.

Studien vill med hjälp av dessa olika typer av material och ansatser kombinera överblick av generella trender och mönster med fokusering på speciella problem. De iakttagelser som redovisades i författarens kapitel om kommunernas näringspolitik i forskningsprogrammets samlade rapport har naturligtvis också påverkat framställningen.

Noter

¹ Jfr Andersson *et al* 1991; Feinstein *et al* 1986; Gappert-Knight 1982; Gurr-King 1987; Jones-Bachelor 1986; Keating 1988; Knight-Gappert 1989; Logan-Molotch 1987; Parkinson *et al* 1988.

² Se vidare Pierre 1992 och den litteratur som citeras där.

³ Jfr t ex Ds C 1986:16; SIND 1983:4; SIND 1984:1; SIND 1984:3 och SIND 1984:8. Jfr också Hjalmarsson 1986.

⁴ Detta ömsesidiga beroende beror både på strukturella faktorer, t ex den lokala näringsstrukturens egenskaper och aktörernas agerande i enskilda beslutsprocesser.

⁵ Jfr t ex Eliassen 1984; Krauss-Pierre, kommande; Melin *et al* 1984:74; Moore-Pierre 1988:174f; Toruk 1987; Weaver 1985:15ff. Shonfield (1965:231) ser statens expansion som ett instrument för att genom förhandlingar med och mellan organiserade intressen korrigera imperfektioner på marknaderna. Politikens syfte, menar Shonfield, har varit att effektivisera marknadsekonomin, inte att ersätta den med en politiskt styrd ekonomi. Berki och Hayward (1979:255) menar att det ömsesidiga beroendet mellan stat och industri blivit allt starkare: "As industry, in its present advanced state (size of operations, high technology, investment) needs the aid of government for its proper functioning, so do the requirements of government include the necessity of regulating economic activity and direct involvement in the production of essential goods and services".

⁶ Tillskapandet av "kuvöser" har varit en vanligt använd lokal näringspolitisk strategi, inte minst i USA; jfr Plosila-Allen 1985.

⁷ För en presentation av urvalsförfarande och urvalskommuner, se Pierre-Montin 1991.

2. *Trender i den svenska näringsutvecklingen*

Inledning

För att förstå den statliga och kommunala näringspolitikens utveckling under 1970- och 80-talen är en kort inledande diskussion kring de övergripande strukturförändringarna i det svenska näringslivet, och effekterna av dessa förändringar, nödvändig. I detta kapitel diskuteras först de viktigaste industriella strukturförändringarna i det svenska näringslivet,¹ och hur dessa förändringar påverkat relationerna mellan företagen och kommunerna. Därefter analyseras förändringarna i den statliga industripolitiken mot bakgrund av industrins strukturförändringar. Av särskilt intresse är på vilka sätt förhållandet mellan stat och kommun förändrats under 1980-talet, i takt med de industriella förändringarna och statsmakternas förändrade perspektiv på sin roll i dessa processer.

Strukturförändringar i det svenska näringslivet

Industriell strukturförändring är en kontinuerlig process inom den svenska industrin men har varit mest markerad sedan mitten av 1960-talet. "Industriell strukturförändring" kan avse flera olika typer av förändringar; minskande tillverkningsindustri, ökande sysselsättning inom tjänstesektorföretag och offentlig förvaltning, introduktion av mindre energikrävande produktionsprocesser, höjd teknologinivå och lägre arbetskraftsintensitet inom industrin samt förändringar i ägarstruktur.

De industriella strukturförändringarna i Sverige under de senaste 25 åren är av många olika slag och har påverkat olika aspekter av näringslivet och samhället, liksom relationerna mellan de ekonomiska och politiska systemen i samhället. Vi vill här framför allt peka på fem övergripande tendenser inom det svenska näringslivet, och hur dessa utvecklingstendenser påverkat näringslivets förhållande till po-

litiska aktörer på central och lokal nivå. Dessa tendenser är *tillverkningsindustrins minskande andel* av den svenska näringsverksamheten; *förändringar i ägar- och koncernstrukturer*; en *ökande internationalisering* (av delvis nytt slag) av det svenska näringslivet; ett *ökande inslag av varu- och tjänsteproduktion som är oberoende av naturresurser för sin lokalisering*, samt en *ökad interdependens mellan de politiska och ekonomiska systemen i samhället*, både på central och lokal nivå.

Efter andra världskrigets slut levde Sverige länge i ett slags falsk ekonomisk trygghet. Industrin visade goda vinster, exportmarknaderna var lovande och konkurrensen måttlig. Den svenska ekonomin hade en genomsnittligt hög tillväxt. En del av förklaringen till detta var att industrin i stora delar av Västeuropa ödelagts under kriget (Kuuse 1986:94). De asiatiska länderna saknade ännu teknologin för att kunna bjuda de svenska företagen konkurrens. Fria från hård internationell konkurrens kunde därför även mindre moderna och mindre effektiva svenska industriläggningar leva vidare och få avsättning för sina produkter.

Mitten av 1960-talet blev, som Kuuse (1986:95ff, 108f) visat, en vändpunkt för den svenska industrin. En tilltagande konkurrens på exportmarknaderna blev nu alltmer kännbar, och avslöjade allvarliga brister i den svenska industrins effektivitet och produktivitet. Industrin i andra länder hade nu börjat hämta in den svenska industrins teknologiska försprång. Nyetableringen och expansionstakten inom tillverkningsindustrin minskade, företagen förlorade exportandelar och industrisysselsättningen började sjunka. Resultatet av dessa tendenser slog på allvar igenom under 1970-talet, då vi upplevde de första "industrikriserna". Inte sällan var det de svenska basnäringarna i tillverkningsindustrin — papper och pappersmassa, malmen, skeppsvarven och textilindustrin — som drabbades. Dessa industrier är arbetskraftsintensiva, och varje företagsnedläggning innebar att hundratals anställda friställdes.

Den snabba internationella produktionsökningen bidrog också till de svenska problemen. Under slutet av 1960-talet och första hälften av 1970-talet ökade den samlade industriproduktionen i världen kraftigt, med överproduktion och sjunkande priser som resultat. Regeringarna i många länder tvingades skära ned produktionskapaciteten i många industribranscher. I Sverige drabbade sådana nedskärningar under slutet av 1970-talet och under 1980-talet framför allt varvs-, textil-, gruv-, metall- och verkstadsindustrierna (SOU 1989:12).

Strukturella problem inom olika industrisektorer tenderar ofta att fördjupas under lågkonjunkturer (SOU 1989:12, s.31):²

Under en högkonjunktur bidrar en växande efterfrågan till att skapa ett intryck av att strukturproblemen är på väg att lösas, medan lågkonjunkturrens svaga efterfrågan bidrar till att problemen framstår som akuta.

Dessa utvecklingstendenser på nationell och internationell nivå yttrar sig på mycket olika sätt i olika regioner och kommuner. Många kommuner är idag alltjämt helt dominerade av tillverkningsindustrier. Andra kommuner har sett tillverkningsindustrin försvinna, utan att andra ekonomiska verksamheter kommit i dess ställe. Tjänstesektorföretag, som i princip skulle kunna lokaliseras var som helst i landet och utnyttja moderna kommunikationsmedel, har till stor del visat sig samlas i tillväxtregionerna (Andersson *et al* 1987; Chapman-Walker 1987).

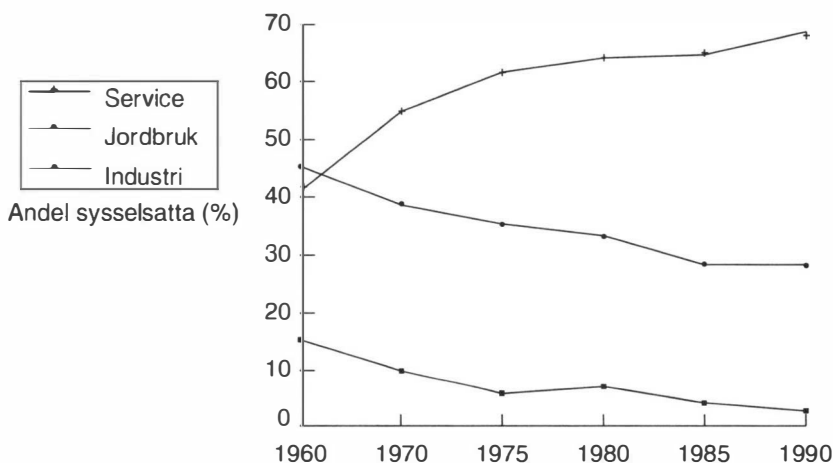
Förändringar vad avser industrins övergripande inriktning — tillverkning eller serviceverksamhet — innebär stora utmaningar för flera sektorer av den offentliga politiken; regionalpolitiskt, arbetsmarknadspolitiskt, industripolitiskt, etc. Industriell verksamhet kan beskrivas i termer av storskalighet, arbetsintensitet och produktenhetlighet. Tjänste- och serviceverksamhet, å andra sidan, kännetecknas främst av småskalighet, diversifiering, kunskapsintensitet, teknologitillämpning och öppenhet mot omvärlden. En strukturförändring från en tillverkningsindustri-dominerad produktionssektor till en ekonomi som domineras av tjänsteproducerande företag och offentlig förvaltning förändrar således basen för den svenska ekonomin. En viktig konsekvens är att det internationella omvärldsberoendet minskar; den svenska ekonomin blir något mer sluten.³ Konsekvenserna på lokal nivå är också stora. De stora, arbeidskraftsintensiva fabriksanläggningarna blir allt färre. Med dem försvinner de gamla brukssamhällena och andra samhälstyper som präglas av beroende av ett enda företag eller en industrisektor. Istället har vi fått ett stigande antal kommuner med ett växande antal små och medelstora företag inom tjänstesektorn.

Den långsiktiga utvecklingen från tillverkningsindustri som basen för den svenska ekonomin till en allt starkare dominans av tjänstesektorverksamheter och offentlig förvaltning innebär således en successiv förändring av de grundläggande förutsättningarna för den svenska ekonomins förmåga att mobilisera exportintäkter och ekonomins öppenhet mot omvärlden.

Tillverkningsindustrin försvinner, servicesektorn kommer

En samlad effekt av de industriella strukturförändringarna har varit tillverkningssektorns minskande andel av den svenska näringsverksamheten och service- och tjänstesektorns ökning. Figur 2.1 beskriver förändringar i de olika näringsgrenarnas omfattning sedan 1960.

Figur 2.1 Förändringar i näringsgrenarnas omfattning sedan 1960.



En icke oansenlig andel av servicesektorns ökning utgörs av den offentliga förvaltningens expansion. Även med kontroll för denna ökning är emellertid den långsiktiga tendensen entydig; tillverkningsindustrin minskar stadigt sedan mitten av 1960-talet och servicenäringarna expanderar.

Koncernbildningarna ökar i antal och betydelse

Sedan början av 1960-talet har ägarstrukturen och koncernbildningarna i näringslivet genomgått stora förändringar. 24 procent av de 500 största företagen i Sverige var 1968 koncerner. 1977 hade denna siffra stigit till 74 procent.⁴ Ägarstrukturen är till viss del en återspeglning av företagsstrukturen, som också den kännetecknas av en påtaglig koncentration. De 40 största företagen i Sverige svarar ensamma för 40 procent av sysselsättningen och 60 procent av exportvärdet (Henning 1987:13). Ett annat sätt att beskriva denna koncentration och internationalisering av det

svenska näringslivet är att 20 multinationella företag svarar för 30 procent av sysselsättningen, 40 procent av den totala exporten och 70 procent av forskningen och utvecklingen inom industrin.⁵

Det svenska näringslivets ägarstruktur har alltid varit mycket koncentrerad. Vid slutet av 1960-talet konstaterade den s k koncentrationsutredningen att ett fåtal familjer kontrollerade den överskuggande majoriteten av den svenska storföretagsamheten (SOU 1968:3-5). Senare har maktutredningen konstaterat att detta mönster fortfarande gäller, och att ägarkoncentrationen t o m ökat på senare år (SOU 1990:44). I några fall har det uttalade syftet med ägarförändringarna varit att man på detta sätt velat underlätta strukturförändringarna. Inom varvsindustrin, t ex, förstatligade den borgerliga regeringen just av detta skäl det stora flertalet skeppsvarv i slutet av 1970-talet (Pierre 1989).

Företagsfusioner syftar normalt till att effektivisera verksamheten. De möjliggör längre produktionsserier samtidigt som produkterna kan diversifieras, och kan erbjuda storsdriftsfördelar i forsknings- och utvecklingsledet. Vidare kan s k korsvist ägande ses som ett sätt att skydda företag för uppköp från andra ägargrupper. Under 1970- och framför allt 1980-talet, med den snabba värdestegring som börsaktierna uppvisade, ökade snabbt intresset för att köpa aktier i tillverkningsföretag genom s k holdingbolag (aktiebolag utan egen egentlig ekonomisk verksamhet som endast förvaltar aktier i andra bolag). Vidare har det institutionella ägandet snabbt ökat i det svenska näringslivet. Under slutet av 1980-talet har företagsfusioneringar också börjat äga rum bland tjänstesektorföretag, och motsvarar i omfattning numera fusioneringar bland tillverkningsindustriföretagen.⁶

Ökad internationalisering

Den svenska industrin är i en del avseenden en särling i den internationella handeln. De allra flesta mindre stater baserar sina exportinkomster på relativt lågteknologiska branscher som t ex livsmedelsindustrin, men den svenska exporten är i huvudsak baserad på mer kunskapsintensiva branscher. Den svenska industrins viktigaste konkurrenter på dessa marknader är storföretag i framför allt USA, Tyskland, Frankrike och Japan. Den svenska industrin har alltså en helt annorlunda konkurrenssituation än industrierna i andra länder av ungefär samma storlek, som t ex Holland, Danmark och Österrike.⁷ Det innebär att fluktuationer på de internationella marknaderna eller förändringar i löne- och prisnivåer snabbt påverkar den svenska industrin.

De svenska industriella strukturella kriserna har således ofta sin upprinnelse i dessa förändringar på de internationella marknaderna. Den svenska inhemska marknaden är av underordnad betydelse för det stora flertalet svenska storföretag. I detta avseende kan man säga att den svenska industrin alltid har varit starkt "internationaliserad", men som vi skall se nedan kan man lägga också andra innebörder i internationaliseringsbegreppet.

Internationalisering har varit det sena 1980-talets nyckelbegrepp i många olika avseenden. För industrins vidkommande innebär internationalisering ökande rörlighet av tillverknings- och ägarfunktionerna (mer om detta nedan), ökade satsningar på globala marknader och ett ökat behov av internationella koncernbildningar. En mycket viktig förklaring till internationaliseringen är naturligtvis den gemensamma marknadens ökande politisk-ekonomiska betydelse; om svenska företag skall ha en möjlighet att konkurrera på den europeiska marknaden, är olika former av samarbete med EG-företag nödvändiga.

Men internationalisering förklaras av fler faktorer än enbart anpassning till EG. De ökande kraven på produktdiversifiering, samtidigt som långa produktionsserier är en förutsättning för stordriftsfördelar, är en långsiktig utvecklingstendens som uppmuntrar internationalisering. På många marknader har produkterna blivit alltmer diversifierade, medan kraven på långa serier har ökat för att hålla uppe företagsvinsterna. Samtidigt med diversifiering ökar emellertid också behovet av specialisering, vilket försätter mindre företag med höga andelar produktavsättning på internationella marknader i ett dilemma.

Resultatet har blivit att många ledande svenska företag inlett samarbete med utländska företag med ett utvecklat internationellt produktions- och distributionsnät. Genom att gå in i en internationell koncern kan det enskilda företaget koncentrera sin produktion till ett begränsat antal produkter och skapa goda vinster på dessa. Samtidigt har man kunnat skapa stordriftsfördelar på forsknings- och utvecklingsområdet, som inom flertalet industrisektorer kännetecknas av snabba kostnadsökningar. Produktdiversifieringen sker därmed inom ramen för den internationella koncernen som helhet, medan det enskilda företaget kan öka sin specialisering. Denna specialisering är en förutsättning för företagets framtida konkurrenskraft på de internationaliserade marknaderna.

Det samlade resultatet av denna typ av internationalisering och den industriella strukturomvandlingen är att "strukturomvandlingen i allt hög-

re grad sker på en internationell nivå” (Nilsson-Veggeland 1990:16). Det betyder i sin tur att effekterna på de orter där företagen är lokaliserade blir mer svårbedömda, jämfört med en situation där företagen i första hand opererar på en inhemsk marknad. Framför allt tycks små och medelstora företag, som saknar knytningar till internationella koncerner, löpa stor risk att slås ut som ett resultat av bristande specialisering (*ibid*:27).

Internationalisering betyder i dessa fall internationell arbetsfördelning och ökad konkurrenskraft på exportmarknaderna. Produktionen i olika länder och olika företag inriktas på de områden och produkter där den komparativa fördelen (i tekniska och produktionsmässiga hänseenden) är störst. Begrepp som ”nation” och ”kommun” kommer därför att betyda mindre än ”division” och ”koncern”.

Problemet att upprätthålla långa produktionsserier samtidigt som man söker diversifiera produktutbudet har inte minst avsett de svenska basnäringarna, som pappers-, stål- och verkstadsindustrierna. Ibland har samordning på nationell nivå kunnat erbjuda en viss lösning, som skett inom SSA-koncernen. I andra fall har samarbete med utländska företag blivit resultatet, så som skett med storföretag som ASEA, Electrolux, SAAB och Volvo.

Här bör två kommentarer göras. För det första är det viktigt att notera att även om ett företag ingår i en internationell koncern, finns alltid ett visst beroende till den ort man verkar på. I USA används ofta uttrycket ”all business is local” för att beskriva detta fenomen. Under högkonjunkturer är rekrytering av arbetskraft ofta ett stort problem, och god kommunal service och god livskvalitet kan vara viktiga argument för att locka arbetskraft till orten. Vidare tycks decentraliseringen inom stora industrikoncerner, bl a syftande till att möjliggöra för de individuella företagen att utveckla lokala nätverk, till viss del motverka separationen företag-kommun (Forsgren *et al* 1991).

För det andra måste noteras, att förutsättningarna för att framgångsrikt kunna kombinera långa produktionsserier med produktdiversifiering till viss del beror på företagsstrategiskt kunnande och ”management”. I Japan har företaget National Bicycle Industrial Co. i Kokobu utvecklat ett system som medger 11 231 682 olika versioner av samma produkt (Hiatt 1990, citerad i King 1990:275)! Även om detta företag har en stor och köpstark inhemsk marknad att operera på är detta ett exempel på produktdiversifiering inte nödvändigtvis måste ske inom ramen för internationella företagsgrupper.

Ökad industriell rörlighet

Verksamheter som är oberoende av vissa naturresurser för sin verksamhet har blivit allt vanligare. Tillverkningsindustrins minskande betydelse i Sverige har lett till en kraftigt ökad rörlighet för företagen. De industrier, som direkt eller indirekt är beroende av naturresurser — gruvindustrin, skogsindustrin och pappers- och pappersmassaindustrin — saknar denna rörlighet. Servicesektorföretag, å andra sidan, kan i princip lokaliseras var som helst i landet, men har visat sig söka sig till storstads- och tillväxtregionerna. Inte minst gäller detta informationsbehandlingsföretag.⁸

Vi ser tendenser mot ett slags ”rumslig arbetsfördelning”, där forskning och utveckling sker i en region, massproduktion i en annan och produktanvändning i en tredje region, beroende på var den högutbildade arbetskraften finns.⁹

Från kommunernas utgångspunkt är således frågan om de ekonomiska verksamheternas geografiska rörlighet en central strategisk fråga.

Ökat politiskt-ekonomiskt ömsesidigt beroende

Den offentliga politiken har blivit allt viktigare för den industriella utvecklingen. Industriella strukturförändringar av det slag den svenska industrin genomgått de senaste 15 åren erbjuder utomordentliga utmaningar för samhället som helhet. I Sverige, där alla partier idag — om än med något olika tolkning — stödjer det arbetsmarknadspolitiska målet ”full sysselsättning”, blir naturligtvis problemen särskilt kännbara. Som Henning (1984:30ff) visat, fick under slutet av 1970-talet kortsiktiga sysselsättningspolitiska mål företräde framför långsiktiga, industripolitiska mål. Under 1980-talet har detta mönster genomgått en påtaglig förändring. Vi har fått en klarare fördelning av uppgifter: politiska institutioner ansvarar främst för infrastrukturell utveckling och viss forskning och utveckling och strukturförändringarna bejakas på ett annat sätt än tidigare. Denna uppgiftsfördelning betyder emellertid inte att industrins beroende av samhälleliga åtgärder minskat; effekten är snarare den motsatta.

På lokal nivå har resultatet ofta blivit att offentliga och privata aktörer börjat samverka för att strukturförändringarna skall kunna genomföras utan allvarliga konsekvenser för sysselsättning och välfärd (Pierre 1989). Medan den nationella politiska ekonomin kännetecknats av något minskande integration mellan privata och offentliga aktörers verksamheter har utveckling-

en på kommunal nivå gått i motsatt riktning. De lokala politiska ekonomierna kännetecknas i många kommuner av ett ökande samarbete mellan kommun och företag.

Sammanfattning

Sammantagna har de här beskrivna förändringarna haft stora effekter på den svenska samhällsutvecklingen i flera olika avseenden. *För det första* har den regionala balansen kraftigt rubbats. De regioner, till vilka framtidsorienterade verksamheter söker sig, är inte desamma som domineras av de "mogna" industrierna. En regionalpolitisk expertgrupp menar att "(I)dealt skulle kontraktionen inom en viss näringsgren i en region bestämmas utifrån den expansion som sker inom andra verksamheter i regionen".¹⁰

Detta förutsätter emellertid dels en stark politisk kontroll över strukturomvandlingens tempo, dels att en inomregional balans mellan tillväxande och krympande verksamheter kan åstadkommas. Ingen av dessa förutsättningar har förelegat under 1970- och 1980-talens strukturomvandlingsprocess. Vi har därför kunnat bevittna en utflyttning bl a från Norrlandslänen och Bergslagsregionen, och en snabb koncentration av företag och människor till storstads- och tillväxtregioner.

För det andra har tusentals personer, i första hand anställda inom tillverkningsindustrin, förlorat sina arbeten, vilket i sin tur har ställt mycket stora krav på arbetsmarknadspolitiska insatser och åtgärder från statsmakternas och kommunernas sida för att förebygga omfattande arbetslöshet. Utflyttningen från krisorter och -regioner är naturligtvis orsakad av att industrins arbetskraftsbehov minskat, men den har inte varit av sådan omfattning att den löst de arbetsmarknadspolitiska problemen i stort. Det kanske största problemet i dessa förändringsprocesser är, att de nya jobb som skapas inte är väl lämpade för den friställda arbetskraften. Det finns här ett påtagligt s k "mismatch"-problem; nya arbetstillfällen kräver en helt annan utbildning än den som den arbetssökande arbetskraften besitter.

För det tredje har förändringarna i ägarstrukturerna haft till effekt att ägarna av företagen i allt mindre utsträckning är personer som är direkt knutna till den operativa verksamheten. Den industriella verksamheten och ägandefunktionen har separerats, näringslivet blir alltmer "fjärrstyrt" (Spilling 1983), beslutsfattarnas kunskap om lokal kompetens och kapacitet minskar och de kommer att känna mindre ansvar för de lokala effekterna av sina beslut:

i den geografiskt splittrade divisionsorganisationen betraktas allmänt lokala bindningar som belastningar för organisationen.¹¹

Koncernbildningarna inom stål- och pappersindustrin är exempel på denna utveckling. Dessutom tvingas dessa koncerner fatta beslut om vid vilka enheter — och på vilka orter — produktionsnedskärningar skall göras. Kommuner med industriella verksamheter inom en och samma koncern har således blivit konkurrenser om arbetstillfällen.¹²

Den samlade effekten av dessa utvecklingsmönster är att styrings- och kontrollspannen inom näringslivet förlängts; avståndet mellan verksamhet och beslutsfattare har ökat. Företagen har blivit mindre beroende av den ort de verkar inom; deras "cost of exit" har minskat. Brukssamhällena, så som de fungerat under de senaste hundra åren, kommer successivt att försvinna.

Internationaliseringen av industri- och tjänstesektörerna har starka lokala effekter. Kommunernas möjligheter att påverka företagen minskar ytterligare. Det har föga effekt att föra samtal med platschefen för ett företag inom en koncern, eftersom hans inflytande över företaget inte är särskilt stort. Att kontakta styrelsen för koncernen erbjuder inte heller mycket hjälp; den finns i bästa fall i Stockholm, i värsta fall i Frankfurt, Bryssel eller London. Samtidigt har koncernbesluten helt avgörande betydelse för ett enskilt företags framtid:

Koncernstrukturen har i många fall större betydelse för en lokal enhets möjligheter och utveckling än marknaden och strukturomvandlingen.¹³

Detta är en direkt konsekvens av industrikoncernens logik; koncernen är inte geografiskt strukturerad, utan organiseras istället efter divisioner, inriktade på olika produkter, processer, råämnen eller teknologier. Eftersom internationalisering också innebär ökad rörlighet för kapital och investeringar, kommer enskilda kommuners insatser på näringspolitikens område att nästan helt bestämmas av externa faktorer.

Men internationaliseringen är ännu så länge i första hand begränsad till industriell verksamhet; tjänstesektorns internationalisering är ännu helt marginell. Tjänstesektorns expansion och industrins retardation bidrar till att kortsiktigt minska omvärldsberoendet (Nilsson-Veggeland 1990:18). På längre sikt kan emellertid denna effekt antas minska i

betydelse. Framför allt kommer ett svenskt EG-medlemskap att göra den svenska tjänstesektorn betydligt mer konkurrensutsatt än idag.

Strukturförändringar och industripolitisk respons

Svensk industripolitik har genomgått flera olika faser under efterkrigstiden. Till viss del har policyförändringarna berott på att den industripolitiska problembilden förändrats. Till viss del beror förändringarna också på socialdemokratiens omprövningar vad avser politikens roll och syfte i förhållande till det privata näringslivet (Pierre 1986: kap 4; Svenning 1972). Inte minst gäller detta den tidigare starka tilltron till planering som industripolitiskt instrument. Detta perspektiv har nästan helt försvunnit under 1980-talet (Jacobsson 1989:138).

En studie inom maktutredningen (Jacobsson 1989) beskriver industripolitiken under 1970- och 1980-talen som extremt *reaktiv*. Industridepartementet har i första hand sysslat med att reagera på olika typer av krav, och har inte förmått styra den industriella utvecklingen, hävdar Jacobsson. Industripolitiken har varit utsatt för politiska påtryckningar, främst baserade på regional- och arbetsmarknadspolitiska bedömningar. Dessa påtryckningar har kraftigt minskat regeringens möjligheter att föra en målinriktad och framtidsorienterad industripolitik, menar Jacobsson.¹⁴ Flera andra iakttagare delar denna bedömning framför allt vad avser industripolitiken från mitten av 1970-talet till början av 1980-talet (Henning 1984, 1987; Krauss-Pierre, kommande).

Vi vill här framför allt beskriva förändringarna i den statliga industripolitiken med avseende på hur kommunernas roll definierades (eller inte definierades) vid olika tidpunkter. I det här perspektivet syns en klar skillnad mellan 1970- och 1980-talens politik. I den följande framställningen diskuteras därför först perioden 1975-1982, som vi kallar den defensiva industripolitiska fasen. Därefter behandlas perioden efter 1982, som i större utsträckning kännetecknas av offensiva och framtidsorienterade politiska insatser.

Den defensiva industripolitiken 1975-1982

1970-talets industripolitik bör bedömas mot en politisk och en industrimässig bakgrund. Den politiska bakgrunden domineras av socialdemokratiens sökande efter ett långsiktigt näringspolitiskt koncept. Den ”nä-

ringspolitiska offensiven”, som formulerades vid partikongresserna 1967 och 1968, implementerades endast i relativt blygsam omfattning. Programmen förutsade en omfattande lågkonjunktur och föreslog ett ökat statligt inflytande, både på kapitalmarknaden och vad avsåg styrningen av näringslivet. Den befarade lågkonjunkturen utblev emellertid, vilket gjorde flera centrala programpunkter obsoleta innan de hade förverkligats (Pierre 1986:kap 4).

I början av 1970-talet flyttades positionerna fram ytterligare. Den rationalistiska samhällssyn som präglade t ex den offentliga planeringen, satte sin prägel också på näringspolitiken (Henning 1987:60). Staten skulle i ökande utsträckning fungera som en entreprenör och koordinera de privata företagens verksamhet. Vidare skulle den statliga företagsamheten expandera något och infrastrukturell utveckling prioriteras.

Inte heller dessa idéer kom emellertid att förverkligas i någon högre grad. I stället drogs flera industribranscher, inte minst de svenska basnäringarna, in i omfattande strukturkriser. Statens industripolitik fick lägga de ambitiösa planerna på hyllan, och koncentrera verksamhet och resurser på att hantera strukturkriserna. Regeringen utsattes för ett hårt tryck från fackliga organisationer, lokala politiker och företag för att hjälpa krisföretag och -orter och för att bevara sysselsättningen. Eftersom en medveten politik för dessa stödåtgärder i stort sett saknades, blev insatserna markant ad hoc-präglade. Något långsiktigt program som förenade nedläggning med nyskapande fanns inte heller, varför stora resursmängder fördelades till företag, vars nedläggning endast fördröjdes så länge att nedläggningen kunde ske under ”socialt acceptabla former” (Henning 1984, 1987:55ff; Krauss-Pierre, kommande).

Det är tacksamt att anlägga ett politiskt reaktionsperspektiv på den här utvecklingen. Jacobsson (1989:139) menar att

exogena faktorer i omgivningen, dvs kriser i regioner och företag till följd av vikande marknader, resulterade i enträgna och starka krav på regeringen att reagera. Detta ledde bl a till penningstöd till företag och till förstatliganden, och så småningom till växande underskott. Regeringen reagerade på omedelbara kriser. Reaktionen var svar på krav utifrån, och den ägde rum ”från fall till fall”. Den kan knappast ses som att det var en näringspolitik som implementerades.

Denna beskrivning av 1970-talet förmedlar en bild av en industripolitik

som av politiska skäl fick så starka inslag av regionalpolitik och arbetsmarknadspolitik, att de strikt industripolitiska frågorna — näringslivets struktur och sammansättning (Henning 1987:17) — kom att spela en sekundär roll. Den planlöshet och avsaknad av långsiktiga mål, som tillsammans med denna politisering karakteriserade industripolitiken under detta decennium, ledde till resursslöseri och till att företag ofta såg lika mycket till att ha goda kontakter med regeringskansliet som till att utveckla sin verksamhet (Henning 1977, 1984, 1987; Jacobsson 1989; Krauss-Pierre, kommande; Wolff 1986).¹⁵

Strukturkriserna tog all industripolitisk uppmärksamhet under slutet av 1970-talet. Inom industridepartementet sysslade man huvudsakligen med att utveckla ett system av olika stödåtgärder till företagen. Av dessa åtgärder kan endast ett fåtal sägas ha varit framtidsorienterade. Sålunda var t ex FoU-satsningarna under denna period relativt blygsamma (Henning 1987:52ff).

Under denna period var merparten av kommunerna ännu ganska passiva på näringspolitikens område. För många kommuner var det i och med det lokala näringslivets kris, som de första insikterna om behovet av ett aktivt engagemang på detta område uppstod. Då ansvaret för effekterna av strukturkriserna debatterades, sökte statsmakterna i första hand lägga detta ansvar på företagen. Detta var grundtanken i den sk Åslingdoktrinen. När denna strategi visade sig vara utan framgång (Henning 1977:48f), började successivt uppfattningen om att kommunerna borde uppmuntras till att axla ett näringspolitiskt — och också sysselsättningspolitiskt — ansvar att växa fram. Därmed hade statsmakterna tagit ett viktigt steg mot den industripolitiska kursändringen 1982.

Den offensiva industripolitiken 1982-1990

Den industripolitiska vändningen kom i slutet av 1982 och början av 1983. Den nytillträdde socialdemokratiska regeringen befarade att den skulle konfronteras med lika omfattande krav på stödåtgärder som de tidigare borgerliga regeringarna hade upplevt. Det politiska problemet bestod främst i hur socialdemokraterna skulle undvika att tvingas ge stöd till krisföretag och krisbranscher, utan att möta kritik från LO för att svika löntagarna och målet full sysselsättning.

