

ÅKE E. ANDERSSON  
DAVID ANDERSSON



# EFFEKTIVA SVENSKA REGIONER



Sydsvenska Industri- och  
Handelskammaren

# Inledning

Varje år gör brittiska Mercer en ranking av världens 350 bästa städer att leva i. Zürich har länge legat i topp och så även i år. Schweiz är ett intressant land eftersom livskvaliteten där anses mycket hög och landet lockar såväl företag som människor. I diskussioner om regionalisering och decentralisering är Schweiz ett populärt exempel att titta på. Så också i föreliggande skrift där författarna Åke E Andersson och David Andersson bland annat ger en översiktlig bild av hur den schweiziska federativa staten är organiserad och vilka fördelar det ger.

För Sydsveriges näringsliv blir det allt mer påtagligt vilken betydelse statens organisation har. I och med globaliseringen minskar nationalstatens betydelse och företagen konkurrerar internationellt med regionens resurser som främsta tillgång. Därmed blir hela det svenska näringslivet beroende av goda regionala förutsättningar.

Ofta fattas avgörande politiska beslut på nationell nivå där man dåligt känner till regionala utmaningar och möjligheter. Makten borde därför i högre grad ligga just på regional nivå. Författarna Åke E Andersson och David Andersson visar genom internationella jämförelser att det finns en tydlig tendens till högre tillväxt i federativa stater än i centraliserade enhetsstater. Därför är det avgörande för företagande och jobb att också Sverige tillåts utvecklas med omvärlden. Vi vet att tillväxten har en regional logik som innebär att beslut om infrastruktur, till viss del beskattning, forskning och utbildning allra bäst fattas på regional nivå.

Författarna framhåller i detta sammanhang vikten av, vad de kallar för, regional kvalitet. Det vill säga högre utbildning och forskning, flygplatser och kluster av samverkande företag inom industri och företagsservice. Men för att respektive region bäst ska kunna utveckla sin kvalitet måste de också ges beslutande-makt.

Författarna gör en intressant beskrivning av vad regionalisering egentligen handlar om och visar att det inte nödvändigtvis är fråga om radikala förändringar av samhällsorganisationen, utan snarare en helt naturlig följd av utvecklingen från industrisamhälle till kunskapssamhälle. En utveckling som började ta form redan efter 60-talet och som blir allt tydligare för varje år.

I ett tankeväckande avsnitt, skriver författarna om 60-talets så kallade ABC-städer som stod färdigbyggda när samhället och människorna sedan länge fått helt andra ideal än det tidiga 60-talets. Tanken med ABC-staden var att allt skulle finnas inom cykelavstånd: arbete, bostad, centrumfunktioner. När orter som Vällingby väl stod klara hade människans värld vuxit och i dag sträcker sig de lokala arbetsmarknaderna 10 mil från bostaden.

På samma sätt som arkitektur och stadsplanering sällan hinner med människans utveckling och blir omodern, har statens organisation blivit otidsenlig. De naturliga regionerna följer i dag arbetsmarknadens mönster och de gamla landskapsindelningarna fyller snart ingen reell funktion längre. Mot bakgrund av detta ger Åke E Andersson och David Andersson en tänkbar beskrivning av hur ett modernt Sverige borde vara indelat. Det skiljer sig en hel del från dagens länsgränser. I stället för våra 21 län tänker de sig åtta större regioner och samtliga av dessa skulle, enligt författarna, ha en ekonomisk bärkraft tillräcklig för att klara även större, långsiktiga investeringar.

Hur ett land organiseras påverkar också den nationella politiken. En begränsad centralmakt kan inte minska och öka de offentliga utgifterna lika enkelt. I ett internationellt perspektiv visar det sig också att enhetsstater i allmänhet har en större offentlig sektor som andel av BNP än vad federativa stater har.

Det är med förväntan om ytterligare givande diskussioner kring ämnet, som Sydsvenska Industri- och Handelskammaren presenterar föreliggande skrift som på ett delvis nydanande sätt behandlar frågan.

Malmö i maj 2006

Stephan Mühler

VD

Sydsvenska Industri- och Handelskammaren

# EFFEKTIVA SVENSKA REGIONER

ÅKE E. ANDERSSON

Professor i Nationalekonomi  
Internationella Handelshögskolan  
ake.andersson@ihh.hj.se

DAVID ANDERSSON

Assoc. Professor  
Leader University Tainan, Taiwan  
emanuel@mail.leader.edu.tw

## Bakgrund

Den offentliga sektorn har i de flesta länder ursprungligen varit organiserad utifrån en centralistisk och nationalstatlig princip. Det har att göra med att de flesta nu demokratiska stater haft en mer eller mindre diktatorisk statsledning så sent som under 1900-talet.

Centralisering av makten är diktaturens naturliga följeslagare.

Men centralisering av makten till en nationalstatlig nivå har också vissa ekonomiska fördelar, när ett land övergår från jordbruks- till industrisamhälle. Denna övergång genomfördes i Sverige från mitten av 1800-talet. Det svenska samhället hade då mycket begränsade ekonomiska resurser. Sverige hade vid 1800-talets mitt en genomsnittlig realinkomst per invånare, som låg vid samma nivå som den indiska. Sverige var ett av Europas fattigaste länder. Det krävdes en nationell mobilisering för att klara uppbyggnaden av en industriell bas. Denna basala infrastruktur bestod av ett nytt järnvägsnät, ett antal hamnar, ett väl fungerande banksystem, en obligatorisk folkskola, moderna gymnasier