Under oppositionsperioden växte ett nytt industripolitiskt koncept fram. Detta gick i korthet ut på att regeringen istället för att ge stöd till *krisföretag* skulle kunna ge stöd till *krisregioner*. Stöd skulle utgå endast under mycket speciella omständigheter. Genom att rikta stödet till regi-

onen istället för till det enskilda företaget skapades bättre förutsättningar för nedläggning under organiserade former och nyskapande av arbetstillfällena i ett sammanhang. Vidare undvek man de problem som ett omfattande selektivt industristöd medför (Henning 1977). Stödet, som till stor del skulle utgå i form av riskkapital, skulle fördelas av lokala offentlig-privata nätverk och användas för att locka nya företag till kommunen eller regionen.¹⁶

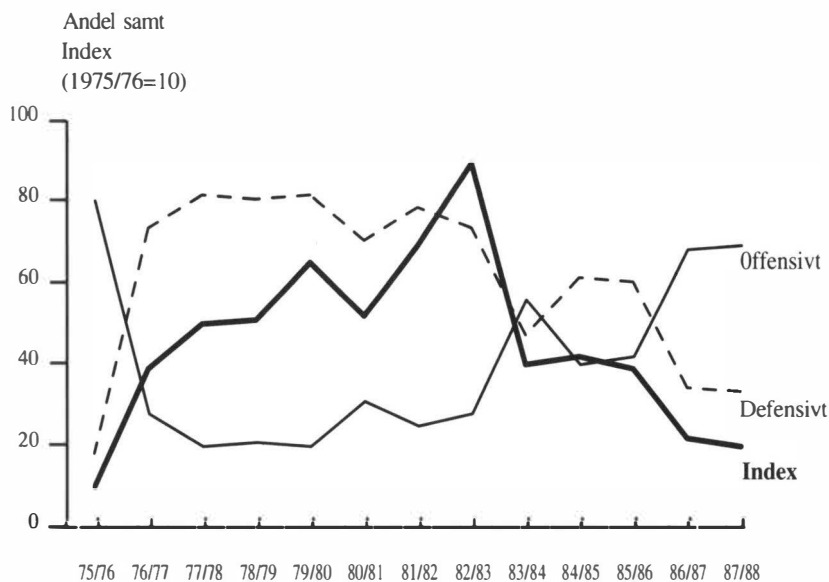
Nedläggningen av Uddevallavarvet blev första gången den nya politiken prövades. Industridepartementet förhandlade med Volvo fram en uppgörelse som innebar att bilföretaget kunde köpa varvstomten till mycket förmånliga villkor och anlägga en monteringsanläggning där. Det statliga stödet användes huvudsakligen till att attrahera nya företag, gärna utländska, till orten. På detta sätt kunde man både erbjuda den friställda varvspersonalen nya jobb, och skapa nya näringsverksamheter i mer högteknologiska industrisektorer (Pierre 1989).

Från regeringens sida var man angelägen om att reformeringen av Uddevallas industri och näringsliv blev framgångsrik. Man ville kunna använda Uddevalla som ett exempel på den nya lyckade industrikrispolitiken.¹⁷ Resultatet blev också, i varje fall på kort sikt, positivt. En stor andel av den lågutbildade arbetskraften erbjöds arbete vid Volvos nya monteringsanläggning. Man lyckades faktiskt skapa fler nya jobb än de som försvann vid varvsnedläggelsen, och merparten av de nya arbetstillfällena var knutna till framtidsorienterade verksamheter.

"Uddevallapaketen" var emellertid inte det enda exemplet på den industripolitiska nyorienteringen vid 1980-talets början. Regeringen sökte successivt minska stödet till krisverksamheter, och öka satsningen på offensiva och framtidsorienterade verksamheter. Figur 2.2 presenterar förändringarna i "offensivt" och "defensivt" näringspolitiskt stöd under perioden 1975/76-1987/88.

Av figuren framgår tydligt både den snabba ökningen av det samlade industristödet fram till 1982/83 och den successiva omorienteringen av den statliga industripolitiken, från en defensiv politik präglad av "icke-permanenta stödåtgärder" till en mer offensiv, framtidsorienterad industripolitik. Det samlade industristödet mellan 1975/76 och 1987/88 uppgick till drygt 130 miljarder kr, vilket naturligtvis utgjort en tung belastning på den svenska ekonomin. Satsningen på forskning och utveckling har med internationella mått mätt varit mycket hög under hela 1980-talet, till och med högst i världen *per capita* under 1987 och 1988. Merparten av FoU- resurserna kommer emellertid från privata företag.

Figur 2.2 "Defensivt och "offensivt" statligt industristöd under perioden 1975/76-1987/88 (procent). Totalt industripolitiskt stöd (index 1976=10).



Kommentar: Bearbetning av tabeller i "Swedish Industry and Industrial Policy 1985", ss. 15f; "Svensk Industri och Industripolitik 1989", sid. 13. I "defensiva" stödåtgärder ingår icke-permanenta stödåtgärder och sektoriellt stöd. I "offensiva" stödåtgärder ingår FoU, regionalpolitiskt stöd, exportstöd samt stöd till småföretag. Index anger fasta kostnader i 1976 års värde.

Nedtoningen av de tillfälliga stödåtgärderna och den ökande satsningen på framtidsorienterade verksamheter, främst forskning och utveckling, kan ses som ett allt starkare socialdemokratiskt erkännande av marknadskrafterna som kriterium för industriell verksamhet.¹⁸ Företag, som uppvisar röda siffror i boksluten under långa tidsperioder, bör inte erhålla statligt stöd. Statens roll i den industriella utvecklingen skall främst vara att utveckla infrastruktur, stödja forskning och utveckling, underlätta omstrukturering genom olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och verka för en regional balans. 1980-talets statliga industripolitik kan sägas lämna mer utrymme för privata företag att genomföra strukturförändringar. Den tidigare stundtals hårda kritiken mot företagets bristande ansvarskänsla vid företagsnedläggelser har tonats ned i partiets politik.

Industripolitiken har således blivit allt mer marknadsbaserad. Staten definierar numera inte sin roll som styrande eller kontrollerande, utan snarare som att inom ramen för de villkor marknaden anger svara för sådana funktioner som enskilda företag inte kan fullgöra. Även om den politiska viljan till en mer dirigerande och interventionistisk politik föreläge, lägger den offentliga sektorns ekonomi och styrkapacitet hinder för en sådan politik.

Detta beror på framför allt två faktorer. *För det första* är den svenska företagsstrukturen dominerad av ett fåtal större företag eller koncerner, som har en mycket stark förhandlingsposition visavi industridepartementet och som inte utan vidare underkastar sig statliga regler. Statens industripolitik i förhållande till dessa storföretag får därför närmast karaktären av en förhandlingsekonomi.¹⁹

För det andra har den snabba internationaliseringen av det svenska näringslivet, framför allt storföretagsamheten, påverkat dessa företags förhållande till industridepartementet. Internationaliseringen har ytterligare stärkt företagets förhandlingsposition visavi statliga myndigheter. Skulle regeringen besluta om restriktioner på storföretagets verksamhet i olika avseenden kan dessa snabbt göra omlokaliseringar av verksamheten till andra för företaget fördelaktiga länder. Eftersom flera av dessa företag — SAAB, Volvo, Electrolux, Asea Brown Boveri, Skanska, SKF, Åkerlund & Rausing, m fl — redan har ett mycket omfattande utlandsengagemang, är tröskeln för att flytta ytterligare delar av verksamheten utomlands mycket låg. Inför etableringen av EG:s inre marknad 1992 är företagets incitament för sådana omlokaliseringar starka. De svenska storföretagen är i ökande utsträckning aktörer på internationella marknader, och banden mellan företagen och hemlandet (och hemkommunen) försvagas i snabb takt. Inom industridepartementet är man mycket medveten om den här processen, och hur den påverkar förhållandet mellan departementet och företagen.²⁰

En mer långsiktig konsekvens av internationaliseringen är att den svenska marknaden betyder allt mindre för de stora och medelstora företagen. Detta minskar i sin tur behovet och effekterna av eventuella stödåtgärder från den svenska regeringen. Tillfälliga stödåtgärder kan temporärt sänka företagets tillverkningskostnader, vilket stärker deras konkurrenssituation på den internationella marknaden. I många viktiga exportländer, inte minst USA, följer man emellertid noga utvecklingen av dessa stödåtgärder och har vid flera tillfällen straffat svenska företag med högre tullar för att utjämna konkurrensförhållandena. Till skillnad

från viktiga konkurrentföretag i flera branscher i Japan, t ex bilindustrin, stålindustrin och teknologiindustrin, innebär den begränsade inhemska marknaden att svenska företags avsättning på den internationella marknaden blir helt avgörande för företagets vinstutveckling (Katzenstein 1985). Därför kommer svenska selektiva industripolitiska åtgärder att på sikt spela en allt mindre roll.

Mycket talar för att dessa tendenser kommer att förstärkas under 1990-talet. Vi kommer sannolikt att se selektiva industripolitiska åtgärder minska i betydelse och en ökande betydelse av företagets konkurrensförmåga (oberoende av statliga åtgärder) för företagets framtid. Den statliga industripolitiken kommer alltmer att inriktas mot tillväxtbefrämjande åtgärder — såsom industripolitiken beskrivs i den sk tillväxtpropositionen (prop 1990/91:87) — och allt starkare fokuseras på forskning och utveckling och infrastrukturell utveckling. Samtidigt kommer den industriella strukturomvandlingen sannolikt att ta ny fart under 1990-talet (SOU 1990:14; Karlström 1990). Eftersom svenska företags komparativa fördelar sannolikt alltmer kommer att bestämmas av hög teknologinivå inom kunskapsintensiva branscher, blir statliga resurser inom forskning och utveckling och infrastrukturell utveckling, t ex datorer och datornätverk, allt viktigare.

Med dessa insatser kan industripolitiken bidra till att öka de komparativa fördelarna för Sverige som bas för de internationellt opererande storföretagen. Genom dessa åtgärder vidmakthålls eller stärks således kopplingarna mellan storföretagen och Sverige, vilket i sin tur bidrar till att öka Sveriges exportinkomster.

Statlig industripolitik och lokal resursmobilisering

På samma sätt som 1980-talets industripolitik har givit företagen ökat handlingsutrymme i förhållande till statens industripolitiska åtgärder, har denna politik också påtagligt förändrat kommunernas roll i det industripolitiska systemet. Samtidigt som den nya, offensiva, industripolitiken började att implementeras, signalerades också ett nytt budskap till kommunerna. Lokala lösningar och lokal resursmobilisering skulle nu spela en viktigare roll än tidigare vid industriella strukturförändringar och för den industriella utvecklingen i stort (Henning 1987:63ff; Pierre 1991a).

Den förändrade statliga industripolitiska strategin vid företagskriser — att rikta eventuellt stöd till orten och regionen, inte till företaget —

förutsatte till stor del en aktiv kommunal näringspolitik. Framför allt byggde strategin på att det fanns lokala näringspolitiska nätverk mellan kommun och företag, som kunde spela en viktig roll vid implementeringen av stödåtgärderna. Vidare förutsattes att kommunerna hade den nödvändiga administrativa kapaciteten för att kunna genomföra de åtgärder, som möjliggjordes av de statliga stödinsatserna. Den nya offensiva statliga industripolitiken gav således i flera avseenden legitimitet åt en företeelse som tidigare betraktats med tveksamma ögon.

Tvetydigheten i den nya industripolitiken förstärks ytterligare av det faktum att trots att kommunernas roll i det industripolitiska systemet skulle öka, förändrades inte deras formella kompetens på näringspolitikens område. Av rädsla för att en utökad kommunal kompetens skulle missgynna fattiga kommuner och därmed öka olikheterna mellan kommunerna har både kommunallagskommittén (SOU 1990:24, s.68f) och propositionen om ny kommunallag (prop 1990/91:117, s.32ff) tagit avstånd från denna tanke. Ett återkommande argument mot en utökad kommunal kompetens har varit att eftersom konkurrensen mellan kommunerna om nya företagsetableringar är hård, kommer selektiva kommunala näringspolitiska åtgärder att gynna de rikare kommunerna och skapa ett starkt tryck på de kommunala ekonomierna.

Vi kan nu sammanfatta 1980-talets industripolitiska utveckling. Den statliga industripolitiken från mitten av 1970-talet till början av 1980-talet kännetecknades mer av reaktiva, defensiva åtgärder än av offensiva, framåtsyftande insatser. Till viss del har mönstret fortsatt under 1980-talet. Det är strängt taget inte förrän i och med tillväxtpropositionen i början av 1990, som industridepartementet formulerat en samlad och konsistent policy (prop 1990/91:87).

Eftersläpningen i den statliga industripolitiken beror på två omständigheter, en politisk och en industriell. Den första kan relateras till turbulensen i de borgerliga regeringarna, och deras farhågor för att gå till val med höjd arbetslöshet i protokollet. Tillfälliga stödåtgärder till krisföretag — den s k Åslingska akutmottagningen under slutet av 1970-talet — uttömde möjligheterna att implementera en mer långsiktig syftande strukturpolitik. Socialdemokratin, å andra sidan, hade ett motsvarande politiskt problem med att kombinera en full sysselsättningspolitik med industripolitiska åtgärder för en industriell strukturomdaning.

Den *andra* omständigheten som förklarar den defensiva och reaktiva industripolitiken under denna period kan hänföras till den industriella

utvecklingen. Strukturomvandlingens tempo höjdes dramatiskt under slutet av 1960-talet och under 1970-talet. De svenska basnäringarna konfronterades med en intensifierad internationell konkurrens och kunde inte möta de snabba förändringarna på sina exportmarknader. Det är i de förenade effekterna av den industriella strukturomvandlingen och den politiska tveksamheten inför denna utveckling vi finner förklaringen till den osammanhängande industripolitiken mellan mitten av 1970-talet och början av 1980-talet.

Den nya statliga offensiva industripolitiken definierade för första gången en direkt och aktiv roll för kommunerna i det industripolitiska systemet. Kommunerna skulle vara viktiga aktörer vid implementeringen av statliga åtgärder, i den mån sådana över huvud taget förekom. Vidare skulle kommunerna leda och koordinera en lokal resursmobilisering. Kommun och företag skulle uppmuntras till intensifierat samarbete. Ytterst kan dessa nya policyidéer antas ha syftat till att överföra delar av ansvaret för de industriella strukturförändringarna till kommunerna. Statens roll i den nya politiken var påtagligt generell; selektiva åtgärder skall i princip inte förekomma. Den nya politiken sökte således integrera kommunerna i det industripolitiska systemet, vilket inte skett tidigare.

Denna förändring var både en orsak till och en effekt av en intensifierad näringspolitisk dynamik på kommunal nivå. Från kommunernas utgångspunkt var det sannolikt i mindre utsträckning den statliga uppmaningen till lokal resursmobilisering som skapade denna höjda aktivitet. Det torde snarare ha varit insikten om att statliga insatser för att bistå krisföretag kommer att bli färre än tidigare som aktiverade kommunerna. Om ingen hjälp utgår från staten kommer strukturkriserna att slå ännu hårdare mot de drabbade orterna. Delvis för att motverka detta aktiverades många kommuners näringspolitik.

Låt oss därför nu vända uppmärksamheten mot kommunerna och se hur de politiskt, ekonomiskt och administrativt hanterar de nya utmaningarna på näringspolitikens område.

Noter

¹Industriella strukturförändringar och de ekonomiska och politiska implikationerna av dessa förändringar är i sig själv stora problemområden, som av utrymmesskäl kommenteras mycket summariskt. Författaren arbetar med ett komparativt upplagt

forskningsprojekt om industriella strukturförändringars politiska ekonomi i utvalda regioner i Sverige, Skottland, Japan och USA. Inom ramen för denna studie kommer den svenska industrins utveckling de senaste 25-30 åren att analyseras närmare.

² Vikten av denna iakttagelse bör understrykas. Större delen av 1980-talet har präglats av en stark internationell högkonjunktur, som också präglade den svenska industrins utveckling. De observationer som görs i denna framställning avser i första hand denna period.

³ Industriens Utredningsinstitut, "Att välja 80-tal. IUI: långtidsbedömning 1979", s. 23. Jfr Oscarsson 1990.

⁴ SOU 1968:5; SIND 1978:4.

⁵ Intervjuuppgift Dan Hjalmarsson, industridepartementet, den 19 januari 1990. I vissa industrisektorer är företagskoncentrationen än mer påtaglig. Inom verkstadsindustrin, transportmedelsindustrin, läkemedelsindustrin och den kemiska industrin — branscher inom vilka svenska företag haren stark ställning — svarar (1978) ett 25-tal företag för mer än 75 procent av den totala exporten och mer än 50 procent av sysselsättningen (Boston Consulting Group 1978:56f).

⁶ GP den 10/5 1990. Av en studie inom industridepartementet (Ds I 1986:6) framgår att korsvist ägande ökade markant under senare hälften av 1970-talet. Jfr vidare Melin *et al* 1984:15ff, SOU 1988:38 och SOU 1990:44 (kap 4) för analyser av ägarstrukturen i det svenska näringslivet.

⁷ Boston Consulting Group 1978:41ff; jfr Katzenstein 1985.

⁸ Chapman-Walker 1987; Andersson *et al* 1987; Massey 1984; Lundmark-Malmberg 1988:kap 8, *passim*.

⁹ Massey 1984; Andersson 1985; Gidlund - Lidström 1986:20. Samma typ av geografisk arbetsfördelning kan för övrigt observeras på det internationella planet, t ex mellan Japan och s k "newly industrialized countries" (NICs) som Sydkorea och Taiwan.

¹⁰ "Strukturomvandling och regionalpolitik" (ERU-rapport nr10), sid. 20. Jfr Fredriksson 1984.

¹¹ Larsson 1983, citat s. 59.

¹² Kring mitten av 1980-talet var ungefär nio procent av den privata sektorn i Sverige ägda av utländska ägargrupper ("Swedish Industry and Industrial Policy" (1985), s. 98). Melin *et al* (1984:19) menar att "ägarkoncentrationen, den funktionella specialiseringen och marknadens successiva utbredning sammantagna har lett till att näringslivet i flertalet av de svenska kommunerna fått en allt mera perifer roll i de industriella kretsloppen, som blivit mer och mer internationellt dominerade".

¹³ Holmström - Melin 1983:52f.

¹⁴ Till viss del slår Jacobsson in öppna dörrar i sin kritik av industripolitiken. För det första formas all offentlig politik i spänningsfältet mellan politiska ambitioner och politiska, ekonomiska och sociala samhällsförändringar, som påkallar någon form av politisk reaktion. För det andra torde det reaktiva policymönster Jacobsson observerar känneteckna snart sagt alla länders industripolitik. Med undantag för i de rena kommandoekonomierna är det industripolitikens kanske främsta kännetecken att den utgör reaktioner på förändringar utanför den politiska sfären. Initiativen till förändring ligger istället inom företagen och på de nationella och internationella marknaderna. Där kan inte industripolitiken spela någon viktigare roll, framför allt inte i ett exportberoende land som Sverige.

¹⁵ Med politisering avses här den process, varigenom industripolitikens mål och medel på grund av politiska påtryckningar från omgivningsaktörer kommer att relateras till andra syften än strikt industripolitiska.

¹⁶ Intervjuuppgift dåvarande statssekreteraren i industridepartementet, Jan Carling, den 9 maj 1989.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Det fanns ett starkt sådant erkännande också tidigare i den socialdemokratiska näringspolitiken. Den sk näringspolitiska offensiven i slutet av 1960-talet byggde till stor del på samma grundsyn; företag, vars framtid är osäker skall inte erhålla statligt stöd, hävdades det i de näringspolitiska programmen vid denna tid. 1970-talet bevitnade emellertid en socialdemokratisk omsvängning i detta avseende. En viss återgång till den tidigare tilltron på den politiska planeringens roll i den industriella utvecklingen var märkbar under första hälften av 1970-talet (Pierre 1986:kap 4; Eliassen 1984).

¹⁹ Det finns åtskilliga exempel på storföretagens förhandlingsstyrka gentemot industridepartementet. Vid flera tillfällen har dessa företag beviljats skattebefrielse vid företagsförsäljningar eller andra förändringar i ägarstrukturen. När SAAB beslutade lägga ned monteringsanläggningen i Malmö, som man erhöll ett omfattande lokaliseringsstöd för, meddelade industridepartementet att man ville inleda förhandlingar med SAAB om en återbetalning av *hälften* av lokaliseringsbidraget.

²⁰ Intervjuuppgifter Jan Carling (9 maj 1989) och Dan Hjalmarsson, industridepartementet (9 maj 1989 och 19 januari 1990). Jfr Jacobsson 1989.

3. Kommunernas näringspolitik: organisation, mål och verksamhet

Inledning

Kommunal näringspolitik skall främst betraktas som en *kommunal resursmobilisering*. Resursbegreppet står här för ett stort antal olika politiska, ekonomiska och administrativa förutsättningar för den kommunala näringspolitiken. Till de *politiska* resurser, som mobiliseras för näringspolitiska syften, kan räknas kontakter med politiker och tjänstemän i andra kommuner och på olika nivåer i statsapparaten. Dessa kontakter syftar ofta till att mobilisera resurser och stöd från dessa befattningshavare eller myndigheter för kommunens näringspolitik, eller för att verka för att vissa beslut inom dessa myndigheter får en för den egna kommunen gynnsam utformning. Exempel på sådana kontakter är uppvaktningar hos industridepartementet eller andra centrala myndigheter. Inte sällan är resultatet av denna resursmobilisering starkt avhängigt av partiöverensstämmelse mellan kommunledning och regering.

Kontakter med kommunledningarna i andra kommuner kan ha olika syften. Man kan vilja samordna agerandet inför statliga myndigheter på central och regional nivå, undersöka förutsättningarna för gemensamt lokalt näringspolitiskt handlande, etc. Förhållandet kommunerna emellan på detta politikområde kan emellertid ofta vara ansträngt, eftersom det föreligger en stark konkurrens mellan kommunerna om olika typer av resurser, inte minst om företagsetableringar. Samarbete mellan kommunerna karakteriseras således både av konkurrens och gemensamma intressen. Konkurrens på vissa områden behöver emellertid inte nödvändigtvis utesluta samförstånd på andra områden, t ex inför statsmakterna och olika regionala organ.

De *administrativa* resurserna för den kommunala näringspolitiken avser i första hand en utbyggnad av den kommunala organisationens kapacitet för att handlägga och bevaka näringsfrågorna. I många kommuner har näringslivsfunktionen lyfts ut ur den kommunala organisationen. Syftet med denna förändring är att skapa förutsättningar

för smidigare kontakter med enskilda företag. Genom att t ex inrätta en stiftelse eller ett kommunalt bolag för denna verksamhet, undandrar man verksamheten från offentlighetsprincipens regler om offentliga handlingars diarieföring och offentlighet. Man skapar vidare ett smidigare system för att administrera olika typer av stöd till företag, i den mån detta instrument används av kommunen.

Mobilisering av administrativa resurser sker först och främst inom kommunen och avser framför allt frigörandet av ekonomiska resurser för att kunna skapa en effektiv näringslivsfunktion med kompetenta tjänstemän. Ofta rekryteras tjänstemännen till näringslivsfunktionen från det privata näringslivet, och detta aktualiserar ofta andra och högre lönenivåer jämfört med andra kommunaltjänstemän. Detta är ytterligare ett skäl för att separera näringslivsfunktionen från den övriga kommunala förvaltningen.

De *ekonomiska* resurserna är av flera olika slag och storleksordning. En typ är projektbidrag från de regionala utvecklingsfonderna för att hjälpa företag eller enskilda att utveckla prototyper. En annan typ av ekonomiska resurser är naturligtvis kommunens egen kassa, men av olika skäl tycks kommunpolitikerna vara tveksamma att använda större mängder kommunala medel till näringspolitiska insatser. Mindre anslag för att t ex erbjuda företag som överväger etablering i kommunen hyresbefrielse en viss tid, eller för att tillsammans med näringslivet finansiera någon typ av kunskapscentrum, är mycket vanliga typer av insatser. Däremot används sällan kommunala medel för att ge företag direkta, kontanta bidrag.

Till dessa ekonomiska resurser skall läggas de mer subtila och svår-mätbara men mycket viktiga resurser som består av ett positivt och konstruktivt samarbete med de lokala företagen. Såväl företag som kommun är betjänta av att det lokala näringslivet visar god utveckling, och därför finns ofta potentiellt goda förutsättningar för samarbete mellan de lokala offentliga och privata aktörerna. Sådant samarbete kan t ex avse "uppfinnarcentra", stiftelser för samverkan mellan utbildningscentra och det lokala näringslivet eller infrastrukturella investeringar. Kommuner som kännetecknas av ett aktivt samarbete mellan kommun och näringsliv har naturligtvis större möjligheter att verka för att nya produkter utvecklas inom det lokala näringslivet, jämfört med kommuner som saknar sådant offentligt-privat samarbete.

Som nämndes i inledningskapitlet sätter kommunernas politiska styrningskapacitet visavi det privata näringslivet, liksom lagstiftning, ekono-

mi och i många fall begränsad administrativ kapacitet gränser för vad kommunerna kan åstadkomma på näringspolitikens område. Den mobilisering av politiska, ekonomiska och administrativa resurser som diskuteras i detta kapitel, syftar just till att öka den kommunala apparatens kapacitet inom näringspolitiken.

Vi skall nu närmare undersöka den kommunala näringspolitikens organisation och innehåll och också relationerna mellan kommunerna och det lokala näringslivet på näringspolitikens område.¹

Vad gäller den kommunala näringspolitiska organisationen och dess verksamhet är vi främst intresserade av i vilken utsträckning och i vilka former kommunerna utvecklat en organisation för att handha de näringspolitiska frågorna. Mobilisering av administrativa resurser kan sägas vara det första steget mot en aktiv kommunal näringspolitik. Vi skall också undersöka vilka mål som styr det lokala näringspolitiska handlandet, och i vilken utsträckning dessa mål kan relateras till skillnader i den lokala näringsstrukturen och den lokala politiska ekonomin. Den här analysen beskriver den kommunala politikens komponent i den lokala politiska ekonomin och utgör ett underlag för den fördjupade analysen i kapitel 4 av dessa lokala politiska ekonomier.

Kommunernas näringspolitiska organisation

Det var främst under 1980-talet som kommunerna började engagera sig på näringspolitikens område. En direkt konsekvens av detta engagemang blev för kommunernas del att de skapade administrativa förutsättningar för genomförandet av denna politik. Resultatet av den snabbt ökande politiska medvetenheten om näringsfrågorna på lokal nivå förverkligades i de flesta kommuner snabbt, så tillvida att man skapade en administrativ resurs för näringspolitikens implementering. När dessa strukturer väl var etablerade, skedde en snabb professionalisering på området. Någon har beskrivit just näringslivsfunktionerna som det kommunala område, där professionaliseringen ökade snabbast under 1980-talet (Hjern 1989a).

Idag ser vi i princip tre olika kommunala organisationsmodeller för implementeringen av den kommunala näringspolitiken. Den *första* — tillika den organisatoriskt sett minst avancerade — modellen innebär att kommunen inte skapat någon särskild avdelning eller enhet inom kom-

munen för att driva näringsfrågorna. Istället ligger dessa frågor under någon kommunal chefstjänstemans, t ex kanslichefens, ansvar. Inom ramen för sin allmänna verksamhet åligger det alltså denne tjänsteman att också bevaka näringsfrågorna i kommunen. Vi kan kalla denna modell "den förenklade modellen".

Den *andra* modellen — "sekretariatsmodellen" — innebär att kommunen skapat ett särskilt "näringslivssekretariat" eller en "näringslivsfunktion", som ansvarar för näringsfrågorna i kommunen. Detta är idag den vanligaste organisationsmodellen, och innebär att kommunen anställer en eller ett par tjänstemän — antalet tjänster beror sannolikt på kommunstorlek och näringsstruktur — som får i uppgift att handha kommunens näringsfrågor. Dessa tjänstemän har normalt en relativt stor självständighet visavi kommunledningen och arbetar utifrån allmänt formulerade kommunalpolitiska mål.

Den *tredje* organisationsmodellen, som vi kallar "den fristående modellen", innebär att kommunens näringspolitik handhas² av en organisation utanför den kommunala organisationen. Det kan t ex röra sig om en kommunal stiftelse eller ett kommunalägt bolag. I vissa fall har dessa typer av organisationer tillkommit genom att den kommunala näringslivsfunktionen brutits ur den kommunala organisationen. I andra fall har stiftelsen eller bolaget skapats oberoende av den kommunala organisationen. Syftet med att tillskapa strukturer utanför den kommunala organisationen är normalt att man vill skapa ökad flexibilitet och sekretess. Det antas ofta att företag kan vara obenägna att ta kontakt med näringslivssekreterare som arbetar under offentlighetsprincipen, eftersom företagen kan tvingas röja affärshemligheter. Vidare kan stiftelser och bolag arbeta mindre byråkratiskt, fatta snabbare beslut och förvalta ekonomiska resurser på ett friare sätt, jämfört med enheter inom den kommunala organisationen.

De tre modellerna har naturligtvis alla sina för- och nackdelar. Den "förenklade modellen" är den billigaste varianten, eftersom den innebär att inga nya tjänster behöver tillsättas. Vidare sparar man in på administrativa kringresurser — tjänsterum, sekreterare, utrustning, etc — på detta sätt. Nackdelen med denna modell är främst att den är administrativt sett mycket svag. Förespråkarna kan hävda att skulle kommunen ställas inför en näringskris, så kan ett näringslivssekretariat snabbt inrättas. Men kommunal näringspolitik förverkligas i stor utsträckning genom nätverk som byggs upp under lång tid. Vidare kan näringslivssekretariaten fylla den viktiga funktionen att de får de första signalerna från lokala företag

i kris, signaler som en tjänsteman som också har andra ansvarsområden kanske inte hinner uppfatta eller bearbeta.

"Sekretariatsmodellen" har den administrativa kapacitet som "den förenklade modellen" saknar. Dessa sekretariat står också ofta kommunledningen nära, och låter sig relativt enkelt styras politiskt. Denna närhet till den kommunala organisationen — som man alltså är en integrerad del av — är emellertid också denna modells största nackdel. Som kommunal myndighet lyder näringslivssekretariaten under offentlighetsprincipens regler om diarieförda handlingars offentlighet. Resultatet kan bli att företagen tvekar att beskriva investeringsplaner eller nya industriella koncept i dokument till näringslivssekretären. Handläggningen av kommunala stöd till olika näringspolitiska verksamheter kan också bli tidsödande och komplicerad. Slutligen kan dessa näringslivssekretariat bli föremål för ett byråkratiserat beslutsfattande; skulle kommunledningen aktivt vilja styra och leda den kommunala näringspolitiken, skapas en avsevärd tidsutdräkt för handläggningen av dessa frågor.

Den "fristående modellens" största fördel är utan tvekan den handlingsfrihet den innebär. Detta är ofta det drivande motivet för denna organisationsmodell. Samtidigt blir dessa stiftelser och bolag svårare att styra politiskt, dvs från kommunledningen (Hjern 1989a). Ofta utgörs bolagets eller stiftelsens styrelse till större delen av kommunstyrelseledamöter, men även där så är fallet torde möjligheterna till styrning av verksamheten vara mer begränsade, jämfört med de två andra modellerna. En ytterligare fördel med "den fristående modellen" är att den väsentligt ökar kommunens arsenal av näringspolitiska medel. Stiftelserna lyder, inte under kommunallagen, och skulle kommuner t ex vilja genomföra riktade (selektiva) näringspolitiska åtgärder låter detta sig mycket väl göras inom ramen för en stiftelse eller ett kommunägt aktiebolag. Sammanfattningsvis erbjuder den "fristående modellen" den största kommunala handlingsfriheten och kapaciteten att aktivt medverka i offentligt-privata samarbeten som kan kräva kommunala åtgärder som kommunallagen inte medger, eller som förutsätter snabbt beslutsfattande och sekretess på den offentliga sidan.

"Sekretariats"- och "friståendemodellerna" är inte varandra ömsesidigt uteslutande, och kommunerna kan strategiskt söka utvinna fördelar genom att skapa såväl ett sekretariat som en stiftelse. Ett sådant arrangemang skapar lätt problem med uppgifts- och ansvarsfördelning, men erbjuder å andra sidan goda möjligheter att erbjuda näringslivet mycket god service.

Varje organisationsmodell har således goda och dåliga sidor. Vilket alternativ kommunerna väljer att genomföra beror delvis på kommunpolitiska faktorer. Tidigare studier visar att socialistiskt styrda kommuner, oberoende av näringsstruktur, är näringspolitiskt mer aktiva än borgerligt styrda kommuner (Pierre 1991a). Detta talar för att kommunledningarna i socialistiskt styrda kommuner är mer benägna att söka styra den kommunala näringslivsfunktionen, jämfört med borgerligt styrda kommuner. Detta kan emellertid ske på olika sätt i de olika modeller, som beskrivits här; också i stiftelsemodellen kan kommunledningen spela en betydelsefull roll. Vilken organisationsmodell man väljer kan också bero på typen och betydelsen av de näringspolitiska frågorna i kommunen. Ju mer betydelsefulla dessa frågor är, desto mer sannolikt är det att kommunledningen aktivt engagerar sig i dem.

De tre modellerna påverkar på olika sätt den lokala politiska ekonomin. De samrådskommittéer mellan kommun och näringsliv, som finns i många kommuner, har oftast tillskapats på kommunens initiativ (Rudebeck 1983:169). En förutsättning för detta är att kommunen fäster stor uppmärksamhet vid näringspolitiska problem, och detta kan i sin tur påverka vilken organisationsmodell kommunerna väljer för sin näringspolitik. För att en lokal politisk ekonomi med integrationssträvanden från såväl kommun som näringsliv — en "mobiliserande kommun" — skall kunna fungera effektivt krävs att kommunens representanter i samrådskommittén har ett klart politiskt mandat, dvs access till och stöd från kommunens politiska och administrativa elit. Skulle så inte vara fallet torde näringslivsföreträdarna fästa föga avseende vid det institutionaliserade samarbetet, eftersom samarbetsorganen inte kan förmedla näringslivets krav och åsikter till kommunledningen.

Det finns således ett nära samband mellan den lokala politiska ekonomins funktionssätt och den administrativa modell för bevakning av näringspolitiken kommunerna väljer att utveckla. De begränsade politiska resurser kommunerna har på näringspolitikens område gör att företag som inte låter sig styras i princip inte heller kan styras med kommunala åtgärder. Olika former av frivilligt, informellt samarbete blir därför ofta den valda kommunala strategin. De mer eller mindre institutionaliserade former detta samarbete tar sig återverkar direkt på den kommunala näringspolitiska organisationen. Ju mer utvecklat det offentligt-privata samarbetet är, desto högre måste kommunens administrativa näringspolitiska kapacitet vara för att kunna implementera kommunens näringspolitik.

Hur ser då kommunernas organisationer för att handha de näringspolitiska åtgärderna ut idag? Det är, som Hjerm (1986:24) konstaterar, svårt att få en klar och entydig bild av vilka organisationsmodeller kommunerna valt. Kommunerna ändrar snabbt sina organisationer, och prövar ibland flera olika modeller innan en mer slutgiltig form växer fram.

1980-talet har sett en mycket snabb kommunal organisationsutveckling för att handlägga de näringspolitiska åtgärderna. Denna utveckling har skett såväl inom den kommunala apparaten som utanför kommunens formella organisation. Vad först avser inomkommunala organisationsförändringar hade 1982 29 procent av kommunerna någon form av enhet för att sköta de näringspolitiska frågorna. Den vanligaste organisationsformen var en näringslivsfunktion, dvs sekretariatsmodellen. 1988 hade denna siffra stigit till 57 procent (Hjern 1989a:20ff).

Det är i de större kommunerna som organisationsutvecklingen gått längst. Mindre kommuner har ofta valt att endast göra marginella interna organisationsförändringar för att handha näringspolitiska åtgärder, och har istället varit mer benägna att skapa kommunägda aktiebolag eller stiftelser för detta syfte. Låt oss därför gå över till förändringar vad avser organisationsformer utanför kommunorganisationen, dvs den "fristående" organisationsmodellen.

1982 hade 68 procent av kommunerna ett kommunägt aktiebolag eller en stiftelse som den huvudsakliga näringspolitiska aktören. 1988 hade denna siffra sjunkit till 57 procent (Hjern 1986:24; Hjern 1989a:37). Även om dessa bolag och stiftelser tycks ha byggts ut successivt i termer av antalet anställda under 1980-talet, har alltså andelen kommuner med denna organisationsform minskat under 1980-talet. En viktig orsak till denna utveckling torde vara den kritik som ibland framförts mot att en så viktig verksamhet som den kommunala näringspolitiken handhas av en organisation som undandrar sig omedelbar politisk kontroll.

Medan "den fristående modellen" tycks vara vanligast i mindre kommuner är "sekretariatsmodellen" vanligare i de större kommunerna (Hjern 1986:27f). I många större kommuner arbetar emellertid båda typerna av organisationsmodeller sida vid sida. Dessutom har en mycket stor andel av kommunerna — den exakta andelen är mycket svår att uppskatta — också en tredje typ av fristående organisation i form av kommunala fastighetsbolag, som hyr ut mark eller industrilokaler till företag. 1986 uppgick andelen kommuner med denna typ av verksamhet

till drygt 80 procent, och denna andel har ökat ytterligare sedan dess (Hjern 1986:26; Hjern 1989a).

En organisatorisk blandform med ett näringslivssekretariat inom den kommunala organisationen och (minst) en stiftelse eller ett kommunägt bolag förefaller idag vara den vanligaste organisationsmodellen för att handha de näringspolitiska åtgärderna. Att stiftelserna är så vanliga — de finns idag i sannolikt mer än hälften av kommunerna — kan ses som ett tillmötesgående mot näringslivets krav på smidighet, flexibilitet, sekretess och kapacitet att implementera selektiva näringspolitiska åtgärder. Samtidigt har kritiken mot denna organisationsform ökat, och kraven på mer direkt politisk kontroll av näringspolitiken blivit allt fler. Det faktum att stiftelser och bolag, trots denna debatt, är så vanliga kan ses som en stark indikation på att kommunerna främst ser till att optimera sina möjligheter att erbjuda företag god service, även till priset av politisk kontroll. Den kontroll som utövas sker främst genom utarbetandet av kommunala näringspolitiska program, som anger de viktigaste målen för kommunens näringspolitik och därmed också för stiftelserna och bolagen. Vidare är det mycket vanligt att kommunstyrelseledamöter ingår i styrelsen för stiftelserna/bolagen, vilket ytterligare borgar för politisk insyn.

Men till viss del är det en politisk styrning och insyn på det privata näringslivets villkor. Precis som kommunen i offentligt-privata samarbetsorgan normalt representeras av den yttersta kommuneliten — kommunstyrelsens presidium, kanslichefen och kanske ytterligare någon ledande tjänsteman — leds stiftelserna och bolagen ofta av de ledande politikerna och tjänstemännen i kommunen. För näringslivet är det av stor betydelse att kommunen företräds av politiker och tjänstemän av vikt, vars utfästelser kan förmedlas genom de rätta politiska och administrativa kanalerna. Det ligger nära till hands att anta att intressegemenskapen kring tillväxt i den lokala ekonomin är starkast mellan näringslivet och den kommunala politiska och administrativa eliten. Tillväxtfilosofins kritiker återfinns normalt i första hand inom de politiska partier som mycket sällan innehar ledande poster i kommunerna. I politiskt stabila kommuner — oberoende av ideologisk inriktning — skapas en påtaglig kontinuitet i kontakterna mellan kommun och näringsliv. Denna kontinuitet är i sin tur befrämjande för den lokala intressegemenskapen kring utveckling och tillväxt (Pierre 1992).

Kommunernas näringspolitiska mål

De näringspolitiska målen inom en kommun kan ses som goda indikatorer på vilka problem man uppfattar som mest akuta och prioriterade. I enkäten till näringslivssekreterarna lät vi dem ange, hur viktiga olika näringspolitiska mål var i den kommunala näringspolitiken. Tabell 3.1 redovisar resultaten.

Tabell 3.1 Betydelsen av olika näringspolitiska mål (procent).

| Mål | Mycket viktigt mål | Viktigt mål | Mindre viktigt mål | Summa procent | N |
|---|--------------------|-------------|--------------------|---------------|-----|
| Vidareutveckla och konsolidera det lokala näringslivet | 83 | 17 | 0 | 100 | 254 |
| Skapa fler arbetstillfällen | 60 | 34 | 6 | 100 | 252 |
| Öka den branschvisa differentieringen av kommunens näringsliv | 46 | 38 | 17 | 101 | 250 |
| Öka de lokala företagens konkurrenskraft | 42 | 47 | 11 | 100 | 247 |
| Ställa mer mark till näringslivets förfogande | 36 | 48 | 16 | 100 | 251 |
| Öka antalet småföretag | 33 | 53 | 14 | 100 | 246 |
| Öka antalet serviceföretag | 31 | 53 | 16 | 100 | 251 |
| Hjälpa personer att starta nya företag | 30 | 52 | 18 | 100 | 254 |
| Verka för att företagen i kommunen använder varandras tjänster mer än som sker nu | 28 | 57 | 15 | 100 | 251 |
| Öka antalet företag inom tillverkningsindustrin | 24 | 54 | 22 | 100 | 250 |
| Bygga fler industrilokaler | 15 | 44 | 41 | 100 | 252 |
| Öka samarbetet med andra kommuner inom näringspolitiken | 12 | 49 | 39 | 100 | 252 |
| Skaffa ökade resurser från STU och Utvecklingsfonden till företagen i kommunen | 11 | 48 | 41 | 100 | 243 |

Kommentar: Näringslivssekreterarenkäten.

Konsolidering av det lokala näringslivet och utvecklandet av fler arbetstillfällen är enligt enkätsvaren de viktigaste näringspolitiska målen. Medan det första målet kan anses vara ett skäligen naturligt mål för kommunernas näringspolitik, visar den höga prioriteringen av sysselsättningskapande åtgärder att kommunerna upplever ett ökat kommunalt ansvar för garanterad sysselsättning och välfärd. Vi finner också att mål som ökat samarbete med andra kommuner och resursmobilisering från STU och Utvecklingsfonderna hamnar långt ned på listan över viktiga mål. En samlad tolkning av detta mönster är att kommunens näringspolitik först och främst är en *inomkommunal* angelägenhet. Den avser i första hand förhållandet mellan kommunen och dess näringsliv, och kontakter med organisationer och myndigheter utanför kommunen är av underordnad betydelse. Möjligen ses sådana kontakter som näringspolitiska *medel*, snarare än som mål i sig själva.

Näringspolitisk målprioritering i olika näringsstrukturer

Tabell 3.1 ger en endast en generell, översiktlig bild av hur kommunerna bedömer betydelsen av vissa, angivna näringspolitiska mål. Variationen mellan målen är påtaglig, men tabellen ger oss ingen information om i vilken utsträckning variationer i målens signifikans kan relateras till den lokala näringsstrukturen.

För en sådan analys behöver vi någon form av klassindelning av kommunerna efter näringsstruktur. En sådan klassifikation, som bygger på ett antal klusteranalyser av kommunernas näringsstrukturer, har utarbetats inom ramen för några forskningsprojekt kring olika kommuntypers utvecklingspotential (Fredlund-Holm 1984; Holm *et al* 1987). I klusteranalyserna framträdde åtta olika kommuntyper med avseende på deras näringsstruktur (se tabell 3.2).

Med hjälp av denna kommunklassificering kan vi undersöka vilken betydelse de tidigare diskuterade näringspolitiska målen har i de olika näringsmässiga miljöer, som kommuntypologin redovisar. I tabell 3.2 anges andelen kommuner inom respektive kommuntyp som angivit de olika målen som "mycket viktiga mål".

Tabell 3.2 visar tydligt i hur hög grad kommunernas näringspolitiska mål bestäms av den lokala näringsstrukturen. De industrialiserade kommunerna har de högsta andelarna av de näringsstrukturrelaterade målen angivna som "mycket viktiga mål". På samma sätt är nyföretagande, in-

Tabell 3.2 Näringspolitiska måls betydelse i olika kommuntyper. Andelen kommuner i respektive kommuntyp som anger målen som ”mycket viktigt mål” (procent).

| Mål | Genomsnittskommuner | Centraliserade industrikommuner | Decentraliserade industrikommuner | Landsbygdskommuner | Glesbygdskommuner | Servicekommuner | Stora servicekommuner | Storstadskommuner | Samtliga |
|---|---------------------|---------------------------------|-----------------------------------|--------------------|-------------------|-----------------|-----------------------|-------------------|----------|
| Vidareutveckla och konsolidera det lokala näringslivet | 90 | 85 | 83 | 80 | 100 | 85 | 94 | 63 | 83 |
| Skapa fler arbetstillfällen | 75 | 60 | 40 | 62 | 82 | 62 | 56 | 42 | 60 |
| Öka den branschvisa differentieringen av kommunens näringsliv | 45 | 69 | 57 | 38 | 52 | 31 | 31 | 26 | 46 |
| Öka de lokala företagens konkurrenskraft | 56 | 37 | 30 | 49 | 57 | 15 | 56 | 30 | 42 |
| Ställa mer mark till näringslivets förfogande | 38 | 34 | 23 | 38 | 14 | 39 | 50 | 50 | 36 |
| Öka antalet småföretag | 34 | 41 | 27 | 43 | 38 | 23 | 31 | 17 | 33 |
| Öka antalet serviceföretag | 38 | 42 | 43 | 32 | 23 | 31 | 13 | 14 | 31 |
| Verka för att företagen i kommunen använder varandras tjänster mer än som sker nu | 35 | 24 | 20 | 32 | 27 | 54 | 13 | 26 | 28 |
| Hjälpa personer att starta nya företag | 29 | 35 | 30 | 31 | 55 | 23 | 44 | 5 | 30 |
| Öka antalet företag inom tillverkningsindustrin | 23 | 15 | 10 | 36 | 46 | 39 | 25 | 18 | 24 |
| Bygga fler industrilokaler | 29 | 11 | 13 | 14 | 18 | 15 | 38 | 11 | 15 |
| Öka samarbetet med andra kommuner inom näringspolitiken | 11 | 10 | 7 | 9 | 9 | 15 | 13 | 21 | 12 |
| Skaffa ökade resurser från STU och Utvecklingsfonden till företagen i kommunen | 15 | 11 | 17 | 12 | 19 | 0 | 6 | 3 | 11 |
| N | 47-49 | 44-48 | 30 | 33-35 | 21-22 | 13 | 16 | 35-38 | 249-253 |

Kommentar: Näringslivssekretärenkäten.

dustrimark och -lokaler de servicedominerade kommunernas viktigaste mål vad gäller näringsstrukturen. Till viss del överraskar detta naturligtvis föga. Ett centralt problem i all näringspolitik är just strukturproblemen, dvs att befintliga företags verksamhet inte är perfekt relaterade till efterfrågebild och konkurrenternas teknologi. På sikt utgör den här situationen ett påtagligt hot mot företagets framtida verksamhet, eftersom konkurrenter tillverkar samma varor billigare, snabbare och effektivare. Och det direkta hotet mot det "mogna" företaget är ett indirekt hot mot den kommun företaget befinner sig i. Mot denna bakgrund ter det sig således t ex helt naturligt att det är främst i industrikommunerna man vill öka antalet servicesektorföretag och öka branschdifferentieringen av det lokala näringslivet.

Tabell 3.2 visar emellertid också flera oväntade resultat. Vi finner t ex att det i första hand är inom storstadsregionerna, som kommunerna menar att samarbetet dem emellan bör öka på det näringspolitiska området. En nära till hands liggande förklaring är att dessa kommuner upplever hotet från storstadskommunen, dvs Stockholm, Göteborg och Malmö, och att det är med dessa kommuner man vill öka det näringspolitiska samarbetet. Landsbygds- och glesbygdskommunerna är tillsammans med de decentraliserade industrikommunerna de som i lägst grad menar att ett ökat samarbete mellan kommunerna är ett viktigt näringspolitiskt mål.

Slutligen kan vi se hur den industriella utvecklingens mönster i kommunerna återspeglas i vilka strukturmål som är mest prioriterade i de olika kommuntyperna. Inom landsbygds- och glesbygdskommunerna är en ökad tillverkningsindustri den viktigaste strukturmålsättningen, viktigare än att få servicesektorföretag till kommunen. Inom de industridominerade kommunerna vill man emellertid främst öka antalet servicesektorföretag; här har man kanske upplevt problem och osäkerhet visavi företag i osäkra branscher som dominerar kommunens näringsliv, och vill ha ett ökande antal företag av mindre storlek inom tjänstesektorn, som upplevs som "framtidsektorn". De kommuner som domineras av tjänstesektorföretag förefaller inte ha strukturmål som särskilt angelägna; här vill man istället öka tjänstebytet mellan kommunens företag och på så sätt stärka de lokala näringsmässiga nätverken. Kommunerna befinner sig således på olika ställen i utvecklingskedjan jordbruk-tillverkningsindustri-servicesektorföretag-nätverksutveckling, och det är den aktuella utvecklingsnivån som bestämmer vilka strukturmål som anses viktigast.

Näringspolitisk målprioritering i olika lokala politiska ekonomier

Om således den lokala näringsstrukturen har ett mycket starkt inflytande över vilka näringspolitiska mål som prioriteras i kommunens näringspolitik, blir nästa fråga i vilken utsträckning denna målprioritering också påverkas av den lokala politiska ekonomins egenskaper. Diskussionen om olika modeller av lokal politisk ekonomi inleddes i kapitel 1 och kommer att utvecklas vidare i kapitel 4. Vi skall emellertid här undersöka i vilken utsträckning de olika modellerna skiljer sig åt vad avser näringspolitisk målprioritering.

Skillnaden mellan nattvaktar- och beroendemodellerna å ena sidan och styrnings- och mobiliseringsmodellerna å den andra avser kommunens strategi visavi näringslivet (jfr. fig. 1.2). Denna skillnad operationaliseras i denna studie med avseende på antalet mål som anges som "mycket viktiga". Nattvaktar- och beroendemodellerna skall således definitionsmässigt ha färre prioriterade mål än styrnings- och mobiliseringsmodellerna.

Diversifiering av näringslivet och konsolidering av befintliga företag i förening med hög sysselsättning är de främsta målen i den kommunala näringspolitiken. Diversifieringsmålets betydelse framgår av flera av de angivna målen, t ex de höga prioriteringarna av vidareutveckling av det lokala näringslivet och bistånd vid nyföretagande, liksom av målet att öka den branschvisa differentieringen. Implementeringen av dessa mål är emellertid en utdragen process. Diversifiering sker långsiktigt, främst genom att nya företag etableras vid sidan om de befintliga företagen.

Men vad kommunerna vill ha är en sak, vad de kan få är ofta en annan. Diversifiering mellan olika branscher är ett svårt mål att implementera, därför att det kan tvinga kommunerna att välja mellan, och kanske också att säga nej till, vissa typer av industrietableringar. Problemet är särskilt påtagligt för kommuner med stor brist på arbetstillfällen och/eller med få, stora företag i "mogna" branscher. Skall kommunen avstå från att tacka ja till en företagsetablering, bara för att den sker i en bransch som redan dominerar det lokala arbetslivet? För kommuner med en stor andel tillverkningsindustri blir denna fråga känslig; kortsiktiga sysselsättningsmål ställs mot mer långsiktiga diversifieringsmål. Kommuner med en omfattande småföretagsamhet inom tjänstesektor och teknologiutveckling torde däremot lyda under regeln "ju fler företag desto bättre", och då är naturligtvis nya tillskott också i dessa branscher välkomna.

Tabell 3.3 Näringspolitiska måls betydelse i olika modeller av lokala politiska ekonomier. Andelen kommuner i respektive kommuntyp som anger målen som "mycket viktigt mål" (procent).

| Mål | Modell av politisk ekonomi | | | |
|---|----------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------------|
| | Nattväktar- modellen | Styrnings- modellen | Beroende- modellen | Mobiliserings- modellen |
| Vidareutveckla och konsolidera det lokala näringslivet | 77 | 91 | 77 | 92 |
| Hjälpa personer att starta nya företag | 72 | 41 | 8 | 49 |
| Skapa fler arbetstillfällen | 36 | 76 | 36 | 74 |
| Öka den branschvisa differentieringen av kommunens näringsliv | 30 | 47 | 18 | 66 |
| Ställa mer mark till näringslivets förfogande | 19 | 44 | 21 | 47 |
| Öka antalet småföretag | 17 | 47 | 8 | 44 |
| Öka antalet serviceföretag | 15 | 36 | 13 | 44 |
| Öka de lokala företagens konkurrenskraft | 15 | 62 | 15 | 60 |
| Verka för att företagen i kommunen använder varandras tjänster mer än som sker nu | 4 | 39 | 18 | 39 |
| Bygga fler industrilokaler | 4 | 19 | 8 | 22 |
| Öka samarbetet med andra kommuner inom näringspolitiken | 4 | 17 | 0 | 17 |
| Öka antalet företag inom tillverkningsindustrin | 2 | 39 | 5 | 33 |
| Skaffa ökade resurser från STU och Utvecklingsfonden till företagen i kommunen | 2 | 12 | 3 | 18 |
| N | 46-47 | 49-54 | 37-39 | 95-99 |

Kommentar: Näringslivssekreterarenkäten.

Det torde vara relativt ovanligt att kommuner tackar nej till företagsetableringar, men det förekommer. I samtliga de fem kommuner som djupanalyserades i forskningsprogrammets delprojekt om kommunernas nä-

ringspolitik (jfr. Pierre 1991a) hade man vid något tillfälle sagt nej till en företagsetablering i kommunen. Vid inget av dessa tillfällen var motiveringen emellertid att företaget inte passade in i den lokala näringsstrukturen (se vidare kapitel 6).³

Kommunernas näringspolitiska verksamhet

Kommunernas verksamhet på det näringspolitiska området är av en sådan bredd och variation att vi här endast kan peka på de viktigaste och mest generella inslagen. Kommunerna själva har en betydligt bredare definition av "näringspolitik" än vad forskarna har, och ser i stort sett alla åtgärder som har någon effekt på den lokala näringsverksamheten som en näringspolitisk åtgärd. Kommunernas näringslivsfunktioner bedriver därför en lång rad olika verksamheter; man organiserar marknadsföringskampanjer och "starta eget"-kurser, ansvarar för uppfinnarcentra och verkstäder, hyr ut industrifastigheter, hjälper företag med marknadsanalyser och lotsar deras ärenden genom den kommunala apparaten, arrangerar näringslivsträffar, organiserar jippon, etc. Listan kan göras betydligt längre, men dessa exempel visar på bredden och mångfalden i vad kommunerna ser som näringslivsrelaterade aktiviteter.

Om vi istället betraktar kommunernas näringspolitik i ett snävare perspektiv, faller flera av dessa verksamheter utanför ramen av strikt näringspolitiska åtgärder. Vi kan här mycket grovt skilja på tre olika typer av åtgärder; *strukturelaterade*, *kunskaps- och teknologirelaterade* samt *företagsrelaterade* åtgärder. På lång sikt fyller naturligtvis dessa olika åtgärdstyper liknande funktioner, men i det mer kortsiktiga perspektivet har de olika syften och inriktning. Dessa näringspolitiska åtgärder innefattar i varierande omfattning moment av vad vi kan kalla kommunala näringspolitiska policyfunktioner; *resursmobilisering* och *beroendereducering*. Resursmobiliseringsbegreppet avser mobilisering av resurser såväl inom kommunen som från externa källor. Beroendereducering avser kommunens långsiktiga näringspolitiska mål att minska beroendet till vissa näringsverksamheter, som t ex storskalig tillverkningsindustri med osäkra framtidsutsikter.

Strukturelaterade åtgärder är sådana näringspolitiska insatser som direkt syftar till att förändra den lokala näringsstrukturen. Kommunerna har, som nämnts tidigare, mycket begränsade möjligheter att

påverka grunderna i den lokala näringsstrukturen, som t ex storföretag. Alla förändringar av den lokala näringsstrukturen måste därför ske i form av nyföretagande, antingen vid sidan om befintliga företag eller genom avknoppningar från dessa. Kommunerna kan påverka denna successiva strukturförändring på olika sätt, främst genom att söka attrahera företag inom önskvärda branscher till kommunen, eller genom att verka för att större, befintliga företag medger "avknoppning" av vissa processer eller moment i form av nya, mindre företag. Man kan också uppmuntra nyföretagande, t ex genom att organisera "starta eget"-kurser och bistå med marknadsanalyser och kontakter med myndigheter. Vidare kan man söka avskräcka företag i icke önskvärda branscher från att etablera sig i kommunen. Detta är emellertid en betydligt mer riskabel strategi, eftersom den reser frågor om näringsfrihet och etableringsrätt.

Kunskaps- och teknologirelaterade åtgärder avser kommunala insatser för att höja personalens kunskapsnivå och industrins teknologinivå. Dessa åtgärder kan t ex avse genomförande av utbildningar som det lokala näringslivet efterfrågar. Sådana utbildningar kan också bidra till att rekrytera eller hålla kvar yngre och relativt högutbildad arbetskraft. Utbildningar av detta slag är starkt efterfrågade av företagen (se tabell 4.9). Denna typ av åtgärder avser vidare kommunalt engagemang i uppfinnarcentra och teknikcentra. Dessa typer av centra har ökat dramatiskt i antal under 1980-talet. En inventering 1987 fann att det existerade 515 "resurscentra" i Sverige (Hjern 1989b; jfr. Beckman *et al* 1985; Melin *et al* 1984:94f). Dessa centra syftar till att höja teknologinivåerna hos företagen och att utveckla produktkoncept till prototyper. Antalet sådana centra torde inte ha minskat sedan 1987. För denna verksamhet har kommunerna ofta goda möjligheter att mobilisera resurser från Utvecklingsfonden.

Företagsrelaterade åtgärder är sådana insatser som mer specifikt underlättar de lokala företagens verksamhet i olika avseenden. Det kan t ex avse lokal upphandling, dvs att kommunen och dess förvaltningar i första hand lägger beställningar på varor och tjänster hos företagen i kommunen. Det finns inte många undersökningar av betydelsen av lokal upphandling. En studie av två kommuners upphandling rapporterar emellertid att kommunerna gjorde 60 respektive 45 procent av sin upphandling lokalt. Tjänsteupphandling var betydligt vanligare än varuupphandling (Melin *et al* 1984:104). Kommunerna antas vara tveksamma till denna typ av åtgärder, eftersom den lätt kan snedvrída konkurrensförhål-

landena mellan företagen, och eftersom kommunerna också i många fall måste tillämpa ett anbudsförfarande.

Till de företagsrelaterade åtgärderna skall också räknas hjälp till företagare med att lotsa ärenden genom olika offentliga beslutsprocesser, hjälp att knyta kontakter mellan företagen i kommunen, etc. Specifika företagsrelaterade åtgärder kan emellertid komma i konflikt med kommunallagens bestämmelser om förbud mot riktade (selektiva) kommunala näringspolitiska åtgärder. Som framgår av tabell 3.4 nedan är emellertid många kommuner inte obenägra att genomföra selektiva åtgärder, och menar också att de för övrigt redan är inbegripna i sådana verksamheter (jfr. Hjerm 1986:13f).

Betydelsen av dessa olika typer av näringspolitiska åtgärder för de två policyfunktionerna varierar. I figur 3.1 nedan anges några exempel på hur de olika åtgärdstyperna kan relateras till policyfunktionerna.

Figur 3.1 Kommunala näringspolitiska åtgärder och policyfunktioner

| Åtgärdstyper | Policyfunktion | |
|--|---|--|
| | Resursmobilisering | Beroendereducering |
| Strukturrelaterade åtgärder | Nya företag till kommunen Diversifiering av befintliga företag ("avknoppning") Resurser från stat, länsstyrelse, Utvecklingsfond, Trygghetsfond | Ökad branschvis differentiering av näringslivet |
| Kunskaps- och teknologirelaterade åtgärder | Uppfinnarcentra och teknikcentra. Utbildningar på gymnasie- och högskolenivå Resurser från STU, länsstyrelsen (SÖ) UHÄ och Utvecklingsfond | Färre storföretag i osäkra branscher. Stärkt internationell konkurrenskraft |
| Företagsrelaterade åtgärder | Lokal upphandling, marknadsanalyser, hjälp med ärenden Resurser från den kommunala organisationen (intern resursmobilisering) | Minska risken för konkurser och nedläggningar |

De företagsrelaterade åtgärderna medger minst möjligheter för extern resursmobilisering. Denna åtgärdstyp ligger normalt inom ramen för

Tabell 3.4 Näringslivssekreterarnas syn på kommunernas näringspolitiska kompetens och inriktningen av kommunernas åtgärder i olika modeller av lokala politiska ekonomier (procent).

| Enkätfrågor | Modell av lokal politisk ekonomi | | | | |
|--|----------------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------------|----------|
| | Nattvaktar- modellen | Styrnings- modellen | Beroende- modellen | Mobiliserings- modellen | Samtliga |
| Anser Du att den gällande kompetensregeln försvårar genomförandet av kommunens näringspolitiska mål? | 11 | 13 | 13 | 24 | 17 |
| I vilken utsträckning anser Du att de åtgärder kommunen genomfört reellt sett gynnat vissa företag mer än andra? | 27 | 15 | 21 | 36 | 27 |
| "Anser Du att kommunerna borde ges formell kompetens att i större utsträckning stödja enskilda företag?" (mer än ett svarsalternativ är möjligt) | | | | | |
| Ja, eftersom det skulle öka effektiviteten i näringspolitiken | 4 | 6 | 8 | 19 | 12 |
| Ja, eftersom olika företag behöver olika mycket stöd av kommunen | 11 | 12 | 10 | 19 | 15 |
| Ja, eftersom många kommuner (bl a denna kommun) redan ger selektivt stöd till företagen, så borde detta skrivas in i den kommunala kompetensen | 9 | 10 | 10 | 12 | 12 |
| Ja, annat svar | 7 | 2 | 8 | 6 | 5 |
| N | 45-46 | 51-53 | 39 | 97-99 | 249-253 |

Kommentar: Näringslivssekreterarenkäten. Data för de två översta frågorna är andelen som svarat "ja, i mycket stor utsträckning" eller "ja, i stor utsträckning". Övriga svarsalternativ var "ja, i liten utsträckning" samt "nej, inte alls".

kommunens rutinmässiga förhållande till näringslivet. Vissa av de andra åtgärdstyperna — framför allt resursmobilisering från Utvecklingsfonden — är ett relativt kontinuerligt inslag för de flesta kommuner. Genom att skapa uppfinnarcentra eller andra infrastrukturer för innovationer och

produktutveckling ökar kommunerna sina möjligheter att mobilisera resurser från dessa fonder (även om formellt sett anslagen går till den enskilde sökande). Andra typer av resurser mobiliseras från fall till fall.

Omfattningen av kommunernas näringspolitiska verksamhet kan antas påverka vilken syn man har på kommunernas nuvarande kompetens på detta område. Tabell 3.4 redovisar hur näringslivssekreterare i olika typer av lokala politiska ekonomier ser på kommunernas kompetens, och i vilken utsträckning de åtgärder man genomför är förenliga med lagar och prejudicerande kammarrättsbeslut på detta område.

Mobiliseringsmodellen skiljer sig från de andra modellerna vad gäller synen på den kommunala näringspolitiska kompetensen och i vilken utsträckning den formella ramen begränsar det kommunala handlingsutrymmet. Ju aktivare kommunerna är, desto mer låsta upplever de sig vara av regelsystemet. Man kan också konstatera att kommunerna i nattväktarmodellen i relativt hög grad menar att deras näringspolitiska insatser haft en selektiv effekt.

Kommuner i styrnings- och mobiliseringsmodellerna — de näringspolitiskt mer aktiva kommunerna — tycks vara de som i något högre grad än andra kommuner ställer sig positiva till en mer selektiv kommunal näringspolitik. Skillnaderna är emellertid relativt små. Sammantaget redovisar dock tabell 3.4 en bild av att aktiva kommuner påverkas mer av kompetensregeln än de mer passiva kommunerna — ett föga överraskande resultat — och att de aktiva kommunerna gärna vill utöka sin näringspolitiska arsenal med selektiva åtgärder.

Det förefaller således som om den lokala politiska ekonomin är en viktig förklaringsfaktor till kommunernas näringspolitik och deras ambitioner på detta område. Vi skall därför i nästa kapitel fördjupa analysen av dessa olika typer av lokala politiska ekonomier.

Noter

¹ Däremot behandlas i detta kapitel inte de olika typer av institutionaliserade offentligt-privata samarbeten, som finns i ett stort antal kommuner. Dessa typer av organisationer behandlas i kapitel 4.

² Begreppet "handha" kan här förefalla vagt och oprecist. Vi vet emellertid inte mycket om exakt vilka funktioner dessa stiftelser fyller. Det förefaller emellertid rimligt att anta — och fallstudier antyder (Pierre 1991a) — att stiftelserna har ett påtagligt inflytande över såväl formuleringen som implementeringen av kommunens näringspolitik. Dessa funk-

tioner fullgörs i ett mer eller mindre utvecklat samspel med kommunledningen. Det är dock vanligt att kommunstyrelsen är representerad i stiftelsernas styrelser (Hjern 1989a).

³ Det finns emellertid många uppgifter om att kommuner avböjt företagsetableringar för att skydda kommunens befintliga företag från nya konkurrenter. Detta har framför allt varit fallet inom dagligvaruhandeln och livsmedelsföretag, där kommunerna anklagas för att hindra nya företagsetableringar för att skydda affärer inom de större affärskedjorna. Sedan 1983 har NO behandlat ett 40-tal ärenden av denna typ (intervjuuppgift Lars-Erik Harding, NO:s kansli, den 8 maj 1991; jfr. SPK 1990, 1991). Lokala näringspolitiska åtgärder av detta slag kan ha mycket negativa effekter på längre sikt. Ett stort problem vid omstruktureringen av industrin i i Ruhrområdet är att företag i andra branscher än de dominerande kol- och stålsektorerna på olika sätt hindrats att etablera sig där. Därför finns ingen ersättningsindustri att tillgå, när kol- och stålföretagen går i konkurs (Benkert 1991).

4. Lokala politiska ekonomier

Inledning

I kapitel 1 diskuterades kortfattat begreppet "lokal politisk ekonomi" i ett teoretiskt perspektiv. Där ställdes denna teoriram mot den förhandlingsekonomiska teorin, och olika former av beroendeförhållanden mellan kommun och näringsliv diskuterades. I kapitel 3 har vi sett hur olika lokala politiska ekonomier skiljer sig åt vad gäller kommunernas näringspolitiska aktivitet, och kommunernas perspektiv på förändringar av den kommunala näringspolitiska kompetensen.

I detta kapitel skall vi klä teorin om lokala politiska ekonomier med ytterligare empiri. Inledningsvis diskuteras kommunernas näringspolitik som en lokal politisk ekonomi, framför allt vad avser de styringsmöjligheter kommunerna har visavi det lokala näringslivet och i vilka avseenden kommunerna kan ses som beroende av det lokala näringslivet. Därefter undersöks olika former av samarbete mellan kommunerna och det lokala näringslivet och vilka faktorer som underlättar, respektive försvårar detta samarbete. Denna analys leder över i en diskussion kring kommunernas strukturella beroendeförhållanden, dvs sådana beroendeformer som är betingade av den lokala näringsstrukturen och de politiska och ekonomiska utmaningar den erbjuder. Slutligen analyseras näringslivets inflytande över den lokala politiken, inte endast vad avser inflytande över strikt näringspolitiskt relaterade frågor utan också över andra kommunala verksamhetsområden.

Genom att nalkas lokala politiska ekonomier från dessa fyra olika utgångspunkter — kommunernas styringskapacitet, offentligt-privata samarbetsformer, kommunernas strukturella beroendeförhållanden och näringslivets inflytande över den kommunala politiken — skapar vi goda förutsättningar för en samlad bedömning av hur lokala politiska ekonomier fungerar, och hur olika politiska och näringsmässiga faktorer påverkar den lokala politiska ekonomin.

Kommunal näringspolitik som lokal politisk ekonomi

I kapitel 1 utvecklades en grov typologi avseende olika kommuners lokala politiska ekonomi, dvs olika modeller för förhållandet mellan kommunerna och det lokala näringslivet. Av särskilt intresse i denna analys är kommunernas och näringslivets ömsesidiga beroendeförhållanden och strategier visavi varandra. För kommunernas vidkommande är vi intresserade av deras näringspolitiska aktivitet och engagemang i näringslivets problem och behov av kommunala åtgärder. För näringslivets vidkommande vill vi veta hur företagen är organiserade på lokal nivå, och hur aktiva de är med att föra fram krav till kommunen. Tillsammans ger oss dessa två indikatorer en grov men översiktlig beskrivning på olika modeller av lokala politiska ekonomier. Vad gäller de strukturella beroendeförhållanden som kommunerna står inför, återkommer vi till den analysen senare i detta kapitel.

I kapitel 1 identifierade vi fyra modeller av lokala politiska ekonomier: nattvaktar-, styrnings-, beroende- och mobiliseringsmodellerna. Nattvaktarmodellen kännetecknas av att varken kommun eller näringsliv söker samverka i näringspolitiska eller andra frågor; bägge parter väljer vad som kan kallas en autonomistrategi. I styrningsmodellen har kommunen en aktiv näringspolitik, medan näringslivet är passivt. I beroendemodellen är bilden den motsatta; näringslivet är aktivt och för fram omfattande krav på olika typer av kommunala åtgärder, men kommunen är näringspolitiskt sett relativt passiv. I mobiliseringsmodellen, slutligen, är båda parter öppna inför motparten, och båda är näringspolitiskt aktiva. Båda parter har i denna modell följt den sk integrationsstrategin, dvs de söker samarbete med motparten för att i samverka med denne uppnå viktiga mål.

För att operationalisera autonomi- och integrationsbegreppen använder vi oss av två olika indikatorer. Den första indikatorn avser kommunernas näringspolitiska aktivitet; vi har använt ett index på de antal mål, som kommunernas näringslivssekreterare i enkätstudien angivit som ”mycket viktiga mål”. De mål som näringslivssekreterarna ombads att ange betydelsen av i kommunens näringspolitik framgår av tabell 3.1 ovan. Denna indikator ger naturligtvis endast en grov approximation på kommunens näringspolitiska aktivitet, men kommuner som anger många mål som ”mycket viktiga” torde generellt sett vara näringspolitiskt mer aktiva än sådana kommuner som endast anger få eller inga mål som mycket viktiga. Den andra indikatorn gäller näringslivets aktivitet visavi kommu-

nen; vi har byggt ett enkelt index på det antal krav som näringslivet enligt de kommunala näringslivssekreterarna fört fram mot kommunen, både vad avser strikt näringspolitiska frågor och andra kommunala verksamhetsområden. Dessa typer av krav redovisas i tabell 4.9 nedan.

De uppgifter som näringslivssekreterarna lämnat i dessa avseenden får anses ha mycket god validitet. Merparten av näringslivets krav torde framföras till näringslivssekreterarna, eftersom dessa tjänstemän har täta kontakter med företagen i kommunen. I den mån kraven skulle framföras till någon annan tjänsteman eller politiker i kommunen torde näringslivssekreterarna informeras om detta, antingen av näringslivet eller av kommunaltjänstemannen. Näringslivssekreteraren kan således ses som spindeln i nätet av kommunikationer mellan kommun och företag.¹

Låt oss först undersöka, hur kommunerna fördelar sig i dessa fyra olika typer av lokala politiska ekonomier. Tabell 4.1 redovisar denna fördelning.

Tabell 4.1 Förekomst av olika modeller av lokala politiska ekonomier (procent).

| | | <i>Kommunens näringspolitiska strategi</i> | |
|--|-------------|--|------------------------------|
| | | Autonomi | Integration |
| <i>Det lokala näringslivets strategi</i> | Autonomi | Nattväktar-modellen 20 | Styrnings-modellen 23 |
| | Integration | Beroende-modellen 16 | Mobiliserings-modellen 41 |

Kommentar: N=239. Kommunerna har klassificerats efter ett index som bygger på det genomsnittliga antalet "mycket viktiga mål" i kommunernas näringspolitik samt ett index som anger det genomsnittliga antalet krav framförda från näringslivet till kommunen. Indexen har dikotomiserats vid sina medelvärden.

Den här typologiseringen bygger som nämnts ovan endast på kommunens rangordning av olika näringspolitiska mål och näringslivets

kravaktivitet visavi kommunen; den säger ingenting om skillnader i lokala näringsstrukturer eller politiska förhållanden. Vår nästa fråga blir därför, i vilka näringsmässiga och politiska avseenden dessa fyra modeller skiljer sig åt. Tabell 4.2 redovisar modellernas näringsmässiga och politiska egenskaper. Tabell 4.3 presenterar data angående de lokala näringsstrukturena i de fyra modellerna.

De olika modellerna av politiska ekonomier uppvisar slående likheter vad gäller sysselsatta i olika näringsgrenar, befolkningstal och ekonomi; avvikelserna från riksgenomsnittet är helt marginella. Formerna för de lokala politiska ekonomierna kan således inte direkt korreleras till t ex sysselsatta i olika näringsgrenar.

Däremot ser vi något större variation när det gäller de politiska majoritetssituationerna i de olika modellerna. De modeller som illustrerar en kommunal integrationsstrategi, dvs styrings- och mobiliseringsmodellerna, är stabilt socialistiskt styrda i något högre grad än andra modeller av lokala politiska ekonomier. Denna iakttagelse stämmer väl överens med observationer i tidigare studier av kommunal näringspolitik; socialistiska kommuner tenderar, oberoende av lokal näringsstruktur, att vara mer näringspolitiskt aktiva än stabilt borgerliga eller instabila kommuner (Pierre 1991a). Vi ser emellertid också att det bland kommunerna inom styringsmodellen finns en stor andel stabilt borgerliga kommuner representerade.

Ett annat sätt att undersöka politiska faktors betydelse är att skilja mellan *stabila* och *instabila* kommuner. Vi finner då att stabila kommuner är i högre grad näringspolitiskt aktiva än de instabila kommunerna. Möjligen kan detta bero på att långsiktig politisk stabilitet, oberoende av majoritetens ideologiska orientering, är en förutsättning för att nära kontakter skall kunna utvecklas med det lokala näringslivet (Pierre, kommande). En ytterligare hypotes är att det är svårare att formulera och implementera en kommunal näringspolitik i politiskt instabila kommuner, jämfört med stabila kommuner.

Dessa data på kommunernas egenskaper, fränför allt sysselsättnings fördelning på olika näringsgrenar, reflekterar emellertid endast den lokala näringsstrukturen. I inledningskapitlet antog vi, att det kan finnas flera faktorer relaterade till denna struktur som utgör betydelsefulla förutsättningar för det lokala samarbetet mellan privata och offentliga aktörer. I tabell 4.3 redovisas de olika lokala politiska ekonomiernas lokala näringsstrukturer på sex olika dimensioner.

Tabell 4.2 Lokala politiska ekonomier: kommunegenskaper i de fyra modellerna

| Kommunegenskaper | Nattväktar- modellen | Styrnings- modellen | Beroende- modellen | Mobiliserings- modellen | Samt- liga |
|--|-------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------|
| <i>Sysselsättning</i> | | | | | |
| Andel sysselsatta inom industri (%) | 33 | 32 | 33 | 33 | 33 |
| Andel sysselsatta inom service-närings- närings (%) | 60 | 58 | 58 | 58 | 59 |
| Andel sysselsatta inom jordbruk (%) | 9 | 10 | 9 | 9 | 9 |
| <i>Befolkningstal, tätortsgrad</i> | | | | | |
| Befolkningstal (1000-tal) | 20 | 25 | 32 | 30 | 30 |
| Tätortsgrad (%) | 76 | 70 | 73 | 71 | 73 |
| <i>Ekonomi:</i> | | | | | |
| Andel av medelskatte- kraften (%) | 95 | 90 | 92 | 90 | 92 |
| <i>Politisk majoritet:</i> | | | | | |
| stabil borgerlig | 21 | 37 | 15 | 18 | 23 |
| instabil | 55 | 43 | 69 | 50 | 52 |
| stabil socialistisk | 23 | 20 | 15 | 32 | 25 |
| <i>Förhållandet kommun- näringsliv</i> | | | | | |
| Målindex | 2,3 | 5,5 | 2,3 | 6,0 | 4,0 |
| Kravindex 1 | 3,0 | 3,3 | 6,3 | 6,6 | 4,4 |
| Kravindex 2 | 2,6 | 3,1 | 5,8 | 6,2 | 4,1 |

Kommentar: Näringslivssekreterarenkäten, Årsbok för Sveriges kommuner. Med stabila politiska majoriteter avses samma politiska majoritet i kommunen under perioden 1973-1991. Målindex avser det genomsnittliga antalet mål, som kommunerna uppgivit som "mycket viktiga mål". Kravindex 1 avser det genomsnittliga antalet krav, som näringslivet fört fram till kommunen. Kravindex 2 avser det genomsnittliga antalet krav, som kommunerna tillgodosett.

Tabell 4.3 Lokala politiska ekonomier: lokala näringsstrukturer.

| Lokala näringsstrukturella egenskaper | Nattväktar-modellen | Styrnings-modellen | Beroende-modellen | Mobiliserings-modellen | Samtliga |
|---------------------------------------|---------------------|--------------------|-------------------|------------------------|----------|
| Det lokala näringslivet domineras av | | | | | |
| Få, stora företag | 34 | 31 | 19 | 32 | 31 |
| Många, små företag | 66 | 69 | 81 | 68 | 69 |
| Branschensidighet | 44 | 42 | 33 | 50 | 44 |
| Branschdifferentiering | 56 | 58 | 67 | 50 | 56 |
| Tillverkningsindustri | 51 | 78 | 78 | 74 | 71 |
| Serviceföretag | 49 | 22 | 22 | 26 | 29 |
| Mogna företag | 64 | 85 | 78 | 76 | 76 |
| Framtidsindustrier | 36 | 15 | 22 | 24 | 24 |
| Multinationella företag | 24 | 13 | 8 | 23 | 17 |
| Svenska företag | 76 | 87 | 92 | 77 | 83 |
| Offentliga arbetsgivare | 73 | 76 | 70 | 68 | 72 |
| Privata arbetsgivare | 27 | 24 | 30 | 32 | 28 |

Kommentar: Näringslivssekreterarenkäten. Data bygger på näringslivssekreterarnas bedömning av kommunens näringsstruktur i de sex dimensionerna på en skala från 1 till 10. Dessa data har därefter dikotomiserats med brytpunkt vid skalans mittpunkt. Markerade data är sådana, som uppvisar en skillnad på tio procentenheter eller mer jämfört med riksgenomsnittet.

I dessa beskrivningar av de fyra modellernas näringsstrukturer framträder skillnaderna mellan de olika lokala politiska ekonomierna tydligare. Varje typ uppvisar vissa särdrag. Näringssektorn i *nattväktarmodellen* kännetecknas av en mycket stor andel företag i servicenäringarna, liksom av vad som kallas "framtidsindustrier", vari serviceverksamheter kan antas utgöra en stor andel (se tabell 4.4 för en analys av hur dessa sex dimensioner förhåller sig till varandra). Näringssektorn i *styrningsmodellen* kännetecknas på motsvarande sätt av stora andelar tillverkningsindustri och "mogna" företag; även här kan vi anta att de två beskrivningarna överlappar. Kommunerna i *beroendemodellen* har en mycket hög andel småföretag i sina näringsstrukturer, liksom en något mindre andel utländskt ägda verksamheter än genomsnittskommunerna. Kommunerna i

mobiliseringsmodellen, slutligen, utmärker sig främst i det avseendet att de har en något högre andel branschsidigt näringsliv än de andra kommuntyperna.

Innan vi tolkar dessa data mot de beskrivningar vi tidigare gjort av de fyra modellerna av lokal politisk ekonomi, skall vi undersöka hur de sex dimensionerna som använts för att beskriva lokala näringsstrukturer förhåller sig till varandra. Det förefaller rimligt att anta att vissa av dessa dimensioner är nära korrelerade. Tabell 4.4 redovisar en korrelationsanalys av de sex dimensionerna.

Tabell 4.4 Sambandsmönster mellan näringsstrukturdimensionerna.

| | Branschdiffer- rentiering | Andel småföretag | Andel serviceföretag | Andel framtids- industrier | Andel svenska företag | Andel privata arbetsgivare |
|----------------------------------|------------------------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| Bransch- differen- tiering | x | .55** | .32** | .24** | .18* | -.18* |
| Andel små- företag | | x | .37** | .18* | .43** | -.22** |
| Andel ser- viceföretag | | | x | .42** | .20* | -.31** |
| Andel "fram- tidsindustrier" | | | | x | -.13 | -.03 |
| Andel svenska företag | | | | | x | -.21** |
| Andel privata arbetsgivare | | | | | | x |

Kommentar: Pearson's r. *= signifikans på 95 procents nivå; **=signifikans på 99 procents nivå. Data bygger på näringslivssekreterarenkäten (se kommentar till tabell 4.3).

Vissa av korrelationerna kan anses vara skäligen odramatiska. Att det sålunda finns ett starkt samband mellan branschdifferntiering och små-

företagsamhet, eller mellan framtidsindustrier och serviceföretagsamhet, är naturliga samband; dimensionerna kan t o m något sägas överlappa varandra i dessa avseenden.

Andra korrelationer förefaller mer intressanta. Vi ser ett mycket starkt samband mellan småföretagsamhet och svenskt företagsägande, vilket omvänt betyder att det finns ett samband mellan multinationellt ägande och större företagsenheter. I och för sig är inte heller detta direkt oväntat — internationellt ägda företag är ofta medelstora eller större — men det har viktiga implikationer för förhållandet mellan företag och kommun. Som diskuterades i kapitel 2 har företag i koncerner betydligt svagare kontakter med de orter de verkar på, jämfört med företag utanför koncerner. Då dessa internationella företag dessutom förefaller vara större företag, ser vi här två faktorer som drar i samma riktning; de försvårar kommunernas möjligheter att påverka företagets verksamhet. Läger vi till detta möjligheten att dessa större, multinationella företag är den ende eller en av de få större arbetsgivarna på orten, kommer således företagsstorlek, ägarstruktur och lokal näringsstruktur att sammantagna utgöra stora hinder för ett produktivt samarbete mellan näringsliv och kommun.

Ett annat intressant sambandsmönster finns mellan framtidsindustrier, branschdifferentiering och serviceföretagsamhet, vilket omvänt kan beskrivas som ett samband mellan ”mogna” industrier, branschensidighet och tillverkningsindustriell verksamhet. Dessa omständigheter kan tillsammans utgöra oerhörda problem för den enskilda kommunen. Ett exempel på denna näringsstruktur är de traditionella bruksorterna.

Korrelationsanalysen erbjuder naturligtvis endast en grov och sammanfattande beskrivning av relationerna mellan olika näringslivsegenskaper. Av särskilt intresse är de fall där olika strukturella faktorer som kan antas underlätta, respektive försvåra lokalt offentligt-privat samarbete drar i samma riktning.³

Sambandet mellan större företag, internationellt ägande och koncernmedlemskap är ett sådant samband; förutsättningarna för meningsfullt offentligt-privat samarbete förefaller här inte vara stora. Från för allt torde ägarstrukturen försvåra lokalt samarbete, då det enskilda företagets strategi utformas inom ramen för en industrikoncern och inte inom ramen för den lokala politiska ekonomin.

Sambandet mellan ”mogna” industrier, branschensidighet och tillverkningsindustri är ett annat lokalt näringsstrukturellt förhållande, som tycks inrymma mycket stora näringspolitiska utmaningar för kommunerna. Samtidigt kan näringslivets incitament för samarbete med kom-

munen antas vara begränsat, eftersom kommunerna saknar de nödvändiga resurserna för att kunna lösa de problem dessa företag står inför, i form av teknologitveckling, rationalisering och strukturanpassning.

Vi har nu ett underlag för en utförligare tolkning av de iakttagelser som gjordes i anslutning till tabellerna 4.2 och 4.3 ovan. Den lokala näringsstrukturen förefaller ha en mycket stor betydelse för den lokala politiska ekonomins natur. Den relativa passivitet på näringspolitikens område som kommunerna i *nattvaktarmodellen* uppvisar kan till viss del förklaras med hänvisning till den lokala näringsstrukturen. Dessa kommuner har stora andelar serviceföretag och andra "framtidindustriella" verksamheter. Framtidsutsikterna i dessa kommuner kan således beskrivas som gynnsamma, varför omfattande näringspolitiska insatser inte kan anses omedelbart påkallade.

I *styrningsmodellen* är bilden en annan. Kommunerna i denna modell har höga andelar företag inom tillverkningsindustri och inom "mogna" industrier (jfr. tabell 4.3). Denna näringsstruktur inrymmer stora potentiella faror för framtida företagsnedläggelser, och detta kan antas ha aktiverat kommunerna för att söka samarbete med de lokala företagen. Dessa företag har sannolikt inte särskilt starka incitament för att engagera sig i sådant samarbete. Deras behov av mer mark, förbättrad lokal infrastruktur eller andra typer av kommunala hjälpåtgärder får antas vara begränsade. Resultatet blir ett lokalt politiskt-ekonomiskt scenario, kännetecknat av en kommunal integrationsstrategi och näringslivets autonomistategi. Trots att denna modell uppvisar den största andelen stabilt borgerliga kommuner — traditionellt betraktade som näringspolitiskt sett mer passiva än socialistiskt styrda kommuner — uppvisar kommunerna generellt sett en hög näringspolitisk aktivitetsnivå (jfr tabell 4.2).

I *beroendemodellen* har näringsstrukturen höga andelar småföretagsamhet och tillverkningsindustri samt en hög branschdifferentiering. Skillnaderna mellan denna modell och styrningsmodellen består främst i att kommunerna i beroendemodellen har en högre andel småföretagsamhet, högre grad av branschdifferentiering och större andel företag inom "framtidindustrier" än kommunerna i styrningsmodellen. Problembilden är således mindre dramatisk i beroendemodellen än i styrningsmodellen. Många småföretag och ett differentierat näringsliv i framtidsorienterade verksamheter framstår säkerligen för många kommunala näringslivsansvariga som en idyllisk beskrivning av en kommuns näringsliv. Kommunerna i beroendemodellen är också mer näringspolitiskt passiva än t ex de i styrningsmodellen, trots att det lokala näringslivet är pådrivande och

integrations sökande visavi kommunen. Den kommunala organisationens relativa passivitet kan således förklaras på samma sätt som vad avser kommunerna i nattvaktarmodellen; den lokala näringsstrukturen inrymmer till synes inga större, akuta kritecken.

Kommunerna i *mobiliseringsmodellen*, slutligen, uppvisar de minsta avvikelserna från riksgenomsnittet vad avser näringsstruktur. Den enda avvikelserna värd att nämna är att dessa kommuners näringsliv är något mer branschensidigt än genomsnittet för landets kommuner och också har ett något starkare inslag av multinationella företag. Att såväl näringsliv som kommun tillämpar en integrationsstrategi kan således inte förklaras med hänvisning till extremt komplicerade näringsstrukturella problem. För kommunernas vidkommande ser vi att denna modell har den högsta andelen stabilt socialistiska kommuner, vilket kan bidra till att förklara deras höga benägenhet att engagera sig på näringspolitikens område. En annan förklaring kan vara att näringslivets höga kravaktivitet visavi kommunen aktiverar kommunens näringspolitik; som framgår av tabell 4.2 ovan finns det ett positivt samband mellan kravindexen och målindeket.

De fyra modellernas näringsstrukturer och kommunernas strategi visavi näringslivet uppvisar framför allt två förhållanden. Kommunernas näringspolitik förklaras till viss del av näringslivets krav på kommunalt handlande. Kommunerna i mobiliseringsmodellen är mer näringspolitiskt aktiva än kommunerna i styrningsmodellen. Detta mönster illustrerar vad vi kan kalla den lokala politiska ekonomins logik; den ena partens strävan efter samarbete uppmuntrar den andra parten att också engagera sig. Samma typ av mönster kan vi se för näringslivets vidkommande. Kravindexen antyder att näringslivet är något mer aktivt i mobiliseringsmodellen än i beroendemodellen, även om näringslivet i båda modellerna följer en integrationsstrategi.

Vi finner emellertid också att denna hypotes endast kan förklara en mindre del av kommunernas aktivitet på näringspolitikens område. Det finns t ex ingen skillnad i målindeket mellan nattvaktar- och beroendemodellerna, trots att näringslivet är betydligt mer pådrivande i den senare kommuntypen. Det tycks som om aktiv näringspolitik är en kommunal *möjlighet* snarare än ett "kategoriskt imperativ" eller någon "strukturellt tvingande" verksamhet (jfr. Lundquist 1984). De fyra olika modellerna av lokala politiska ekonomier erbjuder, som vi sett, olika typer av utmaningar för kommunerna, men i ingen av modellerna är kommunala näringspolitiska åtgärder framtvungade av den lokala näringsstrukturen. Det

är istället andra krafter som bestämmer näringspolitikens omfattning och inriktning. Det avser främst den lokala politiska viljan att agera i dessa frågor, det lokala politiska ansvarsutkrävandet och till viss del också den politiska, administrativa och ekonomiska kapaciteten att agera.

Vi skall nu fördjupa denna analys ytterligare genom att undersöka olika former för offentligt-privat samarbete på kommunal nivå, och hur vanliga dessa samarbetsformer är i olika modeller av lokala politiska ekonomier.

Olika former för lokalt offentligt-privat samarbete

I kapitel 1 diskuterades de beroendeformer som kan föreligga mellan offentliga och privata aktörer på lokal nivå. En generell slutsats var att de yttre förutsättningarna för samarbete är mycket goda. Såväl företag som kommun har intresse av att söka påverka motparten i olika avseenden, och — vilket är viktigare — den lokala politiska ekonomin inrymmer stora möjligheter för bägge parter att tjäna på ett samarbete. Från kommunens sida kan samarbete med privata företag vara ett sätt att tidigt få information om planerade förändringar i företagets verksamhet. Genom ett sådant samarbete kan kommunen få god kännedom om vilka problem företagen står inför, och vilka kommunala åtgärder som kan bidra till en lösning av dessa problem.

Slutligen kan ett viktigt incitament för kommunerna att engagera sig i denna typ av samarbete vara att man på detta sätt kan stärka banden mellan företagen och kommunen. God kommunal service mot företagen och en öppenhet för företagets krav på kommunens service i olika avseenden kan stärka den lokala sammanhållningen och lojalitetsbanden mellan företag och kommun.

Från företagets utgångspunkt förefaller incitamenten än tydligare. Deras kostnader för att engagera sig i samarbete med kommunen är mycket låga. För att tillhandahålla information om sin verksamhet till kommunen — detta tycks vara det mest efterfrågade av kommunerna (Pierre 1991a; Sundin 1991) — får de i gengäld inflytande över den lokala politiken på ett relativt tidigt stadium.

Men företagen skiljer sig åt i flera väsentliga avseenden vad avser sin relation till orten de verkar på. Flera studier har visat att företag som ingår i divisionaliserade koncerner har svagare band till den kommun de

är lokaliserade i, jämfört med andra företag (Brunsson-Johannisson 1983). Divisionsprincipen tenderar att ta överhand över lokaliseringprincipen, och enskilda företag i koncernen har ofta mycket begränsat inflytande över sin verksamhet. Platschefen för ett större järnverk knutet till Avestakoncernen uttrycker förhållandet sålunda: "Ort som organisatoriskt begrepp existerar inte i vår verksamhet" (Pierre 1991a:155).

Det finns således starka krafter som verkar för att separera företagen från den ort de verkar på. För att motverka detta har i många kommuner institutionaliserade samarbetsformer mellan kommun och företag vuxit fram. Låt oss nu undersöka, hur vanliga olika former av institutionaliserat samarbete är i de fyra modellerna av lokala politiska ekonomier. Tabell 4.5 redovisar förekomsten av sådana samarbetsformer.

Tabell 4.5 Offentligt-privat samarbete i olika modeller av lokala politiska ekonomier (procent).

| Organisationer och samarbetsformer | Modeller av lokal politisk ekonomi | | | | |
|--|------------------------------------|--------------------|-------------------|------------------------|----------|
| | Nattvaktar-modellen | Styrnings-modellen | Beroende-modellen | Mobiliserings-modellen | Samtliga |
| Andel kommuner med lokal näringslivsorganisation | 81 | 78 | 87 | 84 | 83 |
| Andel näringslivsorganisationer med kommunal representation | 48 | 44 | 40 | 41 | 42 |
| Andel kommuner med samarbetsorgan mellan kommun och näringsliv | 63 | 46 | 67 | 77 | 65 |
| N | 46-47 | 52-54 | 38-39 | 97-99 | 249-250 |

Kommentar: Näringslivssekreterarenkäten.

Ett första intryck av tabellen är den generellt sett höga andelen kommuner med lokala näringslivsorganisationer och institutionaliserade samarbetsorgan. Drygt åttio procent av landets kommuner har (minst) en lokal näringslivsorganisation, och i två av tre kommuner finns offentligt-privat

vata samarbetsorgan. Sådana samarbetsorgan är mindre vanliga i kommuner i styrningsmodellen än i andra modeller, vilket kan förefalla märkligt mot bakgrund av att kommuner i denna modell kännetecknas av integrationssträvanden med det lokala näringslivet.

Som helhet ger dock data en god bild av de fyra typerna av lokala politiska ekonomier. Mobiliseringsmodellen uppvisar de högsta andelarna kommuner med såväl lokala näringslivsorganisationer som samarbetsorgan mellan kommun och näringsliv. De båda parternas integrationssträvanden har således tagit tydliga institutionaliserade former. Däremot säger data inget om hur denna samarbetsform vuxit fram, eller vilka effekter den haft på näringslivskraven och de båda aktörernas strategi i förhållande till varandra. Vi vet således inte i vilken utsträckning det institutionaliserade samrådet är resultatet av ett mer eller mindre långvarigt informellt samarbete, eller om det är så att institutionaliseringen bidragit till att öka näringslivets kravintensitet och kommunens näringspolitiska engagemang.

Kommunala strukturella beroendeförhållanden

Lokala samarbetsorgan mellan kommun och näringsliv kan ses som ett av flera kommunala instrument för att söka påverka lokala företag. Sådan påverkan kan t ex avse förfrågningar om att uppmuntra nyföretagande, att diversifiera verksamheten eller att begära att kommunen informeras i god tid om förändringar i företagets verksamhet.

Men det finns gränser för vad kommunal näringspolitik kan åstadkomma. Alla kommuner befinner sig — om än i varierande utsträckning — i vad som kan kallas strukturella beroendeförhållanden. Med detta menar vi att kommunens resursmobilisering till viss del sker i förhållande till på kort sikt opåverkbara strukturer. Vissa typer av strukturer kan t o m vara helt opåverkbara. Exempel på sådana strukturer är kommunens geografiska läge, naturresurser och nationell infrastruktur.

Det är således viktigt att erinra sig att kommunernas näringspolitik bedrivs inom en ram av kortsiktigt opåverkbara yttre förhållanden. Kommunens politik kan ses som inte primärt syftande till att påverka denna ram, utan snarare till att minska beroendet av sådana faktorer i omgivningen som man har ingen eller begränsad möjlighet att påverka.

Kommunerna skiljer sig markant i dessa avseenden. Tack vare en fördelaktig lokalisering, en förmånlig position i den statliga infrastrukturpolitiken, ett vitalt och diversifierat näringsliv och kanske också en aktiv näringspolitik, har många kommuner relativt goda möjligheter att kontrollera, förutsäga och påverka de faktorer i sin omgivning som är av störst betydelse för kommunernas resursmobilisering. Andra kommuner kan finna sig oförmögna att påverka de faktorer i omgivningen som har avgörande betydelse för deras resursmobilisering. Exempel på denna typ av kommuner kan vara de traditionella brukssamhällena eller landsbygds- och glesbygdskommuner, dit få företag vill lokalisera verksamhet.

Kommunal näringspolitik som helhet tycks handla mer om att åstadkomma och uppmuntra förändring än att bevara *status quo*. Förändring är nödvändig av flera skäl. För det första förändras Sveriges industri kontinuerligt. Strukturomvandlingar och koncernbildningar förändrar de lokala näringsstrukturernas sammansättning och ägarförhållanden, nya processer och teknologier introduceras med starka effekter på sysselsättning, centraliseringen till allt färre företagsgrupper flyttar besluten från den kommunala miljön till nationella och internationella finanscentra, etc. Medan denna ständiga förändring är en förutsättning för näringslivets framtida konkurrenskraft och överlevnad, är dess kortsiktiga effekter utanför kommunernas kontroll och erbjuder oerhörda utmaningar för de kommuner, som blir strukturomvandlingens förlorare.

För det andra tycks många kommuners näringspolitik endast i begränsad omfattning syfta till att påverka de befintliga företagen. Istället söker t ex kommuner med ett eller få större företag med sin näringspolitik skapa förutsättningar för nytt företagande *vid sidan om* dessa större företag. Typexemplet är starkt industriberoende kommuner, vars näringspolitik i mycket liten omfattning är riktad mot industrierna utan istället är koncentrerad på att skapa eller rekrytera företag inom tjänste- eller servicesektorn. Även här ser vi således att förändring är ett mycket viktigare mål än kontinuitet och *status quo*.

I tidigare kapitel har vi antagit att kommunernas ökade aktivitet inom näringspolitiken delvis förklaras av en ökande beroendekänsla gentemot ett näringsliv, vars framtidsutsikter är osäkra. Hur skiljer sig olika lokala politiska ekonomier vad avser synen på beroendet till det lokala näringslivet? Tabell 4.6 redovisar näringslivssekreterarnas bedömningar av detta beroende.

Tabellen visar att det finns ett visst samband mellan bedömningen av beroendet till näringslivet och den kommunala näringspolitiska aktivite-

Tabell 4.6 Näringslivssekreterarnas bedömning av kommunernas beroendeförhållanden i olika modeller av lokala politiska ekonomier. Andel svarande som instämmer helt eller delvis i enkätpåståenden (procent).

| | Modell av lokal politisk ekonomi | | | | |
|--|----------------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------|
| | Nattvaktar- modellen | Styrnings- modellen | Beroende- modellen | Mobiliserings- modellen | Samt- liga |
| "Kommunens service är helt beroende av att företagen i kommunen går bra" | 45 | 79 | 74 | 80 | 72 |
| "Framtiden för företagen i kommunen är osäker" | 26 | 36 | 36 | 34 | 34 |
| N | 45-47 | 52-53 | 39 | 96-98 | 247-251 |

Kommentar: Näringslivssekreterarenkäten.

ten. Kommunerna i styrnings- och mobiliseringsmodellerna, som söker integration och samarbete med det privata näringslivet, uppfattar sig som mer beroende av det lokala näringslivets utveckling än kommunerna i de andra modellerna.

Nattvaktarmodellens generella passivitet (såväl vad avser kommunens näringspolitik som det lokala näringslivets kravaktivitet visavi kommunen) tycks förklaras av den positiva bild man har av den näringsstrukturella situationen i kommunen. Man ser sig inte som direkt beroende av de lokala företagens utveckling. Inte heller är man påtagligt bekymrad över företagens framtidsutsikter.

Det finns emellertid också en annan typ av kommunalt strukturellt beroendeförhållande. Förhållandet mellan kommunerna har skärpts under 1980-talet. Framför allt har konkurrensen om företagsetableringar ökat, och detta kan antas ha satt sin prägel på förutsättningarna för interkommunalt samarbete på näringspolitikens område. Tabell 4.7 presenterar hur näringslivssekreterarna i olika typer av politiskt-ekonomiska kommuner ser på konkurrensen mellan kommunerna idag.

De två enkätpåståendena i tabell 4.7 belyser två olika aspekter av samma problemdimension, nämligen konkurrensen och förutsättningarna för samarbete mellan kommunerna på näringspolitikens område. De olika modellerna av lokala politiska ekonomier skiljer sig åt på ett intressant

Tabell 4.7 Näringslivssekreterarnas bedömningar av konkurrens och samarbete mellan kommunerna i olika modeller av lokala politiska ekonomier. Andelen svarande som instämmer helt eller delvis i enkätpåståenden (procent).

| | Modeller av lokal politisk ekonomi | | | | |
|---|------------------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------|
| | Nattvaktar- modellen | Styrnings- modellen | Beroende- modellen | Mobiliserings- modellen | Samt- liga |
| "Konkurrensen mellan kommunerna om företagsetableringar har ökat under de senaste åren" | 37 | 64 | 64 | 70 | 60 |
| "Kommunerna samarbetar för litet inom näringspolitiken" | 85 | 72 | 64 | 75 | 75 |
| N | 46 | 53-54 | 39 | 93-98 | 247-250 |

Kommentar: Näringslivssekreterarenkäten.

sätt, vad gäller sin syn på förhållandet konkurrens-samarbete. Kommunerna i nattvaktarmodellen uppfattar inte att konkurrensen ökat i samma omfattning som kommunerna i mobiliseringsmodellen bedömer utvecklingen. Kommunerna i nattvaktarmodellen förefaller vara präglade av en relativ bekymmerslöshet, vilket också framgår av synen på deras förhållande till andra kommuner. De uppfattar inte konkurrensen som hårdnande, och beklagar (i något större utsträckning än andra kommuner) att kommunerna inte samarbetar mer än de gör på det näringspolitiska området.

I mobiliseringsmodellen tycks kommunernas höga näringspolitiska aktivitet förklaras av denna syn på förhållandet mellan kommunerna. De menar i högre grad än nattvaktarmodellens kommuner att konkurrensen ökat, och anser i ungefär lika stor utsträckning att kommunerna samarbetar för lite inom näringspolitiken.

Sammanfattningsvis kan vi se att perspektivet på kommunens strukturella beroendeförhållanden till det lokala näringslivet och synen på konkurrensen med andra kommuner skiljer sig markant mellan kommuner i olika modeller av lokala politiska ekonomier. Det förefaller sannolikt att dessa faktorer varit viktiga katalysatorer för kommu-

nemas näringspolitiska engagemang. Det ökade samarbete mellan kommun och företag, som detta engagemang resulterat i i många kommuner, har i sin tur haft positiva effekter på kommunens möjligheter att mobilisera externa resurser för näringspolitiken. Vi ser här en sekvens av näringspolitiska förhållanden; stark extern konkurrens och strukturellt beroende till det lokala näringslivet föranleder kommunen att öka den näringspolitiska aktiviteten och söka samarbete med det lokala näringslivet. Detta samarbete leder i sin tur till en mer framgångsrik resursmobilisering.

Kommunernas kapacitet att mobilisera resurser för näringspolitiken beror således till stor del på den lokala politiska ekonomins dynamik. Denna iakttagelse aktualiserar frågan om vilket inflytande det lokala näringslivet har över den kommunala näringspolitiken.

Näringslivets inflytande över kommunernas politik

Det lokala näringslivet är motorn i den lokala ekonomin. Hur relationen mellan näringslivet och kommunen gestaltar sig beror naturligtvis på många faktorer. Vi skall här endast peka på några av de mest betydelsefulla faktorerna.

För det första är den lokala näringsstrukturen av stor betydelse för näringslivets inflytande över den kommunala politiken. Det finns flera skäl till detta. Olika lokala näringsstrukturer är olika beroende av kommunala näringspolitiska insatser. Kommuner med omfattande småföretagsamhet kan ha större problem med att utveckla industrimark, järnfört med kommuner med ett eller ett fåtal större företag med få expansionsplaner. Vidare erbjuder ett expanderande lokalt näringsliv en helt annan typ av utmaning för kommunen än ett stabilt eller retarderande näringsliv. Även om kommunernas näringspolitik inte är helt strukturberingad, kan den således sägas vara starkt strukturberoende; det är den lokala näringssektorns konfiguration som till stor del definierar kommunernas näringspolitiska problembild.

För det andra torde den lokala förhandlingsekonomin institutionalisering (Nielsen-Pedersen 1989) ha stor betydelse för näringslivets inflytande över den kommunala näringspolitiken. Denna faktor är till viss del relaterad till den näringsstrukturella bilden; formerna för förhandlingsekonomin institutionalisering varierar i olika näringsstrukturella

miljöer (Pierre 1991a). Denna institutionalisering har en självständig förklaringskraft över förhållandet kommun — näringsliv. Formerna för den lokala förhandlingsekonomin organisation och institutionalisering beror inte direkt på det lokala näringslivets struktur och inriktning; vi kan se samma typ av institutionalisering i skilda näringspolitiska miljöer.

För det tredje kan förhållandet mellan näringsstruktur och politiska majoritetsförhållanden ha en stor betydelse för de kommunala beslutsfattarnas syn på näringslivets inflytande över den kommunala politiken. Det förefaller sannolikt att denna komplicerade relation påverkas av olika politisk-ekonomiska faktorer på ett komplext sätt, vari långsiktiga, stabila, politiska majoritetsförhållanden och lokal näringsstruktur utgör viktiga förklaringsfaktorer.

Vi skall först undersöka hur kommunala beslutsfattare uppfattar näringslivets inflytande i olika näringsstrukturella miljöer. Tabell 4.8 presenterar andelen kommunstyrelseordföranden, ekonomichefer och kanslichefer, som anser att det lokala näringslivets inflytande över den lokala politiska dagordningen och det kommunala politiska beslutsfattandet är "mycket stort" eller "ganska stort".³

Som framgår av tabell 4.8 är synen på näringslivets inflytande inte direkt korrelerad med kommunens industrialiseringsgrad. Inom de servicesektordominerade kommunerna beskrivs genomgående det privata näringslivet som mer inflytelserikt än i de industridominerade kommunerna. Denna skillnad kan sannolikt antas bero på att industridominerade kommuner till stor del präglas av tillverkningsindustri inom "mogna" branscher. Dessa företags behov av kommunala tjänster är mindre än de expanderande företagens, som har anspråk på mark, infrastruktur, utbildningar, etc. Vidare har många servicesektorföretag under 1980-talets expansionsskede upplevt brist på högutbildad personal. I konkurrensen om attraktiv arbetskraft har företagen satt press på kommunen att erbjuda god kommunal service, så att livskvaliteten i kommunen kan användas som ett rekryteringsargument.

Generellt sett tycks näringslivets inflytande göra sig gällande mer över den lokala politiska dagordningen än över det lokala politiska beslutsfattandet. Detta kan ses som en indikation på att näringslivsinflytandet till viss del är indirekt eller strukturellt. Vid sidan av detta strukturella inflytande kan näringslivet påverka den kommunala politiken genom direkta krav till kommunens politiskt-administrativa elit istället för att använda andra, mer formella kanaler. Vid det formella politiska be-

Tabell 4.8 Kommunala beslutsfattares bedömning av det lokala näringslivets inflytande i olika kommunala näringsstrukturer. Andel inom respektive grupp som beskriver näringslivets inflytande som "mycket stort" eller "ganska stort" (procent).

| | Genomsnitts-kommuner | Centraliserade industrikommuner | Decentraliserade industrikommuner | Landsbygds-kommuner | Glesbygds-kommuner | Service-kommuner | Stora service-kommuner | Storstads-kommuner | Samtliga |
|--|----------------------|---------------------------------|-----------------------------------|---------------------|--------------------|------------------|------------------------|--------------------|-------------|
| A. Inflytande över den lokala politiska dagordningen | | | | | | | | | |
| KS-ordföranden | 62 (47) | 60 (50) | 55 (29) | 68 (37) | 100 (2) | 58 (12) | 77 (13) | 58 (43) | 63 (236) |
| Ekonomichefer | 65 (40) | 60 (42) | 52 (25) | 74 (35) | 0 | 73 (11) | 80 (10) | 57 (42) | 64 (208) |
| Kanslichefer | 73 (51) | 69 (49) | 57 (28) | 81 (37) | 33 (3) | 62 (13) | 86 (14) | 65 (43) | 70 (241) |
| B. Inflytande över det lokala politiska beslutsfattandet | | | | | | | | | |
| KS-ordföranden | 52 (48) | 46 (50) | 55 (29) | 54 (37) | 100 (2) | 41 (12) | 69 (13) | 46 (41) | 52 (253) |
| Ekonomichefer | 39 (41) | 51 (41) | 44 (25) | 63 (35) | 0 | 64 (11) | 89 (9) | 56 (41) | 53 (206) |
| Kanslichefer | 65 (49) | 56 (48) | 54 (28) | 70 (37) | 33 (3) | 62 (13) | 69 (13) | 56 (43) | 61 (237) |
| C. Andelen näringslivs-sekreterare som instämmer i påståendet att "Företagen har fått för stort inflytande över kommunens närings-politik" | 13 (48) | 4 (49) | 3 (30) | 16 (35) | 25 (21) | 0 (12) | 19 (16) | 5 (38) | 10 (252) |

Kommentar: Enkäter till KS-ordföranden, ekonomichefer, kanslichefer och näringslivssekreterare. N-tal inom parentes. Notera det låga N-talet för glesbygdskommunerna. A- och B-tabellerna presenterar en summering av svarsalternativen "mycket stort" och "ganska stort". Övriga svarsalternativ var "ganska litet", "mycket litet" samt "inget alls". C-tabellen presenterar en summering av svarsalternativen "instämmer helt" och "instämmer delvis". Övriga svarsalternativ var "delvis motsatt åsikt" samt "helt motsatt åsikt".

slutsfattandet är emellertid näringslivet inte någon tongivande aktör, av enkätdata att döma.⁴

Mest inflytelserikt anser man näringslivet vara i landsbygdskommuner. Detta förklaras sannolikt av att näringslivet där består av ett mycket begränsat antal företag, som i kraft av denna position i den lokala politiska ekonomin kan utöva starkt inflytande på de kommunala beslutsfattarna.

Vilka typer av krav är det då som näringslivet ställer på kommunernas service? Tabell 4.9 redovisar data om näringslivskravens inriktning, och i vilken utsträckning kommunen tillgodosett dessa krav.⁵

Tabell 4.9 Olika typer av krav från näringslivet i kommunen samt andelen tillgodosedda krav (procent)

| Näringslivskrav på kommunal service | Andel kommuner där krav framförts | Andel tillgodosedda krav |
|---|-----------------------------------|--------------------------|
| Öka bostadsproduktionen | 90 | 96 |
| Bygga ut barnomsorgen | 72 | 98 |
| Bygga ut infrastrukturen | 71 | 95 |
| Reservera mark för industriell verksamhet | 71 | 95 |
| Starta speciella utbildningar eller kurser | 65 | 99 |
| Reservera mark för bostadsproduktion | 56 | 96 |
| Bygga ut fritidsverksamheten | 38 | 86 |
| Ge företagen rätt att fördela platser i tomtkön | 24 | 46 |
| Bygga ut hälso- och sjukvården | 20 | 91 |
| Satsa mer på kulturverksamheten | 19 | 93 |

Kommentar: Tabellen hämtad från Pierre 1991a, s 131. Näringslivssekreterarenkäten. N-talen varierar mellan 227 och 242.

Tabell 4.9 demonstrerar tydligt bredden i näringslivets krav på kommunernas service. Krav inom områden av omedelbar näringsmässig betydelse som lokal infrastruktur och markallokering är förvisso omfattande, men de vanligast förekommande kraven avser andra kommunala verksamhetsområden som bostadsproduktion och barnomsorgsutbyggnad. Förklaringen till detta mönster ligger i den under 1980-talet ökande konkurrensen mellan företagen om utbildad arbetskraft. Ett viktigt led i strategin för att rekrytera sådan arbetskraft har varit att söka påverka den kommunala politiken och servicen så att kommunen som helhet framstår som attraktiv att bo och arbeta i. Korta köer till barnomsorgen kan vara ett viktigt sådant försäljningsargument, goda möjligheter för eventuell medföljande make eller hustru ett annat och god livskvalitet ett tredje.

Kommunerna har i mycket hög grad — i de flesta fall drygt 90 procent — tillgodosett näringslivets krav. Mest slående är att nästan varannan kommun som konfronterats med näringslivskrav på privat fördelning av viss mark har accepterat detta krav, och därmed *de facto* avstått från delar av sitt planmonopol (jfr Sundin 1991). Detta näringslivskrav förklaras av att företag vill kunna erbjuda t ex nyanställda personer i chefsbefattning boendemöjligheter i attraktiva områden.

Näringspolitik för ökat kommunalt handlingsutrymme

Kommunernas näringspolitiska engagemang kan betraktas som en kommunal strategi för att öka sitt handlingsutrymme genom att minska beroendet till det lokala näringslivet. De lokala politiska ekonomierna skiljer sig åt, som vi såg tidigare, vad avser beroendeförhållandet till företagen; det finns ett samband mellan upplevt beroende och näringspolitisk aktivitet.

Kommunernas interna resurser för att åstadkomma förändringar av den lokala näringsstrukturen är begränsade. Ett viktigt kommunalt instrument för att söka minska kommunens beroendeförhållande är därför att mobilisera externa resurser, t ex från staten, länsstyrelserna och Utvecklingsfonderna, för dessa åtgärder. Låt oss nu se, hur de lokala politiska ekonomierna betraktar förutsättningarna för denna resursmobilisering. Tabell 4.10 redovisar näringslivssekretärernas bedömningar av kommunens näringspolitiska resurssituation.

Tabell 4.10 Näringspolitisk resursmobilisering i olika modeller av lokala politiska ekonomier. Andelen svarande som instämmer helt eller delvis i enkätpåståenden (procent).

| | Modeller av lokal politisk ekonomi | | | | |
|---|------------------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------|
| | Nattvaktar- modellen | Styrnings- modellen | Beroende- modellen | Mobiliserings- modellen | Samt- liga |
| ”Det är inte mycket kommunen ensam kan göra åt det lokala näringslivets utveckling” | 57 | 55 | 54 | 47 | 52 |
| ”Kommunerna är idag mer beroende av hjälp från staten och länsstyrelsen för att utveckla det lokala näringslivet” | 22 | 42 | 39 | 44 | 40 |
| ”Kommunen får tillräcklig hjälp från staten och länsstyrelsen för att utveckla näringslivet” | 37 | 39 | 39 | 51 | 43 |
| N | 46-47 | 52-53 | 39 | 94-98 | 247-250 |

Kommentar: Näringslivssekreterarenkäten.

Kommuner i mobiliseringsmodellen ser mer positivt på sina möjligheter att påverka det lokala näringslivet än vad andra kommuner gör. De menar vidare — i större utsträckning än andra kommuner — att de idag är mer beroende av resurser från stat och länsstyrelse än tidigare, men också att de faktiskt får sådant stöd. Att dessa kommuner ser sig som mer beroende av externa resurser beror sannolikt på att de har en högre näringspolitisk ambitionsnivå än andra kommuner.

Detta mönster framträder ännu tydligare, då vi undersöker Utvecklingsfondernas och de regionalekonomiska enheternas förhållande till kommunerna. I en fråga i enkäterna till dessa organ tillfrågades de med vilka kommuner de har särskilt intensiva kontakter. Tabell 4.11 redovisar svaren på dessa frågor.

Utvecklingsfonderna identifierade 34 kommuner (12 procent), med vilka man hade särskilt intensiva kontakter. Motsvarande siffra för de regionalekonomiska enheterna var 54 kommuner (19 procent).⁶

Tabell 4.11 Utvecklingsfondernas och de regionalekonomiska enheternas kontakter med kommuner i olika modeller av lokala politiska ekonomier. Institutionernas mest intensiva kontaktkommuner (procent).

”Vilken av kommunerna har Din Utvecklingsfond (regionalekonomiska enhet) mest kontakter med”?

| Modeller av lokala politiska ekonomier | Utvecklingsfonderna | De regionalekonomiska enheterna | Samtliga kommuner |
|--|---------------------|---------------------------------|-------------------|
| Nattväktarmodellen | 21 | 7 | 20 |
| Styrningsmodellen | 17 | 21 | 23 |
| Beroendemodellen | 10 | 14 | 16 |
| Mobiliseringsmodellen | 52 | 58 | 41 |
| Summa procent | 100 | 100 | 100 |
| N | 29 | 43 | 239 |

Kommentar: Enkäterna till Utvecklingsfonderna och de regionalekonomiska enheterna.

För båda institutionerna ser vi att kommuner i mobiliseringsmodellen är tydligt överrepresenterade i gruppen av kommuner med täta kontakter.⁷

Ser vi till kontakternas innehåll var det i kontakterna med både Utvecklingsfonderna och de regionalekonomiska enheterna främst på svarsalternativet ”hjälpa företag att utveckla sin verksamhet” som dessa kommuner hade högre frekvens än andra kommuner. Vad gäller kontakterna med de regionalekonomiska enheterna var kontakttinnehåll av typ ”diskutera finansieringsfrågor” och ”diskutera gemensamma projekt” också mer frekventa för kommuner i mobiliseringsmodellen än riksgenomsnittet.⁸

Den samlade resursmobilisering som präglar kommunerna i mobiliseringsmodellen ger dem större resurser för att attackera de näringspolitiska problemen. En jämförelse mellan kommunerna i styrnings- och mobiliseringsmodellerna — som båda har näringspolitiskt aktiva kommuner men där i den senare modellen dessutom det lokala näringslivet är pådrivande — visar att det är just kombinationen av privat och offentligt näringspolitiskt engagemang som påverkar resursmobiliseringen.

Data bekräftar således hypotesen att kommuner med ett omfattande privat-offentligt samarbete mobiliserar resurser mer framgångsrikt än kommuner som saknar sådant samarbete.

Olika modeller av lokala politiska ekonomier skiljer sig således väsentligt åt i flera viktiga avseenden. Den lokala politiska ekonomin — förhållandet mellan kommun och näringsliv i vid mening — förefaller vara präglad av tre delvis relaterade faktorer; den lokala näringsstrukturen, kommunernas politiska majoritetsförhållande och det offentligt-privata samarbetets institutionalisering. Kommuner med en lokal näringsstruktur med låg ”krispotential” är mindre aktiva inom näringspolitiken, jämfört med sådana kommuner som inrymmer företag, vars framtid är ovisst. I nattvaktarmodellen försvarar såväl kommun som näringsliv sina respektive domäner, och det finns få eller inga näringspolitiska problem som är av sådan art att de påkallar en förändring av detta mönster.

I kriskommunerna tar sig ofta den mer aktiva näringspolitiken uttryck bl a i ett närmande till det lokala näringslivet. Det offentligt-privata samarbetet institutionaliseras ofta i någon form av samarbetsorgan. Detta samarbete mellan kommun och näringsliv tycks ha positiva effekter både på kommunernas möjligheter att mobilisera resurser från externa aktörer och på den lokala resursmobiliseringen. Vad kommunen uppnår genom detta samarbete — en ökad kapacitet att attackera de näringspolitiska problemen — åstadkoms emellertid till priset av en något minskad politisk suveränitet i förhållande till näringslivet. För företagens vidkommande är kostnaderna för samarbetet svårare att bedöma, men de förefaller försumbara. Även om banden mellan kommun och företag stärks av det offentligt-privata samarbetet, behöver företaget inte avstå något av sin autonomi i förhållande till kommunen för att åstadkomma ett konstruktivt samarbete. Även om således båda parter har intresse av att ett samarbete kommer till stånd, är kommunens pris för detta samarbete sannolikt högre än företagets.

Från kommunens sida uppfattar man emellertid inte förhållandet på detta sätt. Om samarbetet på olika sätt befrämjar tillväxt i den lokala ekonomin uppnår kommunen på detta sätt ett mål som har effekter på snart sagt alla aspekter av den kommunala servicen. Analyserna av urvalskommunerna i forskningsprojektet visar tydligt att kommunledningarna ser varje åtgärd som ökar tillväxten i den lokala ekonomin och därmed verksamheten i det lokala näringslivet som högprioriterad. Kommun och företag förenas bakom tillväxtmålet. Detta är den lokala ”tillväxtmaskinens” logik.

Noter

¹Jfr tabell 5.3 för en analys av olika kommunala befattningshavares kontakter med företag i den egna och i andra kommuner. Kanslicheferna har de tätaste kontakterna med företag i den egna kommunen, och på ungefär samma nivå ligger också kommunstyrelseordförandena och näringslivssekreterarna. Vad gäller kontakter med företag i andra kommuner, har näringslivssekreterarna betydligt intensivare kontakter än övriga kommunala befattningshavare.

²Dessa iakttagelser om vilka näringsstrukturella faktorer som tycks underlätta eller försvåra samarbete mellan näringsliv och kommun bygger på resultaten av de jämförande fallstudier, som jag redovisat i forskningsprogrammets samlade avrapportering (Pierre 1991a).

³Övriga svarsalternativ var "ganska litet", "mycket litet" samt "inget alls".

⁴Jfr Djerf-Pierre 1991 för en analys av de kommunala politiska och administrativa eliternas bild av olika samhällsgruppers inflytande på den lokala politiken.

⁵De data som redovisas här mäter endast hur näringslivskraven ter sig från näringslivssekreterarnas utgångspunkt. Vi har alltså inte genomfört någon enkätundersökning bland företag. Studier av näringslivets egen syn på sina krav på kommunen redovisar emellertid en bild som i mycket stor utsträckning överensstämmer med de här presenterade resultaten (jfr t ex Ekstedt-Henning 1989; Schäfer 1989).

⁶Att tabell 4.11 anger 29 respektive 43 sådana kommuner beror på att svarsprocenten i enkäterna till Utvecklingsfonderna och de regionalekonomiska enheterna är högre (100 procent) än i näringslivssekreterarenkäten (90,3 procent). Därför har inte alla kommuner kunnat klassificeras med avseende på deras typ av lokal politisk ekonomi.

⁶För en vidare analys av nätverkskontakterna mellan kommunerna, Utvecklingsfonderna och de regionalekonomiska enheterna, se tabell 5.7.

⁷Svarsalternativen var "diskutera finansieringsfrågor", "diskutera gemensamma projekt", "knytta kontakter mellan företag och myndigheter", "hjälpa företag att utveckla sin verksamhet" samt "annat". Fler än ett alternativ kunde markeras.

5. *Den kommunala näringspolitikens nätverk*

Inledning

Kommunernas näringspolitik handlar, som nämnts tidigare, i stor utsträckning om resursmobilisering. Resurserna mobiliseras till stor del genom kontakter med myndigheter, företag och enskilda befattningshavare inom och utanför kommunen. Vissa av dessa kontakter sker tjänstevägen, och förmedlas genom institutionaliserade kommunikationskanaler. Andra kontakter är informella, tillfälliga och följer inte de kontaktvägar och rutiner som officiella regler anger. Informella kontakter utesluter inte formella kontakter. Tvärtom kan de två kontaktyperna sägas komplettera varandra.

Informella kontakter inom kommunen — mellan kommunorganisation och företag — är det kitt som håller samman den lokala "tillväxtmaskinen". Det ömsesidiga beroendet i dessa "tillväxtmaskiner" är påtagligt; företagen behöver kommunens hjälp för att mobilisera vissa typer av resurser från andra aktörer, och kommunen har ett starkt indirekt intresse av företagets kontakter med andra företag.

Det här kapitlet analyserar kommunernas kontaktmönster på näringspolitikens område. Vi skall undersöka näringslivsfunktionernas (i något fall också kommunledningarnas) kontakter med politiker, tjänstemän och företag i och utanför kommunen i olika avseenden; hur frekventa kontakterna är med olika aktörer, och vem som tar kontakterna. Dessa informella och formella kontakter mellan kommunernas näringslivsansvariga och andra viktiga aktörer i kommunen och dess omgivning skapar tillsammans vad vi kan kalla *kommunernas näringspolitiska nätverk*. Nätverksbegreppet används flitigt i den samhällsvetenskapliga forskningen, inte minst inom studier av kommunernas näringspolitik, men är ett icke helt lättfångat och definierat begrepp. Vi skall därför inleda detta kapitel med att helt kort diskutera vad som normalt menas med nätverksbegreppet.

Nätverksanalys och nätverksstrategier

Någon entydig och allmängiltig definition av nätverksbegreppet finns inte; olika författare skräddarsyr definitionerna för sina egna syften. Utifrån en diskussion om olika "konfigurationer" av relationer mellan olika (grupper av) aktörer, gör Petersson (1989:18f) en användbar distinktion mellan olika principiella typer av kontakter mellan aktörer, och skiljer mellan de funktionella, sektoriella och territoriella principerna för sådana kontakter.

Några exempel på definitioner av nätverksbegreppet eller diskussioner kring begreppets innebörd är:

...sets of two or more connected exchange relations (Håkansson 1987:14);

...a system of ties of information and policy preference among persons with similar interests across jurisdictions of both private and public actors (Wirt 1985:102);

...presupposes social interaction, trust and reciprocity between different actors (Hedlund *et al* 1990:243);

Ett nätverk utgörs av ett mönster med viss varaktighet som består av knutpunkter (noder) och sammanbindande linjer (länkar). Nätets uppgift är att hantera de flöden av olika slag som genereras i noderna (Gidlund 1989:4);

...en afgrenset og specifik politisk arena, hvor offentlige, semi-offentlige og private institutioner kontinuerligt er engagerede, og hvor de — inden for såvel offentlig- som privatretslige grænser — har udviklet sådanne institutionelle procedurer for kommunikativ vedtagelse af problemopfattelser og løsningsstrategier, at ellers gensidigt autonome institutioner kan koordineres (Pedersen 1988:267);

Policy community identifies those actors and potential actors drawn from the policy universe who share a common identity or interest. Those actors will "transact" with each other, exchanging resources in

order to balance and optimize their mutual relationships. Network is the linking process, the outcome of those exchanges, within a policy community or between a number of policy communities (Wright 1988:606).

Generelt gir nettverksbegrepet uttrykk for noe kvalitativt: at personer og virksomheter kan knyttes sammen på en fleksibel og dynamisk måte. Dels kan nettverk representere formelle og forpliktende relasjoner, som f.eks. i en prosjektorganisasjon. Men like viktig er de uformelle nettverkene som gir mulighet for fri spredning av ideer og impulser. Riktig nok kan man gjennom formell organisering skape nettverk som gir rom for den uformelle samhandling men like viktig er de uformelle miljøerne — gjerne knyttet till mindre geografiske områder — der nettverkene eksisterer uavhengig av formelle organisasjoner (Spilling 1987:10f).

Ur dessa mer eller mindre elaborerade definitioner av nätverk kan vi identifiera några egenskaper som de flesta bedömare menar särpräglar nätverk och nätverkskontakter. *För det första* kännetecknas nätverk av att de är *informella* kontaktvägar, dvs de möjliggör kontakter med aktörer som man normalt sett inte har, eller förväntas ha, kontakt med. Även om t ex en kommunal befattningshavare enligt sin tjänsteinstruktion skall ha kontakter med företagen i sin kommun, kan vid sidan om dessa formella kontakter också förekomma informationsutbyte av annat slag. Vad som skiljer nätverk från andra typer av informella kontakter är att det finns en viss permanens i nätverkets kontaktmönster. Nätverk kan ses som *semi-institutionaliserade eller strukturerade mönster av kontakter* mellan olika aktörer.

En *andra* utmärkande egenskap för nätverk är att de *saknar hierarki och auktoritet*. Aktörerna i nätverket är suveräna och deltar på lika villkor i nätverket. Detta följer ur nätverkens informella prägel och är en förutsättning för ömsesidigt förtroende. Avsaknaden av hierarki behöver emellertid inte nödvändigtvis innebära att det saknas regler för agerandet i nätverket. Det finns exempel på industripolitiska nätverk som efter hand utvecklats till relativt formaliserade kontaktnät, där t o m formella regler för beslutsfattandet utvecklats och där samtliga ingående deltagare måste godkänna att nya aktörer knyts till nätverket (Wright 1988).

För det tredje kännetecknas nätverk av *reciprocitet och ömsesidighet*, dvs ett ömsesidigt givande och tagande av information. Nätverken kan öppna kontakter som en aktör annars inte skulle ha tillgång till, och det pris man får betala för denna access till viktig information är att man får vara beredd att själv tillhandahålla sådan information som de andra aktörerna i nätverket efterfrågar.

Nätverkens *rationale* är att en grupp aktörer, som drivs samman av gemensamma intressen eller en insikt om att båda parter tjänar på samarbete, i sin helhet får ett bättre resultat genom att delta i nätverket än de annars skulle ha fått. Nätverken har en markerad prägel av *quid pro quo* — givande och tagande — och hålls samman så länge samtliga aktörer anser att de inte förlorar på informationsutbytet. Aktörer som känner att de ger mer än de får ut av de informella kontakterna kan när som helst upphöra med kontakterna.

Denna kombination av frivillighet, horisontalitet och ömsesidigt intresse är samma fundament som integrerade lokala politiska ekonomier bygger på. Varken kommun eller företag är tvingade till samarbete, men båda parter har goda chanser att vinna på det. Nätverksanalys är således ett utmärkt instrument vid studier av lokala politiska ekonomier.

Deltagande i nätverk styrs till stor del av rationella, strategiska överväganden. Detta gäller såväl hur man agerar i nätverket som vilka nätverk man söker kontakt med. Olika kommuner t ex har olika stort behov av informella kontakter med tjänstemän inom industridepartementet, eller med företag och befattningshavare i andra kommuner. Nätverkskontakternas riktning och intensitet kan emellertid antas vara goda indikationer på hur kommunen — och det lokala näringspolitiska nätverket — identifierar de viktigaste problemen och varifrån nödvändiga resurser för att bearbeta problemen skall kunna mobiliseras.

Nätverk kan också vara kontaktmönster mellan olika nätverk. I den lokala politiska ekonomin kan ett utvecklat nätverk mellan kommun och företag — så som är fallet i de mobiliserande kommunerna — erbjuda kontakter för företag och kommuner in i respektive aktörs sektor och domän. Kommunens tjänstemän kan således genom företagen i kommunen kapitalisera på de kontakter företagen har med andra företag. Exempel på dessa typer av kontakter är att en kommunal tjänsteman ber platschefen på ett företag i kommunen föra fram en begäran till koncernledningen, eller att en företagsrepresentant ber ett kommunalråd ta kon-

takt med en tjänsteman på industridepartementet. Samarbete mellan privata och offentliga aktörer på kommunal nivå kan på detta sätt sägas erbjuda aktörerna indirekt tillträde till samarbetspartners domän (Pierre 1989) och öka "tillväxtmaskinens" samlade effektivitet.

Nätverkskontakter kan utgöra oerhört viktiga komplement till mer formella kontaktvägar. Kontakter mellan kommuner och företag är goda exempel på sådana kontakter. Kommunen kan t ex informera företag om långsiktig ekonomisk planering, förhöra sig om företagets behov av mark och annan kommunal service eller ge olika former av (informellt) stöd till företagen genom nätverken. Omvänt kan företagen föra fram krav till kommunen på ett informellt sätt. Denna kontaktmöjlighet är inte sällan den enda möjlighet som står till buds för företagen då man vill undvika offentlig debatt. Vidare är kontakter med företag som kommunen gärna ser etablerade i kommunen av sådan karaktär att de måste ske informellt.

Låt oss nu närmare granska kommunernas näringspolitiska nätverk. Dessa nätverk upprätthålls av flera olika kommunala befattningshavare, och inkluderar olika typer av aktörer i kommunernas omgivning. Vi kommer i den följande analysen att göra en distinktion mellan kommunernas (i princip liktydigt med näringslivssekreterarnas) *horisontella* och *vertikala* näringspolitiska nätverk. Med *horisontella* nätverk avses kontaktformer och intensitet med aktörer inom den egna kommunen och andra kommuner. Dessa kontakter består — vad avser kontakter mellan kommuner — av mer eller mindre institutionaliserade kommunikationer med andra aktörer på samma nivå i det politiska systemet. Det finns således ingen hierarki och inget tvång i dessa kontakter, utan detta nätverks viktigaste funktion är det frivilliga utbytet av information. Samma sak gäller för kontakterna mellan kommunerna och de privata företagen. Inte heller här kan vi tala om tvång och sanktionsmöjligheter i egentlig mening, utan kontakterna kan antas i första hand syfta till att informera motparten om aktuell verksamhet, eller undersöka i vilken utsträckning lokala företags verksamhet kan vara betjänt av någon form av kommunal hjälp.

Kommunernas *vertikala* näringspolitiska nätverk avser kontakter med aktörer på regional och nationell nivå. Det vertikala nätverket bygger på andra förutsättningar och fyller andra funktioner än det horisontella. Medan det horisontella nätverkets främsta aktörer är företag samt politiker och tjänstemän i andra kommuner, är de viktigaste aktörerna i de

vertikala nätverken ofta statliga myndigheter. Det vertikala nätverket bör därför ses som en del av stat-kommunrelationen på näringspolitikens område. Detta antyder att de olika aktörerna har olika syften med sitt engagemang i det vertikala nätverket. För kommunerna är detta nätverks kanske viktigaste funktion mobilisering av olika statliga ekonomiska resurser. För de andra aktörerna i detta nätverk — främst statliga myndigheter — syftar kontakterna till att bidra till att implementera den statliga näringspolitiken, insamla information om de lokala företagens utveckling och att fördela resurser samt utvärdera effekterna av dessa resurser.¹ Figur 5.1 sammanfattar denna diskussion.

Figur 5.1 Horisontella och vertikala näringspolitiska nätverk

| | Horisontella nätverk | Vertikala nätverk |
|---------------|-----------------------------------|---|
| Kontaktobjekt | Andra kommuner, företag | Statliga regionala och centrala myndigheter |
| Relation | Jämlik | Hierarkisk |
| Kontaktform | Huvudsakligen informell | Formell och informell |
| Kontaktsyfte | Utbyte av information, samordning | Utbyte av information, resursmobilisering, styrning, påverkan |

En viktig fråga i förlängningen av distinktion mellan horisontella och vertikala nätverk är, hur dessa två olika typer av nätverk förhåller sig till varandra; är det t ex så, att kommuner med aktiva horisontella nätverk också är intensiva vertikala "networkers"? Vi återkommer till detta problem nedan. Först skall vi emellertid undersöka kommunernas horisontella och vertikala näringspolitiska nätverk.

Kommunernas horisontella näringspolitiska nätverk

Kommunernas kontakter i det horisontella nätverket är av två principiellt skilda slag; kontakter med andra kommuner och kontakter med privata företag inom eller utom den egna kommunen. Kontakterna mellan kommunerna vad avser näringspolitiska frågor kan ofta vara känsliga. Å ena

sidan kan kommunerna, om de samverkar, sannolikt öka sin samlade näringspolitiska slagkraft och effektivitet, och mobilisera en större mängd resurser till kommunen och regionen. Å andra sidan är kommunerna inte sällan bittra konkurrenter på det näringspolitiska området, och strider mot varandra när det gäller att locka nya företag eller statliga myndigheter till kommunen (Ekstedt-Henning 1990).

Kommunernas nätverksstrategi i det horisontella näringspolitiska nätverket kännetecknas av denna blandning av incitament för samverkan och konkurrens. Desmond King (1990) har beskrivit lokala myndigheters konkurrenssituation på detta område som ett s k fångarnas dilemma, ett välkänt spelteoretiskt problem. Att locka företag till kommunen kan i många fall vara kostsamt för den enskilde kommunen, men osäkerhet om andra kommuners agerande kan locka kommunen att "för säkerhets skull" inleda sådana kampanjer. Om inga kommuner bedriver aktiva rekryteringskampanjer för att locka nya företag till sig, lyckas alla lika bra eller lika dåligt. Samma resultat erhålls om samtliga kommuner bedriver sådana kampanjer. Det för den enskilde kommunen värsta scenariot är om man valt att inte söka rekrytera företag till kommunen, medan andra kommuner — t ex grannkommuner — bedriver sådana kampanjer.

Flera utländska studier visar att konkurrensen mellan kommuner om nya företagsetableringar ibland kan vara mycket hård (jfr. t ex Hernes-Selvik 1981; Jones-Bachelor 1986; Logan-Molotch 1987). Så tycks också vara fallet i Sverige (Melin *et al* 1984); av näringslivssekreterarenkäten framgår att ungefär 60 procent av sekreterarna menar att denna konkurrens ökat under de senaste 10 åren.

Denna ökande konkurrens mellan kommunerna om företagsetableringar försvårar samordnat agerande mellan kommunerna i många näringspolitiska frågor. Det finns emellertid flera undantag från denna regel. En viktig typ av interkommunalt samarbete är kommunalförbunden. Normalt spelar näringsfrågor (undantaget vissa infrastrukturella frågor, som t ex järnväg och andra kommunikationer) inte en dominerande roll i kommunalförbundens verksamhet, men förbunden är viktiga företrädare för kommunerna, antingen inför statliga myndigheter eller inför storkommuner, som är fallet i göteborgsregionen. Ett annat undantag är samarbeten mellan kommunerna på områden där stordriftsfördelar står att vinna, t ex räddningstjänst och brandförvar. För det tredje kan kommunerna inom en viss region samordna sina krav inför staten med begäran om kompensation vid in-

dustrinedläggningar eller andra typer av regionalpolitiska stödåtgärder. Detta är t ex fallet bland Bergslagskommunerna.

Det gemensamma för dessa former av interkommunal samverkan är att den sker på områden där incitamenten för samarbete är större än den direkta konkurrensen mellan kommunerna. På samma sätt som "jäm-trianglar" och "policynätverk" (Katzenstein 1978:306; Petersson 1989:23f; Wright 1988) är koalitioner av inbördes rivaliserande aktörer, kan många typer av interkommunal samverkan ses som konkurrerande organisationer som samordnar sitt agerande inför en tredje part.

Låt oss nu undersöka kommunernas horisontella näringspolitiska nätverk. Tabell 5.1 presenterar detta nätverk.

Tabell 5.1 De kommunala näringslivssekreterarnas horisontella näringspolitiska nätverk (procent).

| Aktörer | Kontaktfrekvens | | | | | Summa procent | Intensitet |
|---|-----------------|----------------------|----------------------|-------------------|---------------|---------------|------------|
| | Dagligen | Någon gång per vecka | Någon gång per månad | Någon gång per år | Sällan/aldrig | | |
| Företag i egna kommunen | 57 | 32 | 8 | 3 | 0 | 100 | 66 |
| Tjänstemän i andra kommuner i eget län | 0 | 28 | 55 | 16 | 1 | 100 | 53 |
| Företag i andra kommuner | 4 | 31 | 35 | 20 | 10 | 100 | 50 |
| Näringslivssekreterare i andra kommuner | 2 | 15 | 55 | 24 | 4 | 100 | 47 |
| Tjänstemän i andra kommuner i andra län | 0 | 7 | 27 | 46 | 20 | 100 | 30 |
| Politiker i andra kommuner i eget län | 1 | 2 | 30 | 36 | 31 | 100 | 27 |
| Politiker i andra kommuner i andra län | 0 | 1 | 6 | 34 | 59 | 100 | 12 |

Kommentar: Näringslivssekreterarenkäten. N-talen varierar mellan 244 och 247. Intensitet avser genomsnittet bland dem som haft någon kontakt (jfr Petersson 1989:36f). Följande skalvärden har använts för beräkning av intensitetsindexet: dagligen=100, någon gång per vecka=75, någon gång per månad=50, någon gång per år=25, sällan/aldrig=0.

De kommunala näringslivssekreterarnas mest intensiva kontakter är, av naturliga skäl, med företagen i kommunen. Näringslivssekreterarnas kanske viktigaste uppgift är att bistå de lokala företagen med olika typer av tjänster. Det kan t ex avse hjälp med att knyta kontakter mellan företag

och kommunala tjänstemän, hjälp med bygglovsärenden, ansökningar till statliga myndigheter eller med Utvecklingsfonden. Näringslivet är sällan någon enhetlig grupp av företag, och olika företag har olika stort behov av hjälp från kommunen (jfr Ekstedt-Henning 1990:11f). Därav följer att näringslivssekreterarna har mer intensiva kontakter med vissa företag än med andra.

Bortsett från kontakterna med företagen i kommunen är näringslivssekreterarnas horisontella näringspolitiska nätverk i första hand ett *tjänstemannanätverk*. Kontakterna med politiker i andra kommuner är inte särskilt omfattande. Länsgränserna är mycket betydelsefulla i det svenska näringspolitiska systemet; kontakter med både politiker och tjänstemän är ungefär dubbelt så intensiva inom det egna länet som utanför.²

Kontakter med företag inom den egna kommunen är näringslivssekreterarnas mest intensiva kontakter, men de har också mycket omfattande kontakter med företag utanför den egna kommunen. Inte sällan sker dessa kontakter med företag som man gärna vill se etablerade i kommunen. Som framgår av tabell 5.2 är det betydligt vanligare att det är näringslivssekreterarna som tar initiativet till kontakter med företag utanför kommunen än inom kommunen.

Tabell 5.2 Näringslivssekreterarnas nätverksintensitet och kontaktinitiativ i horisontella nätverk. Vilka aktörer som vanligtvis tar kontakter (procent).

| Aktörer | Kontaktinitiativ | | | | |
|---|------------------|------------------|-----------|---------------|------------|
| | Resp. aktör | Näringslivssekr. | Lika ofta | Summa procent | Intensitet |
| Företag i egna kommunen | 11 | 9 | 80 | 100 | 66 |
| Tjänstemän i andra kommuner i eget län | 8 | 9 | 83 | 100 | 53 |
| Företag i andra kommuner | 19 | 42 | 39 | 100 | 50 |
| Näringslivssekreterare i andra kommuner | 9 | 8 | 83 | 100 | 47 |
| Tjänstemän i andra kommuner i andra län | 15 | 11 | 74 | 100 | 30 |
| Politiker i andra kommuner i eget län | 24 | 15 | 61 | 100 | 27 |
| Politiker i andra kommuner i andra län | 23 | 17 | 60 | 100 | 12 |

Kommentar: Näringslivssekreterarenkäten. N-talen varierar mellan 159 och 242. Intensitetsindexet bygger på data från tabell 5.1.

Kommunernas kontakter med det lokala näringslivet sker inte endast genom näringslivssekreteraren, utan också genom flera andra kommunala tjänstemän och befattningshavare. Denna analys behandlar främst, som nämndes tidigare, de kommunala näringslivssekreterarnas kontakter med företag och andra aktörer på näringspolitikens område. För att få en indikation på hur vanligt det är att andra kommunala befattningshavare har kontakter med företag, skall vi undersöka tre ledande kommunala beslutsfattare — kommunstyrelsens ordförande, kanslichefen och ekonomichefen — kontakter med företag i den egna kommunen och i andra kommuner.

Tabell 5.3 Kommunstyrelseordförandens, kanslichefernas och ekonomichefernas nätverksintensitet med företag i den egna kommunen och i andra kommuner

| | Kontaktobjekt | | N |
|------------------------|-----------------------------|--------------------------|---------|
| | Företag i den egna kommunen | Företag i andra kommuner | |
| KS-ordföranden | 68 (14) | 28 (13) | 238/212 |
| Kanslichefer | 69 (12) | 27 (12) | 239/215 |
| Ekonomichefer | 42 (9) | 14 (7) | 194/159 |
| Näringslivssekreterare | 66 (9) | 50 (42) | 242/222 |

Kommentar: Data är intensitetsindex. KS-ordförande-, kanslichefs-, ekonomichefs- och näringslivssekreterarenkäterna. Data angående näringslivssekreterarnas kontakter har inkluderats i tabellen för att möjliggöra en jämförelse mellan de olika kommunala befattningshavarnas kontakter med företagen. Data inom parentes anger andelen kontakter, som tagits av den kommunala aktören.

Näringslivskontakter är en viktig och frekvent angelägenhet för samtliga ledande politiker och tjänstemän i den kommunala organisationen. Våra nätverksdata för kommunstyrelseordförandenas, ekonomichefernas och kanslichefernas kontakter med politiker och tjänstemän i den egna samt andra kommuner kan inte användas här, eftersom vi inte vet något om det sakliga innehållet i dessa kontakter. För näringslivssekreterarnas vidkommande får vi utgå ifrån att deras kontakter med dessa aktörer i omgivningen avser olika näringspolitiska frågor.

Näringslivssekreterarnas kontakter med företag i den egna respektive andra kommuner uppvisar minst skillnad i intensitet, men störst skillnad

vad avser kontaktinitiativ. Deras kontakter med företag i andra kommuner är endast obetydligt mindre intensiva än kontakterna med företag i den egna kommunen. För de andra kommunala befattningshavarna är kontakter med företag utanför den egna kommunen mindre än hälften så intensiva som kontakterna med företag i den egna kommunen. Vi ser också att KS-ordförandenas, kansli- och ekonomichefernas kontaktinitiativ är i stort sett lika vanliga med företag i den egna kommunen som utanför kommunen. För näringslivssekreterarna är emellertid deras kontaktinitiativ betydligt vanligare med företag utanför kommunen.

Näringslivssekreterarna har både det högsta intensitetstalet och den största andelen självinitierade kontakter med dessa företag bland de fyra kommunala befattningshavarna. Till viss del kan detta bero på helt praktiska och tekniska orsaker; näringslivssekreteraren orienterar sig t ex om investerings- och expansionsplaner hos företag i andra kommuner. I den mån kontakterna avser "företagsragging" — en politiskt sett betydligt känsligare verksamhet — kan det också finnas politiska skäl för att kontakterna handhas på denna nivå och inte av den ledande kommunala eliten.

Kommunernas vertikala näringspolitiska nätverk

Vi skall nu redovisa en analys av kommunernas vertikala näringspolitiska nätverk. Tabellerna 5.4 och 5.5 presenterar detta nätverks intensitet och kontaktmönster.

Intensiteten i det vertikala näringspolitiska nätverket är generellt sett lägre än i det horisontella nätverket, men vissa kontakter är synnerligen frekventa också i det vertikala nätverket. De regionala utvecklingsfonderna är mycket viktiga aktörer utifrån kommunernas utgångspunkt. Utvecklingsfonderna fördelar medel för forskning och utveckling, och stödjer nya industriella koncept från ritbordet fram till och med prototypstadiet. Utvecklingsfondernas kapital ges ofta i form av ett riskkapital med kreditgaranti, där fonden ikläder sig eventuella ekonomiska förluster. Denna "socialization of risk", som det ibland kallas, anses vara en effektiv teknik för offentliga aktörer att underlätta forsknings- och utvecklingsarbetet inom företagen (Pierre-Krauss 1987).

Tabell 5.4 Näringslivssekreterarnas vertikala nätverk (procent).

| Aktörer | Kontaktfrekvens | | | | Sällan/ aldrig | Summa procent | Inten- sitet |
|---|-----------------|-------|-------|----|-------------------|------------------|-----------------|
| | Dagligen | vecka | månad | år | | | |
| Utvecklingsfonden | 3 | 29 | 41 | 23 | 4 | 100 | 51 |
| Länsstyrelsernas regionalekonomiska enhet | 2 | 22 | 41 | 27 | 8 | 100 | 46 |
| Kommunförbundet | 0 | 3 | 19 | 45 | 33 | 100 | 23 |
| Statens industriverk ³ (SIND) | 0 | 1 | 13 | 33 | 53 | 100 | 16 |
| Industridepartementet | 0 | 0 | 6 | 34 | 60 | 100 | 12 |
| Styrelsen för teknisk utveckling (STU) | 0 | 0 | 4 | 36 | 60 | 100 | 11 |

Kommentar: Näringslivssekreterarenkäten. N-talen varierar mellan 247 och 251. Intensitet avser genomsnittet bland dem som haft någon kontakt (jfr Petersson 1989:36f). Följande skalvärden har använts för beräkning av intensitet: dagligen=100, någon gång per vecka=75, någon gång per månad=50, någon gång per år=25, sällan/aldrig=0.

Några utvecklingsfonder har decentraliserat sin verksamhet under senare år och öppnat kontor ute i några av kommunerna inom sitt län. Detta har varit fallet i Norrbottens, Västerbottens, Kopparbergs och Älvsborgs län. Många utvecklingsfonder genomför också olika typer av projekt avseende en eller ett par kommuner i länet, och har därför mycket intensiva kontakter med dessa kommuner.⁴ Kontakterna med utvecklingsfonderna är således viktiga för utvecklingen av kommunens näringsliv, vilket förklarar den höga intensiteten i dessa kontakter. Som framgår av tabell 5.5 är det emellertid långt ifrån alltid kommunerna som tar initiativet till dessa kontrakter. Alternativet "lika ofta" är det vanligaste kontaktetableringsmönstret.

En viktig skillnad mellan de horisontella och vertikala nätverken avser förhållandet mellan olika kontakters intensitet, och vilken aktör som normalt tar initiativet till kontakten. I båda nätverken finns ett negativt samband mellan kontakternas intensitet och "respektive aktörs" kontaktinitiativ. Ju mindre intensiv kontakten med en viss aktör är, desto mer sannolikt är det således att det är denna aktör och inte näringslivssekreteraren, som tagit initiativet till kontakten. I det horisontella nätverket tar näringslivssekreterarna ca 16 procent av kontakterna i nätverken,

Tabell 5.5 Näringslivssekreterarnas nätverksintensitet och kontaktinitiativ i vertikala nätverk. Vilka aktörer som vanligtvis tar kontakter (procent).

| Aktörer | Kontaktinitiativ | | | | |
|---|------------------|-----------------|-----------|---------------|------------|
| | Resp. aktör | Näringslivssekr | Lika ofta | Summa procent | Intensitet |
| Utvecklingsfonden | 22 | 9 | 69 | 100 | 51 |
| Länsstyrelsernas regionalekonomiska enhet | 23 | 9 | 68 | 100 | 46 |
| Kommunförbundet | 48 | 16 | 36 | 100 | 23 |
| Statens industriverk (SIND) | 56 | 11 | 33 | 100 | 16 |
| Industridepartementet | 63 | 6 | 31 | 100 | 12 |
| Styrelsen för teknisk utveckling (STU) | 57 | 10 | 33 | 100 | 11 |

Kommentar: Näringslivssekreterarenkäten. N-talen varierar mellan 191 och 232. Intensitet bygger på data från tabell 5.4.

medan samma siffra i de vertikala nätverken är endast ca 10 procent. Detta mönster bekräftar antagandet att det vertikala nätverket till stor del kommunicerar de statliga myndigheternas kontakter med tjänstemän i enskilda kommuner, och att den nedåtriktade kommunikationen är ett viktigt kännetecken för kontakterna i detta nätverk.

Ett sätt att testa denna hypotes är att undersöka hur andra parter i det vertikala nätverket uppfattar kontaktintensiteter och kontaktinitiativen. Tabell 5.6 presenterar en jämförelse av de kommunala näringslivssekreterarnas, utvecklingsfondernas och de regionalekonomiska enheternas beskrivning av sina kontakter med kommunerna.

Som framgår av tabellen är skillnaderna i bedömningarna av kontakternas intensitet helt marginella, vilken kan ses som en bekräftelse på datas reliabilitet i detta avseende. De regionalekonomiska enheterna bedömer kontaktfrekvensen något högre än näringslivssekreterarna. En möjlig förklaring är att de regionalekonomiska enheterna, som bl a skall bistå kommunerna med olika typer av hjälp på näringspolitikens område, gärna vill framstå som energiska i denna verksamhet. Samma mönster borde i princip gälla också för utvecklingsfonderna, men här är diskrepansen försumbar. En allmän iakttagelse vid intervjuer och samtal med näringslivssekreterare och andra kommunala befattningshavare är att

Tabell 5.6 Nätverken mellan kommunerna och utvecklingsfonderna och de regionalekonomiska enheterna (procent).

| Aktörer | Kontaktfrekvens | | | | | | |
|---|-----------------|----------------------|----------------------|-------------------|----------------|---------------|------------|
| | Dagligen | Någon gång per vecka | Någon gång per månad | Någon gång per år | Sällan/ aldrig | Summa procent | Intensitet |
| <i>Utvecklingsfondernas</i> | | | | | | | |
| kontakter med kommunerna | | | | | | | |
| - enligt utvecklings fonderna | 3 | 31 | 40 | 23 | 3 | 100 | 52 |
| - enligt näringslivssekr. | 3 | 29 | 41 | 23 | 4 | 100 | 51 |
| <i>De regionalekonomiska enheternas</i> | | | | | | | |
| kontakter med kommunerna i länet | | | | | | | |
| - enligt enheterna | 5 | 27 | 44 | 20 | 4 | 100 | 52 |
| - enligt näringslivssekr. | 2 | 22 | 41 | 27 | 8 | 100 | 46 |

Kommentar: Enkäter till de kommunala näringslivssekreterarna, utvecklingsfonderna och de regionalekonomiska enheterna. N=262 (utvecklingsfonderna) respektive 280 (regionalekonomiska enheterna). Data redovisas här i totaler, inte nedbrutna på kommunnivå, vilket kan leda till vissa avvikelser.

kontakterna med utvecklingsfonderna betraktas som betydligt värdefullare än kontakterna med de regionalekonomiska enheterna. Utvecklingsfonderna bedriver en mer utåtriktad och uppsökande verksamhet och är mer decentraliserade än de regionalekonomiska enheterna, som är en integrerad del av den statliga regionala förvaltningen och ofta mer anonym på kommunal nivå.

Låt oss se, i vilken utsträckning kontaktinitiativen i dessa nätverk skiljer sig åt mellan utvecklingsfonderna och de regionalekonomiska enheterna. Tabell 5.7 redovisar denna analys.

Dessa data bekräftar våra antaganden om skillnaderna mellan utvecklingsfonderna och de regionalekonomiska enheterna vad gäller deras kontakter med de kommunala näringslivssekreterarna. För fondernas vidkommande är deras bedömning av kontakterna återigen så gott som identisk med näringslivssekreterarnas bedömning. Vad gäller de regionalekonomiska enheterna tycks näringslivssekreterarna anse att deras verksamhet är mer uppsökande än vad enheterna själva rapporterar.

Tabell 5.7 *Kontaktinitiativ och kontaktintensitet i näringslivssekreterarnas, utvecklingsfondernas och de regionalekonomiska enheternas kontakter (procent).*

| Aktörer | Kontaktinitiativ | | | | |
|---|------------------|-----------------|-----------|---------------|------------|
| | Resp. aktör | Näringslivssekr | Lika ofta | Summa procent | Intensitet |
| Näringslivssekreterarnas kontakter med <i>utvecklingsfonden</i> | | | | | |
| - enligt utvecklingsfonden | 23 | 10 | 67 | 100 | 52 |
| - enligt näringslivssekr | 22 | 9 | 69 | 100 | 51 |
| Näringslivssekreterarnas kontakter med <i>de regionalekonomiska enheterna</i> | | | | | |
| - enligt enheterna | 10 | 8 | 82 | 100 | 52 |
| - enligt näringslivssekr. | 23 | 9 | 68 | 100 | 46 |

Kommentar: Enkäter till de kommunala näringslivssekreterarna, utvecklingsfonderna och de regionalekonomiska enheterna. N=262 (Utvecklingsfonderna) respektive 280 (regionalekonomiska enheterna). Data beräknade som totaler, dvs de är inte beräknade kommunvis.

Nätverksintensitet i olika modeller av lokala politiska ekonomier

Kommunernas kontakter med olika aktörer i deras omgivning kan till stor del antas bero på vilka näringspolitiska problem kommunen konfronterar. Industriadominerade kommuner kan förmodas söka mobilisera resurser, som kan bidra till en ökad differentiering av näringssektorn. Glesbygds- och landsbygdskommuner kan söka attrahera företag att etablera sig i kommunen, och servicekommuner kan se lokalt nätverksbyggande och internationella kontakter som de mest angelägna uppgifterna. Som vi såg i kapitel 3 beror kommunens rangordning av olika näringspolitiska mål i hög grad på den befintliga näringsstrukturen. Detta mönster torde också återspeglas i kommunernas nätverkskontakter.

Utifrån analysen ovan av kommunernas nätverksaktivitet skall vi nu granska kommunernas nätverksaktivitet mot bakgrund av den typ av lokal politisk ekonomi de fungerar inom. Tabell 5.8 presenterar olika typer av lokala politiska ekonomiers horisontella och vertikala nätverksintensiteter.

Tabell 5.8 Horisontell och vertikal nätverksintensitet i olika modeller av lokala politiska ekonomier (intensitetsindex).

| | Horisontell nätverksintensitet | Vertikal nätverksintensitet | Total nätverksintensitet |
|-----------------------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| Nattväktarmodellen | 37 (8) | 20 (27) | 57 |
| Styrningsmodellen | 41 (14) | 25 (34) | 66 |
| Beroendemodellen | 47 (14) | 28 (29) | 75 |
| Mobiliseringsmodellen | 49 (15) | 30 (34) | 79 |

Kommentar: Näringslivssekreterarenkäten. Data är genomsnitt på intensitetsindexen; jfr tabellerna 5.1 och 5.3. Data inom parentes anger den genomsnittliga andelen kommunala kontaktinitiativ i de olika nätverken. Övriga svarsalternativ på denna fråga var ”respektive aktör” och ”lika ofta”.

Vi ser att nätverksintensiteten ökar kontinuerligt, vilket är intressant med tanke på att typologin bygger på en fyrfältstabell. Att kommunerna i beroendemodellen är aktivare än de i nattväktarmodellen, och kommunerna i mobiliseringsmodellen aktivare än de i styrningsmodellen kan således till stor del tillskrivas det lokala näringslivets skilda strategier i dessa kommuntyper. Däremot finner vi att skillnaderna mellan kommunerna i beroendemodellen och de i mobiliseringsmodellen inte är särskilt stora. Den enda egentliga skillnaden är att de senare kommunerna har en något större andel egna kontaktinitiativ i de vertikala nätverken, jämfört med de förra kommunerna. Denna skillnad kan sannolikt återföras till den mer aktiva, integrerande strategi, som kännetecknar kommunerna i mobiliseringsmodellen. Tabell 5.8 visar tydligt att kommuner som har aktiva horisontella nätverk också är mer aktiva i de vertikala nätverken.⁵

Förhållandet mellan de horisontella och vertikala näringspolitiska nätverken

Nätverk är instrument för ömsesidig kommunikation, och det finns flera typer av samband mellan de horisontella och vertikala nätverken. Jämför vi de horisontella och vertikala nätverken finner vi att effekten av näringslivets olika strategier är störst vad avser de vertikala nätverken. En möjlig tolkning av detta är att i de fall det lokala näringslivet söker samarbete i olika frågor med kommunen påverkar detta till viss del de horisontella kontakterna, dvs med politiker och tjänstemän i andra kommuner, men i större utsträckning de vertikala kontakterna, dvs med Utvecklingsfonden, den regionalekonomiska enheten, SIND, STU och industridepartementet. I den mobiliserande lokala politiska ekonomin, där såväl kommun som näringsliv följer en integrationsstrategi, förefaller således de offentliga aktörernas kanske viktigaste uppgift vara att mobilisera resurser från offentliga aktörer i det vertikala nätverket.

Sambanden mellan de horisontella och vertikala näringspolitiska nätverken är således starka, såväl teoretiskt som empiriskt. Ökade horisontella kontakter sammanhänger nära med ökad intensitet i det vertikala näringspolitiska nätverket. Olika tolkningar kan anställas i den här analysen. För det första är, som påpekats, nätverksaktivitet till stor del ett generellt beteendemönster hos kommunala aktörer. Det finns mycket få exempel på befattningshavare som har intensiva kontakter med några aktörer i nätverken, och mycket få kontakter med andra. Detta beteendemönster skapar i sig ett starkt samband mellan de horisontella och vertikala nätverken.

Men denna förklaring är otillräcklig. Data visar att även då vi tar hänsyn till kommunens strategi i den lokala politiska ekonomin, är kommuner med integrationssökande näringsliv mer aktiva i det vertikala nätverket. Detta gäller framför allt kommunerna i mobiliseringsmodellen. Dessa kommuner har en högre andel egna kontaktinitiativ i det vertikala näringspolitiska nätverket än kommunerna i beroendemodellen. Kommunens roll i detta nätverk skulle i detta perspektiv vara att vidarebefordra krav från det lokala näringslivet i det vertikala nätverket, dvs till offentliga aktörer på regional och statlig nivå.

Kommunerna har generellt sett högre andelar egna kontaktinitiativ i det vertikala näringspolitiska nätverket än i det horisontella nätverket.

Delvis beror detta på kommunernas skilda roller i nätverken — till stor del som rättsobjekt i det horisontella nätverket och som rättssubjekt i det vertikala — men delvis kan mönstret också förklaras av att kommunerna agerar som förmedlare av lokala krav i det vertikala näringspolitiska nätverket.

Noter

¹Det skall tilläggas att denna beskrivning av de två nätverkens konfiguration bygger på en hypotes att de angivna aktörerna också är de viktigaste aktörerna i nätverken. Vi utesluter alltså inte möjligheten av *andra* viktiga aktörer i de två nätverken, som inte diskuterats här.

²Det pågår diskussioner inom flera regioner om behoven av ändrade länsgränser, och just näringspolitiska aspekter spelar en framträdande roll i dessa diskussioner. I Västsverige har i flera år diskuterats en sammanslagning av Hallands län och Göteborgs och Bohuslän. I Skåne har förslag förts fram att slå ihop Malmöhus och Kristianstads län.

³Statens industriverk (SIND) omorganiserades den 1 juli 1991 och slogs samman med Statens Energiverk och STU till den nya myndigheten NUTEK (Närings- och teknikutvecklingsverket). Eftersom undersökningen genomfördes före denna omorganisering används genomgående de tidigare gällande beteckningarna.

⁴Enkät svar från utvecklingsföretagerna.

⁵Andra delstudier inom projektet antyder också att nätverksaktivitet är ett generellt, inte ett selektivt, beteende; har man intensiva kontakter med en viss aktör, har man det sannolikt också med andra aktörer (Djerf-Pierre 1991).

6. *Kommunala beroendeförhållanden och näringsstrategier*

Inledning

I en artikel i Göteborgs-Posten i december 1990 stod att läsa att flygförbindelsen mellan en mindre värmländsk kommun och Stockholm hade lagts ned. Orsaken var främst vikande passagerarunderlag; flygningarna mellan kommunen och Bromma hade haft i genomsnitt endast sex passagerare. Kommunen och ett stort företag på orten hade gemensamt garanterat ett par miljoner i form av stöd och biljettköp, men detta var alltså inte tillräckligt för att verksamheten skulle gå med vinst. Det ledande kommunalrådet säger i intervjun:¹

Just som man står inför näringslivets största kris på orten med neddragningar i Bofors och tusentals arbetslösa förlorar man den viktiga flygförbindelsen med Bromma./.../Vi måste snarast få igång en reguljärlinje till Stockholm. Det är en viktig faktor att locka med när vi försöker få hit ersättningsindustri.

Det som hände i den värmländska kommunen och kommunledningens syn på behovet av en direkt flygförbindelse med Stockholm hade kunnat avfärdas som en enskild kommuns problem med infrastruktur och kommunikationer om det inte hade varit så, att denna kommun och dess problem är ganska representativ för hur många av mellan- och norra Sveriges kommuner uppfattar sina problem och hur de bör angripas.²

Skildringen av flygtrafikproblemen i den lilla värmländska kommunen beskriver på ett pregnant sätt förhållandet mellan den statliga industripolitikens inriktning och mål å den ena sidan och kommunernas näringspolitik å den andra. Det kan knappast anses vara ett omedelbart riksintresse att alla landets kommuner har direkta flygförbindelser med Stock-

holm, men för de enskilda kommunerna uppfattas dessa förbindelser som något av ortens livsnerv.

Konkurrens mellan kommuner är förvisso positivt i många avseenden. Genom att låta kommuner och regioner konkurrera om offentliga och privata investeringar, ökas den lokala effektiviteten i planerings- och administrativa hänseenden.³ Sådan konkurrens kan också ha positiva effekter på den kommunala servicen. Men för förlorarna i det rikspolitiska fördelningsspelet erbjuder detta liten tröst. Resultatet blir att varje kommun ser till sina intressen och mobiliserar resurser för en lokal näringspolitik — ett mönster som tydligt demonstrerats i denna bok — och här ser vi tydligt spänningen mellan de stordriftsfördelar och effektiv resursfördelning som en statlig industripolitik möjliggör å ena sidan och den enskilda kommunens målsättningar å den andra. ”Rationalitet i det lilla motsäger rationalitet i det stora”, som Brunsson (1986a:13) säger.

Men spänningsförhållandet mellan riksintressen och lokala intressen är naturligtvis inte lika påtagligt i alla kommuner. Det finns regioner och kommuner som den statliga näringspolitiken utpekar som expansionsregioner, och som på olika sätt stöds av olika element i den statliga politiken. För dessa kommuner går statens och kommunens intressen hand i hand. Ett exempel på detta är Sundsvalls kommun, som REK87 — det sena 1980-talets stora statliga regionalpolitiska utredning — utpekar som en sådan tillväxtregion (SOU 1989:12). Goda nyheter för Sundsvall; sämre nyheter för Härmösand, Östersund och Gävle.

Detta kapitel sammanfattar bokens resultat, och diskuterar kommunernas näringspolitik i de två perspektiv som utmejslades i bokens inledning. Vi anlade där två perspektiv på kommunernas näringspolitik. *För det första* ville vi betrakta kommunal näringspolitik som en aspekt av kommunalt handlande och kommunernas ökande politiska och administrativa ansvar och verksamhet under 1980-talet. Kommunernas näringspolitik kan ses som ett av flera exempel på hur de storkommuner som kommunindelingsreformerna skapade alltmer ”lever sitt eget liv”. Den politiska, ekonomiska och administrativa kapacitet indelingsreformerna skapade, bl a för att kommunerna skulle kunna vara de lokala aktörerna för välfärdspolitikens implementering, har möjliggjort ett kraftfullt kommunalt agerande också på andra, ”oreglerade” områden. *För det andra* ville vi se kommunernas näringspolitiska aktivitet som en aspekt

av förändringar i den statliga industripolitiken och i den vertikala arbetsfördelningen i det industripolitiska systemet. Denna politik har under 1980-talet alltmer sökt uppmuntra "lokal mobilisering" för att underlätta strukturomvandlingarna i det svenska näringslivet. I ett sammanfattande avsnitt skall vi återkomma till denna diskussion. Först måste vi emellertid sammanfatta diskussionen kring förändringarna i de lokala politiska ekonomierna under 1980-talet.

Kommunernas beroendeförhållanden till näringslivet och deras motstrategier

I princip alla kommuner befinner sig i någon form av beroendeförhållande till privata företag. Vad som skiljer kommunerna åt är hur akut detta beroende uppfattas, och vilka motåtgärder man anställer för att värja sig från beroendet.

I de fem kommuner, som djupstuderades i sektorsanalyserna om kommunal näringspolitik och den kommunala plan- och byggsektor (Pierre 1991a; Sundin 1991), kunde vi se exempel på flera olika strategier visavi det lokala näringslivet. Vad först gäller kommunernas näringspolitiska mål och strategier fann vi många likheter mellan de fem kommunerna. I samtliga kommuner syftar näringspolitiken *för det första* till att stärka och konsolidera det befintliga näringslivet. Kommunerna definierar sin roll i denna process på något olika sätt. Några kommuner söker spela en mycket aktiv roll, medan andra vill föra en mer passiv politik; några tillämpade vad vi här kallar en integrationsstrategi, andra en autonomistrategi. *För det andra* fann vi att samtliga kommuners näringspolitik syftar till att diversifiera det lokala näringslivet. Industriadominerade kommuner som Degerfors och Gislaved vill i första hand utveckla servicesektorföretag. I servicedominerade kommuner — Sundsvall och Vellinge — är bilden mer komplicerad. I Sundsvall finns trots tjänste- och servicesektorns dominans alltjämt en relativt omfattande industrisektor, som är orsak till en viss otrygghet för kommunen. I Vellinge, å andra sidan, är molnen på den näringspolitiska himlen få. På sikt vill man utöka den lokala industrisektorn, men detta upplevs inte som någon direkt akut fråga.

Trots att politiska faktorer tycks spela en större roll än den lokala näringsstrukturen för att förklara kommunernas näringspolitik, finns det ett signifikant strukturinflytande på politikens utformning. Näringsstrukturen *i sig* konstituerar i många kommuner det viktigaste näringspolitiska problemet, och som vi har sett kan kommunernas näringspolitiska mål ofta relateras till den lokala näringsstrukturen i olika avseenden. Näringspolitiken i industriberoende kommuner som Gislaved och Degerfors är vagare formulerad och implementerad, och lyder under mer indirekt politisk kontroll, jämfört med Lidköping, Sundsvall och Vellinge. I Gislaved och Degerfors har en långvarig dominans av ett företag eller en koncern erbjudit såväl en viss trygghet som en viss passivitet. Kommunerna har inte sett något behov av att stödja andra verksamheter, och dessutom har näringsstrukturen uppfattats som i princip opåverkbar.⁴ I servicedominerade kommuner är kommunens politik visavi denna sektor påtagligt passiv, beroende på att den inte erbjuder några egentliga näringspolitiska problem. Kommuner lägger således betydligt olika vikt vid de näringspolitiska frågorna, beroende på vilken utvecklingspotential och stabilitet näringslivet anses ha.

Även om således de allra flesta kommuner har ett mer eller mindre markerat beroende till det lokala näringslivet — såsom utgörande motorn i den lokala ekonomin i många olika avseenden — bestäms betydelsen av detta beroende i termer av vad vi kan kalla näringslivets krispotential, dvs risken för nedläggningar och avskedanden. Kommuner med näringsliv med låg krispotential ser ingen fara i ett beroende till det lokala näringslivet. Däremot ser kommuner med näringsliv med hög krispotential betydligt allvarigare på situationen, och detta utlöser i sin tur kommunens näringspolitiska engagemang. Kommunernas beroendeförhållande till det lokala näringslivet varierar således mindre med avseende på det lokala näringslivets betydelse i kommunens ekonomi och mer med avseende på effekterna av kriser i det lokala näringslivet.

Det kommunala beroendet av de lokala företagen tar sig många olika uttryck. Det mest omedelbara beroendeförhållandet består i att det lokala näringslivet finns kvar i kommunen, erbjuder arbetstillfällena och tillför den lokala ekonomin löner, skatter, avgifter och efterfrågan på varor och tjänster. En annan typ av beroendeförhållande utgörs av kommunens behov av en privat samarbetspartner för att underlätta nyföretagande och industriell utveckling i kommunen.

I projektets fallstudier (Pierre 1991a) framkom i flera kommuner missnöje med det lokala näringslivet. Ibland berodde missnöjet på att man menade att näringslivsorganisationerna var för passiva. I andra fall bottnade kritiken i vad man ansåg vara näringslivets bristande engagemang i de lokala offentligt-privata samarbetsorganen. Kommunens möjligheter att åstadkomma något på näringspolitikens område är mycket begränsade utan det lokala näringslivets medverkan. Nyföretagande, t ex, sker inte sällan i form av "avknoppning" från ett befintligt företag, och denna process förutsätter någon form av privat medverkan. Andra exempel på åtgärder som förutsätter mer eller mindre företagsmedverkan är tillskapandet av uppfinnarcentra och teknikcentra (som är så kostsamma att kommunen inte ensam kan finansiera dem) och marknadsföringskampanjer, där kombinationen av privata och offentliga aktörer betyder mycket för kampanjens trovärdighet och effektivitet.

Implementeringen av kommunens näringspolitik sker utan större formell kraft. Kommunen har, som nämndes i inledningskapitlet, mycket begränsade möjligheter att sätta kraft bakom orden i förhållandet till det lokala näringslivet. Därför förutsätter implementeringen samförstånd och aktiv samverkan med företagen.

Det faktum att kommunerna efter bästa förmåga söker tillmötesgå de krav näringslivet ställer på kommunerna kan ses som en indikation på det påtagliga inflytande som näringslivet utövar över kommunens politik. Vi kan naturligtvis endast spekulera över i vilken utsträckning det är ett upplevt beroendeförhållande till näringslivet som förklarar denna påtagliga beredvillighet att gå företagskraven tillmötes. Mycket talar emellertid för att detta är en faktor av underordnad betydelse. Såväl kommuner med stabilt, differentierat näringsliv som kommuner vars näringsliv har hög krispotential förefaller mycket öppna för krav från det lokala näringslivet (jfr Pierre1991a).

I vissa kommuner kan den näringsstrukturella situationen förefalla så komplicerad och problemfylld, att kommunala motstrategier inte kan åstadkomma mer än marginella förändringar. De krafter som utlöses av förändrade konkurrensförhållanden och minskande marknadsandelar är av en annan storleksordning än de begränsade effekter kommunernas näringspolitiska åtgärder kan åstadkomma. Det finns emellertid mycket få, om några, exempel på kommunal resignation inför en sådan problematisk situation. Betydligt vanligare är istället en hög kommunal aktivitet

för att hitta vägar ur problemen. Kommunerna söker ibland samarbete med varandra, ibland söker de mobilisera resurser från statliga myndigheter på central eller regional nivå.

Varje typ av strukturellt beroende tycks medge ett större eller mindre kommunalt handlingsutrymme. I sin studie av Detroit's beroende av General Motorskoncernens lokaliseringsbeslut finner Jones och Bachelor (1986) att detta beroende är så starkt att det *de facto* dikterar förutsättningarna för stadens politiska beslutsfattande och politiska inriktning. GM är en så stor arbetsgivare att den överskuggar all annan näringsverksamhet i staden, och ett eventuellt beslut från företaget att omlokalisera sin verksamhet skulle utgöra ett förödande slag för Detroit, sannolikt också för hela delstaten Michigan.

Jones och Bachelor drar emellertid, intressant nog, av detta resultat inte slutsatsen att staden är helt hjälplös och strukturellt bunden till en viss typ av politik. Det finns i alla näringsstrukturella sammanhang alltid ett val mellan olika alternativ, hävdar de. Vad som skiljer vissa städer från andra är det lokala ledarskiktets förmåga att identifiera och utnyttja de alternativ som finns i beslutssituationen (Jones-Bachelor 1986:212):

We use the term *creative bounded choice* to describe the abilities of some leaders to find and exploit weaknesses in an environment that seems on first examination to be thoroughly unyielding and entirely overwhelming (kursivt i original).

Denna typ av politiska val mellan olika strukturellt bundna (eller definerade) alternativ förefaller vara en användbar metafor också för de svenska kommuner, som ofta betraktas som politiskt paralyserade i det stora företagens skugga. Kommunernas näringspolitik inte bara bekräftar förekomsten av olika utvecklingsalternativ. Många åtgärder kan ses som exempel på att kommunerna faktiskt också kan — ehuru i varierande omfattning och med skiftande framgång — *skapa nya beslutsalternativ och alternativa utvecklingsvägar*. Genom att på olika sätt uppmuntra och underlätta nyföretagande i framtidsorienterade verksamheter kan kommunerna söka "bygga bort" det omvärldsberoende som en näringsstruktur med ett stort företag utgör. Genom kontakter med regionala och centrala myndigheter och organ kan kommunerna mobilisera resurser för att

garantera en god företagsutveckling i det lokala näringslivet. Genom samordnat agerande med kommunens företag kan effekterna av strukturkriser mildras och sannolikt också göras mer hanterliga för lokalsamhället. Det finns många fler exempel på de möjligheter alla kommuner har att i större eller mindre utsträckning påverka sitt beroendeförhållande till det lokala näringslivet.

Kommunalt beroende av lokala företag och det privata näringslivet betraktas normalt som farligt, negativt och politiskt (inte minst kommunaldemokratiskt) tveksamt. En sådant resonemang bygger på föreställningen att företagen är potentiella krisobjekt; ett slags näringspolitiska tidsinställda bomber som man vet kommer att brisera, frågan är bara när och med vilken effekt på den kringliggande kommunen. I många kommuner har denna bild också otvivelaktigt mycket hög relevans. Vi kan t ex se på de många kommuner i Bergslagen som alltjämt är näringsmässigt centrerade kring ett enda större företag inom tillverkningsindustrin och där beslut om nedskärningar eller t o m avveckling slår ytterst hårt mot kommunen. De 550 jobb som försvinner i Hallstahammar med en befolkning på 18 000 invånare i och med nedläggningen av Bultens anläggning är endast ett i en lång rad av exempel på effekterna av ett mycket starkt och komplicerat kommunalt beroendeförhållande.⁵

Även om dessa exempel kan förefalla deprimerande vill vi emellertid hävda att det också finns positiva aspekter av kommunernas beroendeförhållande till det lokala näringslivet, också i de situationer då detta beroende är till ett näringsliv, vars framtid är osäker. Ett beroendeförhållande, som ådagaläggs och snabbt får stor betydelse på grund av en kris inom näringslivet, kommer att engagera kommunen i de näringspolitiska frågorna. Visserligen kommer de problem som företagskrisen utlöser att vara av akut angelägenhetsgrad, men hanteringen av krisen kan skapa knytningar och fastare förhållanden mellan de lokala offentliga och privata aktörerna, som kan visa sig mycket värdefulla vid senare kriser eller vid den framtida företagsutvecklingen. En strukturkris kan således aktivera kommunen och bidra till att uppmuntra kommun och företag till samarbete som på längre sikt gynnar båda parter.

Vidare kan ett starkt kommunalt beroendeförhållande till företag i kris vara värdefullt för kommunen i förhållande till statliga myndigheter (Pierre 1990). Kriskommuner uppmärksammas i Stockholm, och har

betydligt bättre möjligheter att erhålla olika typer av stödåtgärder. Detta avser också andra typer av stöd än "krispaket" av engångskaraktär. Dessa stödåtgärder kan t ex vara att bli klassad som stödområde, vilket gör företagsinvesteringar billigare. Kommuner med företag som visar positiv vinstutveckling och vars framtid bedöms som relativt säker, har mycket sämre möjligheter till sådana stödformer.

Den viktigaste positiva effekten av kommuners beroende till det privata näringslivet utgörs emellertid av de effekter beroendet har på kommunerna själva. Kommunerna upplever starkt att deras ansvar för sysselsättning och välfärd ökat under 1980-talet (Melin *et al* 1984; Pierre 1991a), och att ett ökat kommunalt engagemang därför blivit nödvändigt (Hjern 1987:13ff). Kommunerna tycks under detta decennium alltmer kommit att inse att eftersom de i allt större utsträckning bär det politiska ansvaret för garanterad sysselsättning, och då den statliga industripolitiken idag är mindre engagerad i att hjälpa företag i kris, måste kommunerna själva — eller i samverkan med näringslivet — angripa de problem, som finns i företagen i kommunen.

Det finns många tecken på att kommunerna anammat detta synsätt. En studie av kommunernas näringspolitik under 1980-talet (Hjern 1989a:37) hävdar att:

En utveckling mot ökad praktisk näringspolitisk kompetens är vad flertalet kommuner idag eftersträvar och är i färd med att skaffa sig. Deras politiska strategier på området är ambitiösa, pådrivande och offensiva snarare än reaktiva i förhållande till den lokala företagsamheten, och samverkan med företagarrepresentanter värderas högre än med någon annan typ av partner.

Annorlunda uttryckt kan denna utveckling beskrivas så, att allt fler kommuner övergivit autonomistategin till förmån för integrationsstrategin. De lokala politiska ekonomierna i Sverige har genomgått påtagliga förändringar under 1980-talet och början av 1990-talet. Kommunerna är dels mer aktiva än tidigare, dels mer "ambitiösa, pådrivande och offensiva" (Hjern 1989a:37) än tidigare.

Hur har denna förändring av de lokala politiska ekonomierna påverkat den kommunala självstyrelsen? Den frågan har vi nu tillräckligt med material för att kunna ta upp till diskussion.

Lokala politiska ekonomier och kommunal självstyrelse

Integrerade lokala politiska ekonomier innebär att såväl näringsliv som kommun avstår något av sitt handlingsutrymme och autonomi till förmån för samlat lokalt näringspolitiskt agerande. Vad kommunerna ger upp i ett avseende — politisk autonomi genom att avskärma sig från näringslivsinflytande — vinner de i ett annat, nämligen ökad styringskapacitet i termer av förmåga att implementera en politik på näringsfrågorna och andra verksamhetsområden. Det kanske bästa konkreta exemplet på detta mönster är den sk förhandlingsplaneringen, som enligt flera studier blir allt vanligare.⁶ Kommunerna erbjuder näringslivet attraktiv mark i utbyte mot t ex att privata byggherrar bygger en anläggning kommunen behöver för sin verksamhet. Kommunerna "säljer" i denna process något av sin självstyrelse (framför allt planmonopolet), men uppnår i gengäld andra viktiga mål.

Konkurrensen mellan kommunerna om företagsetableringar har varit hård under 1980-talet. Detta dokumenteras både av svar i näringslivssekretärenenkäten och i fallstudierna. Då merparten av detta decennium kännetecknats av en påtaglig högkonjunktur finns det anledning att befara att denna konkurrens kommer att hårdna ytterligare, då de ekonomiska tiderna försämras. Även om striden om nya etableringar varit hård, har emellertid samtliga kommuner i projektets fallstudier vid något tillfälle sagt nej till företag som velat etablera sig i kommunen. Orsakerna har varierat; i Degerfors därför att företaget inte ville teckna kollektivavtal; i Gislaved och Sundsvall av miljöskäl; i Lidköping därför att man motsatte sig det aktuella bensinbolagets Sydafrikaengagemang, och i Vellinge därför att politikerna beförde att ett föreslaget motell skulle "se för djävligt ut".⁷

"Företagsragging" — i den mån sådan förekommer — är alltså inte någon helt principlös verksamhet, där kommunerna tar vad de kan få. Kommunerna förbehåller sig rätten att ställa krav på företag som vill etablera sig i kommunen. Framför allt tycks det finnas en utbredd missstanke mot "lycksökare", som kontakter kriskommuner i hopp om fördelaktiga villkor vid en eventuell etablering.

Kommunerna kan också ha andra skäl för att hysa tveksamhet inför nya företagsetableringar i kommunen. Nya företag kan försämra marknadsförutsättningarna för de redan befintliga företagen. Betydelsen av

detta varierar, bl a beroende på andelen av företagens avsättningar på den lokala marknaden. Bland de mest känsliga branscherna är som tidigare nämnts dagligvaruhandeln, och det är också här som flest kommuner fått kritik för att inte tillåta etablering av livsmedelsaffärer.

Kommunernas och statens industripolitik

Om kommunernas snabbt ökade engagemang på näringspolitikens område under 1980-talet tycks ha haft utomordentliga starka effekter på de lokala politiska ekonomierna, hur har detta påverkat kommunernas näringspolitiska roll sett ur statsmakernas perspektiv? I inledningen till den här boken presenterade vi två skilda perspektiv på kommunernas näringspolitik; *dels* som ett exempel på kommunalt handlande, som en följd av tillskapandet av de politiskt, ekonomiskt och administrativt mer slagkraftiga kommunerna efter kommunsammanslagningarna, *dels* i ett industripolitiskt perspektiv som en förändring av stat-kommun-relationen inom det samlade näringspolitiska systemet.

Utvecklingen under 1980-talet har inneburit att dessa två perspektiv konvergerat. Initialt var det den första aspekten — relaterad till ökat kommunalt ansvar för sysselsättning och välfärd — som aktiverade kommunerna på näringspolitikens område. Efter hand sökte statsmakterna integrera denna ökade kommunala aktivitet i det samlade industripolitiska systemet genom att uppmuntra lokal mobilisering och ett ökat kommunalt näringspolitiskt ansvar.

Benny Hjern (1989b) beskriver utvecklingen som en ”partiell decentralisering”. Medan kommunernas kompetens ligger fast har statsmakterna delegerat en del av ansvaret för sysselsättning och näringsmässig utveckling. Framför allt har man menat att kommunerna måste spela en viktigare roll än tidigare i industrins strukturförändringsprocesser (jfr. Henning 1987). Denna ”partiella decentralisering” har lett till att kommunernas *faktiska* kompetens snabbt ökat under 1980-talet.

Den här utvecklingen kan också beskrivas så att de sektoriella, funktionella och territoriella perspektiven på industripolitiken alltmer överlappar varandra (jfr Petersson 1989). Kommunernas territoriellt definierade näringspolitik integreras allt mer i den statliga, funktionella indu-

stripolitiken. De sektoriella inslagen i statens industripolitik spelar allt mindre roll i takt med att denna politik blir allt mindre selektiv till sin karaktär.

Denna process har skett samtidigt som näringslivet genomgått en snabb internationalisering, delvis i nya former. Förhållandet mellan lokal och nationell politik påverkas starkt av denna internationalisering. I diskussionen om effekterna av internationalisering i politiska och ekonomiska hänseenden framförs ofta — mera i tal än i skrift (jfr dock Anderson *et al* 1991:13; Ekstedt-Henning 1988) — teorin att internationaliseringen ökar den lokala och internationella nivåns betydelse och att den statliga nivåns kommer att minska i motsvarande grad. Det har blivit något av samhällsvetarnas *on dit* att internationalisering stärker banden mellan företagen och den ort de verkar på. Den kommunala och internationella nivån skulle enligt detta synsätt öka i betydelse, samtidigt som den nationella nivån minskar i betydelse. Även om mycket talar för att så är fallet är omfattningen och effekterna av denna utveckling alltjämt en empirisk fråga.

Den här studien har visat att det finns såväl krafter som stärker som sådana som försvagar banden kommun-företag. Till de förra hör att allt fler företag konkurrerar om högutbildad arbetskraft, och att goda kommunala levnadsvillkor är en viktig faktor för att kunna hävda sig i denna konkurrens. Vidare har decentraliseringen och "utplattningen" av de hierarkiskt uppbyggda företagen och koncernerna givit det enskilda företaget mer autonomi i förhållande till de centrala beslutsfattarna (Oscarsson 1990:151; Forsgren *et al* 1991). I takt med denna ökande autonomi har företagen också börjat ställa allt högre krav på kommunens service (jfr Schäfer 1989). Trots en snabb internationalisering har således företagens beroende av kommunen ökat i vissa avseenden.

Till de senare faktorerna hör den ökande koncernbildningen, divisionaliseringen av företagsgrupperna och det ökande internationella företags-samarbetet. Även om vissa effekter av denna tendens kan verka i decentraliserande riktning, är koncernbildningen och divisionaliseringen till sin natur sådan att den starkt bidrar till att fjärma företaget från kommunen (Holmström-Melin 1983; Larsson 1983; Spilling 1983). Vi kan också se en snabb expansion av sådana näringssektorer, som är oberoende av naturresurser och andra lokala egenskaper för sin verksamhet. Dessa utvecklingstendenser minskar företagens beroende av lokala faktorer.

Denna utveckling påverkar förhållandet mellan de två olika perspektiven på kommunernas näringspolitik, som diskuterats i denna bok. Så länge kommunernas näringspolitiska aktivitet var begränsad till den svenska nationella arenan var deras agerande präglat av spänningen mellan lokala politiska krav och initiativ för att öka kontrollen av den egna situationen å ena sidan, och den roll den statliga industripolitiken angav för kommunerna å den andra. I takt med att kommunerna blir allt viktigare internationella aktörer,⁸ kommer kommunernas förhållande till statsmakten i det industripolitiska systemet sannolikt att förändras i riktning mot större autonomi och ökad faktisk kompetens. Den statliga industripolitikens uppgifter kommer i ökande utsträckning att avse områden som forskning och utveckling, nationell infrastruktur, stöd till småföretagsamhet, etc, och i minskande utsträckning olika former av stöd till företag eller krisorter eller -regioner. Det kommunala näringspolitiska handlandet kommer alltmer att integreras i det statliga industripolitiska systemet.

Vid sidan av dessa utvecklingstendenser kan vi emellertid se att många kommuner börjat agera självständigt på den internationella arenan. EG-ländernas kommuner har redan i många fall öppnat egna kontor i Bryssel; sålunda har t ex många danska kommuner öppnat sådana kontor. Nätverk mellan kommuner inom EG:s ram håller också på att utvecklas. Ett exempel på sådana nätverk är en informell sammanslutning av kommuner med omfattande industristrukturproblem.⁹ Statsmaktens och den nationella nivåns betydelse förefaller i detta avseende minska, medan de lokala och internationella nivåerna ökar i betydelse. Kommunerna blir allt viktigare aktörer på den internationella arenan.

I vilken utsträckning har denna integration av statens och kommunernas industripolitik påverkat offentliga organs möjligheter att påverka industriutvecklingen? Eftersom ökad styringskapacitet inte var något syfte med ansvarsförändringen, är denna effekt sannolikt mycket marginell. Den statliga industripolitikens styrande eller interventionistiska inslag har minskat under 1980-talet. Också på kommunal nivå är den styrande ambitionen visavi näringslivet helt marginell.

Däremot har integrationen av statliga och kommunala näringspolitiska åtgärder sannolikt ökat möjligheterna att genomföra industriella strukturförändringar utan omfattande arbetslöshet. Henning (1987) menar att en lärdom industridepartementet drog av strukturkriserna och deras politiska

hantering under 1970-talet var att i den mån politiska åtgärder var nödvändiga för att kriserna skulle kunna lösas effektivt, så borde det i första hand vara lokala politiska insatser. Kommunala insatser kan integreras med andra typer av insatser på lokal nivå — t ex i form av horisontella näringspolitiska nätverk — på ett helt annat sätt än vad som är fallet med statliga insatser.

Samtidigt som integrationen av statliga och kommunala näringspolitiska insatser löser flera problem, skapar den emellertid också andra problem. Kommunal näringspolitik leder lätt till överdriven konkurrens mellan kommunerna och infrastrukturell överetablering. Den snabba ökningen av antalet flygplatser i landet är ett exempel på detta problem. Vidare förefaller ökningen av antalet "kunskapscentra" inrymma en risk för överetablering även här. Problemet är av exakt samma typ som vad gäller flygplatserna; kommunerna ser dessa investeringar som förutsättningar för att man inte skall halka efter i konkurrensen med andra kommuner om företagsetableringar. Summan av kommunernas investeringar blir emellertid så stor att utvecklingen i ett nationellt perspektiv framstår som irrationell och ineffektiv.

Slutligen kommer ett problem på sikt att bli hur statsmakterna skall förhålla sig till den ökande diskrepansen mellan kommunernas formella och faktiska näringspolitiska kompetens. Vid sidan om kommunallagens paragrafer på området bestäms kommunernas näringspolitiska kompetens genom prejudicerande kammarrättsutslag. Ett viktigt sådant beslut var när en kammarrätt menade att kommuner endast i akuta nödsituationer kunde tillåtas ge stöd till företag. Det är tänkbart att nya prejudikat under 1990-talet successivt kommer att expandera kommunernas kompetens på det näringspolitiska området.

Slutord

Näringspolitiskt sett kommer 1990-talet sannolikt att präglas av tre tendenser: ökande internationalisering, ökande industristrukturella problem samt ökad kommunal näringspolitisk aktivitet. Dessa tre tendenser hänger nära samman. Internationaliseringen kommer att påskyndas mycket starkt av den svenska EG-anslutningen och av flera marknadens allt star-

kare internationella prägel. Detta gäller inte minst finans- och kapitalmarknaden (Lybeck-Lindahl 1991:185f). De strukturella problemen kommer att bli mer påtagliga som ett resultat av den ökande internationella konkurrensen och den befarade lågkonjunkturen. Kommunernas ökade näringspolitiska engagemang, slutligen, beror på strukturkrisernas effekter på den lokala servicen, och på att konkurrensen mellan kommunerna om företagsetableringar kommer att skärpas ytterligare på grund av lågkonjunkturen.

Såväl kommun som företag har starka intressen i att vitala, lokala näringsmässiga nätverk skapas och underhålls. Vad som blir tydligt av den här framställningen är de goda förutsättningar för samarbete mellan företag och kommun som ofta föreligger. Kommunernas möjligheter att hävda sig i konkurrensen om företagsinvesteringar och för att utveckla det lokala näringslivet kommer till stor del att bero på dynamiken i den lokala politiska ekonomin. På samma sätt tycks företagen vara beroende av kommunala åtgärder på många olika områden för att kunna trygga tillgång på kvalificerad arbetskraft.

Det skulle vara missledande att hävda att kommuner med ett utvecklat offentligt-privat samarbete kommer att klara 1990-talets strukturkriser bättre än kommuner som saknar sådant samarbete. Vilka uttryck dessa kriser kommer att ta sig beror naturligtvis på andra faktorer än graden av samarbete mellan kommun och näringsliv. Däremot tycks våra resultat peka i riktning mot att kommuner med ett utvecklat samarbete med de lokala företagen upplever mindre svårigheter att mobilisera externa resurser. De har tätare kontakter i vertikala och horisontella näringspolitiska nätverk, och anser sig i högre grad än andra kommundtyper få den hjälp de behöver från statliga aktörer.

Det här mönstret kan förklaras på två olika sätt. Den första tänkbara förklaringen är att kommuner med goda externa nätverkskontakter också har mest utvecklade kontakter med det lokala näringslivet. Enligt den andra förklaringen är det den lokala politiskt-ekonomiska dynamiken som påverkar kommunens förhållningssätt till externa aktörer. Detta är något av ett höna-äggproblem, och våra data medger inte någon fördjupad analys av vad som är orsak och verkan. Men oberoende av orsaksmönstret förefaller det som om de integrerande och nätverksintensiva kommunerna har bättre förutsättningar för att kunna finna vägar runt framtida industriella strukturkriser, järnfört med de "autonoma" kommunerna.

Kommunerna kommer under 1990-talet att i ännu större utsträckning än tidigare ha sin framtid i sina egna händer. Den utveckling som skett i detta avseende under 1980-talet kommer sannolikt att fortsätta under 1990-talet. Det blir därför kommunernas förmåga att mobilisera resurser som kommer att avgöra i vilken utsträckning de lyckas överleva 1990-talets fortsatta industriella strukturomvandling.

Noter

¹Göteborgs-Posten den 20 december 1990.

²Det här refererade fallet är således på intet sätt unikt. I en artikel i Göteborgs-Posten den 15 april 1991 intervjuades näringslivssekreteraren i Strömstads kommun om förutsättningarna för en utveckling av kommunens näringsliv. Som viktigaste åtgärd nämner näringslivssekreteraren etableringen av en flygplats inom kommunen. Vad gäller den lilla värmäländska kommunens flygtrafikproblem löstes dessa senare, då man i samarbete med Karlskoga kommun anordnade en reguljär flygförbindelse mellan kommunen och Stockholm med mellanlandning i Karlskoga.

³I vissa andra länder har sådan konkurrens systematiskt satts i spel av den nationella regeringen. I Japan, t ex, annonserades ett program för satsning på nya teknologier. Programmet inbjöd städer och prefekturer att i ansökningar beskriva vilka teknologiparker man ville bygga, och regeringen skulle sedan fatta beslut om vilka städer som skulle få delta i programmet utifrån kvaliteten på ansökningarna. För de städer som fick delta i programmet innebär detta högst sannolikt ett kraftigt uppsving. Regeringen lyckades emellertid med denna plan — den s k Technopolisplanen — åstadkomma ett omfattande planeringsarbeten startades i landets *samliga* städer och regioner. På detta sätt kunde nationell rationalitet kombineras med den latenta konkurrensen mellan landets städer och regioner. Se vidare Pierre 1991b och den litteratur som anförs där.

⁴För en analys av motsvarande situation i Ruhrområdet, se Benkert 1991.

⁵Göteborgs-Posten, DN och Svenska Dagbladet den 6-9 april 1991.

⁶Jfr Sundin 1991 och den litteratur som citeras där. Jfr också Kommunaktuellt 1991:17.

⁷Dokumentation av fallstudierna. Citatet från Vellinge är från kommunens kanslichef, Alf Brovertz.,

⁸I april 1991 öppnade Göteborgs kommun ett eget kontor i Bryssel. Veterligt var detta den första svenska kommunen med eget Brysselkontor, men andra kommuner kan förväntas snabbt följa efter.

⁹Ett särskilt nätverk finns också för regioner med traditionella industrier, det s k RETI-nätverket ("Regiones Européennes avec d'Industries Traditionelles"). Antalet nätverk mellan städer och regioner inom EG har ökat snabbt de senaste åren. Tyvärr finns inga studier gjorda av dessa nätverk eller deras betydelse inom EG. Personlig kommunikation mr. Ronald Young, Strathclyde Regional Council, den 20 juni 1991.

Litteratur

- Andersson, Roger - Anders Malmberg (red) (1988), *Regional struktur och industriella strategier i Norden* (Uppsala: Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift och NordREFO).
- Andersson, Roger - Sune Berger - Kjell Haraldsson - Mats Lundmark - Anders Malmberg - Jan Öhmann (1987), *Maktutbredningen* (Uppsala: Kulturgeografiska Institutionen, Uppsala Universitet).
- Andersson, Roger - Eskil Ekstedt - Roger Henning - Anders Malmberg (red), (1991) *Internationaliseringen, företagen och det lokala samhället* (Stockholm: SNS Förlag).
- Andersson, Åke (1985), *Kreativitet, storstadens framtid* (Stockholm: Prisma).
- Beckman, Björn - Ulf Färnhök - Jörgen Johansson (1985), *Decentraliserad regionalpolitik - projekt och FoU-organ* (Stockholm: Industridepartementets rapportserier 1/85).
- Benkert, Wolfgang (1991), "Ruhrområdets kris - problem, orsaker och motåtgärder", ss. 72-80 i Roger Andersson *et al* (red), *Internationaliseringen, företagen och det lokala samhället* (Stockholm: SNS Förlag).
- Berki, R.N. - Jack Hayward (1979), "The State of European Society", ss. 253-264 i J.E.S. Hayward - R.N. Berki (eds), *State and Society in Contemporary Europe* (Oxford: Martin Robertson & Co, Ltd).
- Boston Consulting Group (1978), *En Ram för Svensk Industripolitik* (Stockholm: Liber Förlag).
- Berrefjord, Ole - Klaus Nielsen - Ove K. Pedersen (1989), "Förhandlingsökonomi i Norden - en inledning", ss. 9-40 i Klaus Nielsen - Ove K. Pedersen (red), *Förhandlingsökonomi i Norden* (Köpenhamn: Jurist- og Ökonomforbundets Forlag).
- Brunsson, Nils (red) (1986), *Politik och ekonomi* (Lund: Doxa Ekonomi).
- Brunsson, Nils (1986a), "Politik, ekonomi och rationalitet", ss. 9-19 i Nils Brunsson (red), *Politik och ekonomi* (Lund: Doxa Ekonomi).
- Brunsson, Nils - Bengt Johannisson (red) (1983), *Lokal Mobilisering* (Lund: Doxa ekonomi).
- Castells, Manuel (1977), *The Urban Question* (Cambridge, Mass: The MIT Press).
- Cockburn, Cynthia (1977), *The Local State* (London: Pluto Press).

- Chapman, Keith - David Walker (1987), *Industrial Location* (London: Basil Blackwell).
- Djerf, Monika - Jon Pierre (1991), "Massmedierna som omvärld: De kommunala beslutsfattarnas relationer till massmedierna", ss. 245-287 i Jon Pierre (red), *Självstyrelse och omvärldsberoende. Studier i lokal politik* (Lund: Studentlitteratur).
- Ds C 1986:16
- Ds I 1986:16
- Ekstedt, Eskil - Roger Henning (1988), *Statsmakt på mellanhand: Globalisering och lokal mobilisering* (Stockholm: SNS Förlag).
- Ekstedt, Eskil - Roger Henning (1989), "Styrkor och svagheter i Gävle/Sandviken - en studie av ledarna och nätverken" (Stockholm: SNS Förlag, Occasional Paper nr. 9).
- Ekstedt, Eskil - Roger Henning (1990), "Falun/Borlänge - konkurrens eller samverkan?" (Stencil. Stockholm: SNS Förlag).
- Eliassen, Gunnar (1984), "The Micro-Foundations of Industrial Policy", ss. 295-326 i Alexis Jacquemin, (red), *European Industry: Public Policy and Corporate Strategy* (Oxford: Clarendon Press).
- Elkin, Stephen L. (1987), *City and Regime in the American Republic* (Chicago: The University of Chicago Press).
- Fainstein, Susan S. - Norman I. Fainstein - Richard Child Hill - Dennis Judd - Michael Peter Smith (eds) (1986), *Restructuring the City: The Political Economy of Urban Development* (New York: Longman).
- Forsgren, Mats - Ulf Holm - Jan Johanson (1991), "Internationalisering av andra graden", ss. 44-61 Roger Andersson et al (red), *Internationaliseringen, företagen och det lokala samhället* (Stockholm: SNS Förlag).
- Fredlund, Arne - Per Holm (1984), *Olika kommuners utveckling och särdrag* (Stockholm: Bygghörsningsrådet, rapport nr. R23:1984).
- Fredriksson, Carl (1984), "Från industribunden regionalpolitik till ortsbunden industripolitik", ss. 175-184 i *Industriell förnyelse för regional utveckling, Nord REFO 1984:1-2* (Köpenhamn: Akademisk Forlag).
- Gappert, Gary - Richard V. Knight (eds) (1982), *Cities in the 21st Century* (Volume 23, Urban Affairs Annual Reviews. Beverly Hills och London: SAGE Publications).
- Gidlund, Janerik (1989), "Den oförklarade europeiska integrationen" (stencil. CERUM och Institutet för framtidsstudier. Umeå Universitet).

- Gidlund, Janerik - Bengt Lidström (red) (1986), *Det elektroniska när-samhället* (Stockholm: Kommunförbundet).
- Goldsmith, Michael (1990), "Growth Machines, Anti-Growth Machines: The British Experience" (paper presenterat vid ISA World Congress, Madrid, den 9-14 juli).
- Gottdiener, M. (1987), *The Decline of Urban Politics* (Beverly Hills och London: SAGE Publications).
- Gurr, Ted R. - Desmond S. King (1987), *The State and the City* (London: MacMillan).
- Hedlund, Anders - Tom Johnstad - Jörgen G. Rasmussen - Pentti Vuorinen (1990), "Competence, Networks and Regional Policy", ss. 236-280 i *Networks and Regional Development, NordREFO 1990:1* (Köpenhamn: Akademisk Forlag).
- Henning, Roger (1977), *Företagen i politiken* (Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle).
- Henning, Roger (1983), "Kommunal näringspolitik - ett nytt inslag i förhandlingsekonomin", *Ekonomisk Debatt*, nr. 5.
- Henning, Roger (1984), "Industripolitik eller sysselsättningspolitik? En studie i svensk industristödspolitik", ss. 9-68 i Axel Hadenius - Roger Henning - Barry Holmström, *Tre studier i politiskt beslutsfattande* (Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen, 98. Stockholm: Almqvist & Wiksell International).
- Henning, Roger (1987), *Näringspolitik i obalans* (Stockholm: Allmänna Förlaget. Publica).
- Hernes, Gudmund (red) (1978), *Förhandlingsökonomi og blandningsadministrasjon* (Oslo: Universitetsforlaget).
- Hernes, Gudmund - Arne Selvik (1981), "Local Corporatism", ss. 103-119 i Suzanne Berger (ed), *Organizing Interests in Western Europe* (Cambridge, Mass: Cambridge University Press).
- Hiatt, J. (1990), "Custom-made in Japan", *Washington Post National Weekly Edition*, 2-8 april.
- Hill, Richard C. (1986), "Crisis in the Motor City", ss. 80-125 i Feinstein, Susan S. *et al* (eds), *Restructuring the City: The Political Economy of Urban Development* (New York: Longman).
- Hjalmarsson, Dan (1986), "Municipal Versus National Industrial Policy" (stencil. Stockholm: Industridepartementet).

- Hjern, Benny (1986), *Kommunerna, näringslivet och sysselsättningen* (Stockholm: Kommunförbundet).
- Hjern, Benny (1987), *Kommunal näringspolitik: ansvar och kompetens* (Stockholm: Kommunförbundet).
- Hjern, Benny (1989a), "Kommunal näringspolitik 1982-1988: Professionalisering och demokratisering" (Stencil. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå Universitet. Forskningsrapport 1989:9).
- Hjern, Benny (1989b), "Swedish Industrial Policy: The Demise of the Centralizing State Model" (paper presenterat vid en workshop om "Research on Decentralization and Regional Transformation", Vilvorde Center, Köpenhamn, 17-18 augusti och vid the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta Hilton, 31 augusti - 3 september).
- Holm, Per *et al* (1987), *Olika kommuntyper har olika framtidsutsikter* (Stockholm: Byggeforskningsrådet, rapport nr. R115:87).
- Holmström, Magnus - Leif Melin (1983), "Koncernstrukturer som hinder för lokalt inflytande", ss. 46-53 i Nils Brunsson-Bengt Johannisson (red), *Lokal mobilisering* (Lund: Doxa).
- Håkansson, Håkan (ed) (1987), *Industrial Technological Development: A Network Approach* (London: Croom Helm, Ltd).
- Industridepartementet (1985), "Swedish Industry and Industrial Policy 1985".
- Industridepartementet (1989), "Svensk Industri och Industripolitik 1989".
- Industriens Utredningsinstitut (1979), *Att välja 80-tal. IUI:s långtidsbedömning 1979* (Stockholm: Almqvist & Wiksell International).
- Jacobsson, Bengt (1987), *Kraftsamlingen* (Lund: Doxa Ekonomi).
- Jacobsson, Bengt (1989), *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik* (Stockholm: Carlssons).
- Jones, Bryan D. - Lynn W. Bachelor (1986), *The Sustaining Hand: Community Leadership and Corporate Power* (Lawrence, KS:University Press of Kansas).
- Karlström, Urban (1990), "Näringslivets strukturomvandling under 1990-talet", *Ekonomisk Debatt* 1990:5, ss. 471-480.
- Katzenstein, Peter J. (1978), "Conclusion", ss. 295-336 i Peter J. Katzenstein (ed), *Between Power and Plenty* (Madison och London: University of Wisconsin Press).
- Katzenstein, Peter J. (1985), *Small States in World Markets* (Ithaca och

- London: Cornell University Press).
- Keating, Michael (1988), *The City that Refused to Die* (Aberdeen: Aberdeen University Press).
- Keohane, Robert O. - Joseph S. Nye (1977), *Power and Interdependence* (Boston: Little, Brown and Company).
- King, Desmond S. (1990), "Economic Activity and the Challenge to Local Government", ss. 265-287 i Desmond S. King - Jon Pierre (eds), *Challenges to Local Government* (Beverly Hills och London: SAGE Publications).
- King, Desmond S. - Jon Pierre (eds) (1990), *Challenges to Local Government* (Beverly Hills och London: SAGE Publications).
- Knight, Richard V. - Gary Gappert (eds) (1989), *Cities in A Global Society* (Volume 35, Urban Affairs Annual Reviews. Beverly Hills och London: SAGE Publications).
- Kommunaktuellt* 1991:17.
- Krauss, Ellis S. - Jon Pierre (kommande), "Targeting Resources for Industrial Change", i Bert Rockman - R. Kent Weaver (eds), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad* (Washington, D.C.: The Brookings Institution).
- Larsson, Stig (1983), "Lokalt inflytande i divisionaliserade organisationer", ss. 54-61 i Nils Brunsson - Bengt Johannisson (red), *Lokal mobilisering* (Lund: Doxa).
- Lindblom, Charles E. (1977), *Politics and Markets* (New York: Basic Books).
- Lloyd, M.G. - D.A. Newlands (1988), "The 'Growth Coalition' and Urban Economic Development", *Local Economy*, vol 3, ss. 31-40.
- Logan, John R. - Harvey L. Molotch (1987), *Urban Fortunes* (Berkeley, CA: University of California Press).
- Lundquist, Lennart (1984), "Aktörer och strukturer", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol 87, ss. 1-22.
- Lybeck, Johan A. - Rutger Lindahl (1991), *EG 1992 och de finansiella marknaderna* (Stockholm: SNS Förlag).
- Massey, Doreen (1984), *Spatial Divisions of Labour* (London: MacMillan).
- Melin, Leif - Göran Alsén - Sune Berger - Anders Nilsson (1984), *Kommunerna och näringslivet. Ett näringspolitiskt dilemma* (Stockholm: Publica. Liber Förlag).

- Mollenkopf, John H. (1983), *The Contested City* (Princeton, N.J.: Princeton University Press).
- Molotch, Harvey L. (1976), "The City as a Growth Machine", *American Journal of Sociology*, vol 82, ss. 309-330.
- Moore, Chris - Jon Pierre (1988), "Partnership or Privatisation? The Political Economy of Local Economic Restructuring", *Policy and Politics*, vol 16, ss. 169-178.
- Nilsson, Jan-Evert - Noralv Veggeland (1990), "Internationaliseringens regionala effekter", ss. 9-31 i *Internationaliseringens effekter, NordREFO 1990:3* (Köpenhamn: Akademisk Forlag).
- O'Connor, James (1973), *The Fiscal Crisis of the State* (New York: St. Martin's Press).
- Olsson, Jan (1989), "Forhandlingsökonomiska tendenser i den lokala näringspolitiken. Exemplet Sverige", ss. 271-296 i Klaus Nielsen - Ove K. Pedersen (red), *Förhandlingsökonomi i Norden* (Köpenhamn: Jurist- og økonomiforbundets Forlag).
- Oscarsson, Gösta (1990), "Internationalisering och regional utveckling", ss. 143-157 i *Internationaliseringens effekter, NordREFO 1990:3* (Köpenhamn: Akademisk Forlag).
- Parkinson, Michael - Bernard Foley - Dennis Judd (eds) (1988), *Regenerating the Cities: The U.K. Crisis and the U.S. Experience* (Manchester: Manchester University Press).
- Pedersen, Ove K. (1988), "Den sönderdelte stat", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg. 91, ss. 259-278.
- Peterson, Paul E. (1981), *City Limits* (Chicago: University of Chicago Press).
- Petersson, Olof (1989), *Maktens nätverk* (Stockholm: Carlssons).
- Pierre, Jon (1986), *Partikongresser och regeringspolitik* (Lund: Kommunfakta Förlag).
- Pierre, Jon (1989), "Public-Private Partnerships in Industrial Structural Change: The Case of Shipyard Closures in Sweden", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 1989:3, ss. 200-209.
- Pierre, Jon (1990), "Assessing Local Autonomy", ss. 37-54 i Desmond S. King - Jon Pierre (eds), *Challenges to Local Government* (Beverly Hills och London: SAGE Publications).
- Pierre, Jon (red) (1991), *Självstyrelse och omvärldsberoende. Studier i lokal politik* (Lund: Studentlitteratur).

- Pierre, Jon (1991a), "Kommunernas näringspolitik", ss. 122-170 i Jon Pierre (red), *Självstyrelse och omvärldsberoende. Studier i lokal politik* (Lund: Studentlitteratur).
- Pierre, Jon (1991b), "Central State, Local Government, and the Market: Industrial Policy and Structural Change in Japan and Sweden", *European Journal of Political Research*, vol 20, ss.1-19.
- Pierre, Jon (1992), "Organized Capital and Local Politics: Local Business Organizations, Private-Public Partnerships, and Local Government in Sweden", *Urban Affairs Quarterly*, vol 27(4).
- Pierre, Jon - Ellis S. Krauss (1987), "The Industrial Policy Model of Sweden and Japan: Politics and the Market in Structural Change" (paper presenterat vid the University of Pittsburgh Bicentennial International Symposium on "Adjustment to Structural Change: American, European and Japanese Experiences", den 5 - 6 mars).
- Pierre, Jon - Stig Montin (1991), "Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende: Inledning", ss. 11-33 i Jon Pierre (red), *Självstyrelse och omvärldsberoende. Studier i lokal politik* (Lund: Studentlitteratur).
- Plosila, Walter H. - David N. Allen (1985), "Small Business Incubators and Public Policy: Implications for State and Local Development Strategies", *Policy Studies Journal*, vol 13, ss. 729-734.
- Regeringens propositioner 1990/91:87, 1990/91:117.
- Schäfer, Joakim (1989), *Med vinden i ryggen. Kommunal näringspolitik i ett tillväxtområde* (Stockholm: Institutet för kommunal ekonomi och SNS Förlag).
- Shonfield, Arthur (1965), *Modern Capitalism* (New York: Oxford University Press).
- SIND 1983:4 De regionala utvecklingsbolagen - instrument för industriell utveckling?
- SIND 1984:1 Kommunal näringspolitik
- SIND 1984:3 Kommunal näringspolitik (Industriella samverkansprojekt - uppföljning och erfarenheter från verksamhet på lokal nivå)
- SIND 1984:8 Kommunal näringspolitik (slutrapport).
- Spilling, Olav R. (1983), "Om grunnet för fjernstyrning av lokalt näringsliv", ss. 30-45 i Nils Brunsson - Bengt Johannisson (red), *Lokal mobilisering* (Lund: Doxa).
- Spilling, Olav R. (1987), "Lokal utveckling i en nettverksökonomi", ss.

- 10-24 i *Regionalpolitik i en nätverksekonomi - en seminarierapport, NordREFO* 1987:4(Helsingfors).
- SPK (1990), "PBL och etableringar i dagligvaruhandeln" (Stockholm: Statens Pris- och Konkurrensverk. Rapport R1990:1).
- SPK (1991), "Dagligvaror: Lokala prisnivåer i Karlskrona och Trollhättan" (Stockholm: Statens Pris- och Konkurrensverk. Rapport LPS 1991:5).
- SOU 1968:3-5 Koncentrationsutredningens betänkanden
- SOU 1988:38 Ägande och inflytande i svenskt näringsliv
- SOU 1989:12 Den regionala problembilden
- SOU 1990:14 Långtidsutredningen
- SOU 1990:24 Ny kommunallag
- SOU 1990:44 Demokrati och makt i Sverige
- "Strukturumvandling och regionalpolitik" (ERU-rapport nr. 10)
- Strömberg, Lars - Jörgen Westerståhl (red) (1983), *De nya kommunerna* (Stockholm: Publica. Liber Förlag).
- Sundberg, Lennart (1991), "Omvärderad infrastruktur" (Stockholm: SNS Förlag, Occasional Paper nr. 24).
- Sundin, Alf (1991), "Plan- och byggsektorn", ss. 170-218 i Jon Pierre (red), *Självstyrelse och omvärldsberoende. Studier i lokal politik* (Lund: Studentlitteratur).
- Svenning, Olle (1972), *Socialdemokratin och näringslivet* (Stockholm: Tiden).
- Swanstrom, Todd (1985), *The Crisis of Growth Politics* (Philadelphia: Temple University Press).
- Swanstrom, Todd (1988), "Semisovereign Cities: The Politics of Urban Development", *Polity*, vol XXI, ss. 83-110.
- Tiebout, Charles M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol 64, ss.416-424.
- Toruk, Ivan (1987), "Lessons for Local Economic Policy", ss. 235- 247 i David Donnison - Alan Middleton (eds), *Regenerating The Inner City* (London: Routledge and Kegan Paul).
- Weaver, R. Kent (1985), *The Politics of Industrial Change* (Washington, D.C.: The Brookings Institution).
- Williamson, Oliver (1975), *Markets and Hierarchies* (New York: The Free Press).
- Wirt, Frederick M. (1985), "The Dependent City? External Influences

- upon Local Control”, *Journal of Politics*, vol 47,ss. 83-112.
- Wolff, Rolf (1986), ”Industripolitik i ett systemperspektiv”, ss. 131-152
i Nils Brunsson (red), *Politik och ekonomi* (Lund:Doxa Ekonomi).
- Wright, Maurice (1988), ”Policy Community, Policy Network and
Comparative Industrial Policies”, *Political Studies*, vol XXXVI, ss.
593-612.

Bilaga

I forskningsprogrammet "Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende" genomfördes följande enkätundersökningar. Nedan framgår populationer, undersökningstyper och svarsprocent för undersökningarna.

| Population | Undersökningstyp | N | Svarsprocent | Ansvarig |
|--|--|-----|--------------|---------------------------|
| Kommunstyrelse- ordförande | Totalundersökning | 284 | 84.5 | J. Pierre |
| Kanslichefer | Totalundersökning | 284 | 85.9 | J. Pierre |
| Ekonomichefer | Totalundersökning | 284 | 75.4 | J. Pierre |
| Fullmäktige- ledamöter | Urvalsundersökning (samtliga fullmäk- tigeledamöter i nio kommuner) | 509 | 68.0 | P. Svensson M. Larsson |
| Näringslivs- sekreterare | Totalundersökning | 284 | 90.3 | J. Pierre |
| Regionalekono- miska enheter | Totalundersökning (utom Gotland) | 23 | 95.8 | J. Pierre |
| Utvecklings- fonder | Totalundersökning (utom Gotland) | 23 | 100 | J. Pierre |
| Ledamöter i socialnämnder och kommundels- nämnder | Urvalsundersökning (samtliga ledamöter i fem kommuner) | 150 | 84.7 | S. Montin |

Sakregister

- ABB, se Asea Brown Boveri
arbetskraft 37, 123
arbetskraftsrekrytering 26, 35, 87, 90
arbetslöshet 124
arbetsmarknadspolitik 31, 36f, 39, 41, 43
ASEA 35
Asea Brown Boveri 44
Avesta Järnverk 81
- Bergslagen 119
Bergslagskommuner 102
beroendeförhållande 21ff, 82ff, 90, 115ff
beroendemodellen 25, 62f, 67f, 71ff,
78f, 81f, 84f, 91ff, 110f
beroendemönster 20ff
beroendereducering 64
Bofors 113
branschdifferentiering 76ff
branschensidighet 77
Bromma flygplats 113
Bryssel 38, 124
Bulten 119
- dagligvaruhandel 122
Danmark 33
decentralisering 12, 16, 35
Degerfors 116, 121
delokalisering 21
Detroit 22, 118
divisionalisering 123
divisionsprincipen 81
- EG 34, 44, 124f
EG-medlemskap 39
ekonomichef 27, 124
Electrolux 35, 44
England 16
- forskning och utveckling 41, 43, 45
FoU se forskning och utveckling
framtidsindustrier 75ff
Frankfurt 38
Frankrike 33
företagsamhet 76f
företagsekonomer 15f
företagsetablering 62ff, 84, 101, 121
företagsfusion 33
företagsinformation 80
- företagsnedläggning 78
företagsstruktur 32
förhandlingsekonomi 9, 16, 19, 24, 86
- General Motors 22, 118
Gislaved 116, 121
Gävle 114
Göteborg 61
- Hallstahammar 119
Holland 33
Hällefors 9
Härnösand 114
- indelningsreformer se kommunindel-
ningsreformer
industridepartementet 41f, 44, 46, 50,
98f, 106f, 111, 124
industriell rörlighet 36
industriell utveckling 83
industrikommuner 61
industrinedläggelse 16, 40
industripolitik se statlig industripolitik
industripolitisk utveckling 46
industripolitiska systemet 47, 122, 124
industristöd 43f
infrastruktur 24, 43, 45, 51, 82, 125
innovationer 67
integrationssträvanden 55, 82
integrationsstrategin 71
interdependens 20, 23, 30
interkommunalt samarbete 84, 101f
internationalisering 30, 33ff, 38f, 123ff
internationell arbetsfördelning 35
- Japan 33, 35, 45
- kommunal näringspolitik 9ff, 14ff, 18,
24, 29, 46f, 50ff, 73, 79, 82ff, 113f,
118ff, 124f
– mål 58ff, 116
– nätverk 95 – 112
– organisation 52, 57
– program 57
– restriktioner 18
– selektiv 68
– verksamhet 64
kommunal kompetens 46, 122, 125
kommunal resursmobilisering se
resursmobilisering

kommunal service 80, 87, 89
 kommunala befattningshavare 104f
 kommunala beslutsfattare 19, 27, 53, 57, 87f
 kommunala fastighetsbolag 56
 kommunala tjänster 87
 kommunal demokrati 119
 kommunalförbund 101, 106f
 kommunallag 18, 46, 54, 66, 125
 kommunalt handlingsutrymme 118f
 kommunalt självstyre 13, 121
 kommunindelingsreformer 13, 114
 kommunstyrelse 57
 kommunägda aktiebolag 53f, 56
 kommunägda stiftelser 53f, 56
 komparativa fördelar 45
 koncernbildning 32, 38, 123
 koncerner 34f, 44, 77, 80f
 koncernstruktur 16, 30, 38
 konkurrens mellan kommuner 84f, 101, 114, 121, 125
 kontaktmönster, kommun - näringsliv 95 - 112
 Kopparbergs län 106
 korsvist ägande 33
 kriskommuner 93, 119
 krisregioner 12
 kulturgeografer 15f
 kunskapscentrum 51, 125

landsbyggdskommuner 89
 Lesjöfors 9
 Lidköping 121
 LO 41
 lokal mobilisering 9, 16f, 25, 115, 122
 lokal näringslivsstruktur 10, 18, 73ff, 77ff, 93
 lokal resursmobilisering se resursmobilisering
 lokal politisk ekonomi 12, 18ff, 25ff, 55, 68, 70ff, 76ff, 93, 120f, 126
 lokal upphandling 65
 lokala massmedier 17
 lokala nätverk, se nätverk
 lokala politiska reformer 83ff
 lokaliseringsprincipen 81
 London 38
 länsstyrelser 90f

Malmö 61

marknad 44
 marknadskrafter 24
 Michigan 118
 mobiliseringsmodellen 26, 62f, 67f, 71ff, 79, 81f, 84f, 91f, 110f
 multinationella företag 33
 multinationellt ägande 77

nattväktarmodellen 25, 62f, 67f, 71ff, 78, 81f, 84f, 91ff, 110
 Norrbottens län 106
 nyföretagande 18, 24, 62, 65, 83, 117
 näringslivets inflytande 117, 86ff
 näringslivets krav 89
 näringslivsfunktion 26, 50ff, 56, 64, 117
 näringslivsorganisation 24, 81f
 näringslivssekretariat 53f
 näringslivssekreterare 27, 102ff, 106ff
 näringspolitik se statlig resp. kommunal näringspolitik 41
 - ansvar 13, 41
 - geografisk 14
 - kompetens 120
 - problem 109
 - program 40
 - sektoriell 14
 - styrning 55
 - system 103
 näringsstruktur 59, 61 64, 86, 90, 109
 nätverk 9, 11, 19, 25f, 35, 42, 46, 95 - 112, 124f
 nätverksstrategi 101

offentligt - privat samarbete 12, 16, 21, 24, 26, 37, 51, 54, 57, 77, 80f, 93, 126
 offentligt - privata samarbetsorgan 57, 81f, 117
 offentlig förvaltning 32
 offentlighetsprincipen 51, 53f
 omvärldsberoende 31, 118

plan- och byggsektorn 116
 politisk styrningskapacitet 51
 politisk suveränitet 12, 93
 politisk interventionism 23f
 politisk kontroll 56
 politiska majoritetsförhållanden 73f, 87, 93
 politiskt ansvar 19

- produktdiversifiering 34ff
 professionalisering 52
- regional balans 44
 regionala utvecklingsfonder 51
 regionalekonomisk enhet 27, 91f, 106ff,
 111
 regionalpolitik 15, 31, 37, 39, 41, 102
 regionalstöd 42
 regionalt välstånd 17
 resursmobilisering 12, 45, 47, 50, 64ff,
 83, 86, 90ff, 95, 127
- SAAB 35, 44
 samhällstyper 31
 samrådskommittéer 55
 samrådsorgan 19
 sanktionsmedel 21f
 selektivt industristöd 18f, 42, 46, 66
 serviceföretag 78
 servicenäring 75ff
 servicesektor 32, 36, 61, 87, 83
 SIND se Statens industriverk
 Skanska 44
 SKF 44
 småföretag 35
 småföretagsamhet 77
 socialdemokrati 39f, 41
 specialisering 34
 SSA - koncernen 35
 Statens industriverk, SIND 106f, 111
 statlig industripolitik 10ff, 14f, 17, 29,
 31, 39ff, 43ff, 113ff, 120, 123f
 - defensiv 40, 42f, 47
 - mål 14
 - offensiv 41ff, 47
 statlig företagsamhet 40
 statliga stödåtgärder 44f, 120
 statsvetare 15f
 Stockholm 38, 61, 113, 119
 stordriftsfördelar 34
 storstadsregioner 61
 strukturella beroendeförhållanden 19
 strukturella industriella problem 31
 strukturförändringar, industriella 9ff, 23,
 29ff, 32, 36f, 44ff, 122, 124
 strukturkriser, industriella 9f, 12, 34, 40,
 47, 124, 126
 strukturomvandlingar, industriella 115,
 127
- STU, se Styrelsen för teknisk utveckling
 Styrelsen för teknisk utveckling, STU
 158ff, 63, 06, 111
 styrningsmodellen 25, 62f, 67f, 71ff,
 78f, 81f, 84f, 91ff, 110
 Sundsvall 114f, 121
 svensk export 33
 sysselsättning 36, 73ff
 sysselsättningspolitiskt ansvar 41
- teknikcentra 65, 117
 tillverkningsindustri 21, 29ff, 36, 61f,
 87, 77ff, 75, 119
 tillväxt 93
 tillväxtfilosofin 57
 "tillväxtmaskiner" 17, 93, 95, 99
 tillväxtregioner 12, 31
 tjänstesektor 31f, 39
 tjänstesektorföretag 29ff
 Tyskland 33
- Udevallapaketen 42
 Udevallavarvet 42
 uppfinnarcentra 51, 64ff, 117
 USA 16, 22, 33, 35, 45
 Utvecklingsfonden 27, 58ff, 63, 65ff,
 90ff, 103, 105ff, 111
- Vellinge 116, 121
 Volvo 35, 42, 44
 Västerbottens län 106
 Västeuropa 30
- Åkerlund & Rausing 44
 Åslingdoktrinen 41
 "Åslingiska akutmottagningen" 46
- ägarkoncentration 33
 ägarstruktur 21, 29, 32f, 37f, 77
 Älvsborgs län 106
- Österrike 33
 Östersund 114

Kommunerna, näringslivet och näringspolitiken

Jon Pierre

1990-talet kommer att kännetecknas av fortsatt struktur-
omvandling och internationalisering av det svenska närings-
livet. Inte minst kommer Sveriges anslutning till EG att
förändra de svenska företagens konkurrenssituation. Många
anser att den ökade globaliseringen av marknaderna snarast
kommer att öka betydelsen av lokala politiska åtgärder för
företagen. Samtidigt antas statens industripolitik få mindre
betydelse.

I den här boken undersöks den statliga industripolitiken
under 1980-talet och hur kommunernas näringspolitiska roll
förändrades under denna period. Mot denna bakgrund
analyseras olika typer av samarbete mellan kommun och
näringsliv och effekterna av detta samarbete. I de kommuner
där privata och offentliga aktörer har ett intensivt samarbete
tycks förutsättningarna vara bättre för att mobilisera olika typer
av resurser för den lokala näringsutvecklingen jämfört med
andra kommuner.

Boken vänder sig till politiker och tjänstemän i kommunal
förvaltning, aktiva i lokala näringslivsorganisationer och andra
intresserade av kommunal näringspolitik och lokal närings-
utveckling.

Jon Pierre är docent i statskunskap och högskolelektor vid
Förvaltningshögskolan i Göteborg.


FÖRLAG

ISBN 91-7150-440-0



9 789171 504401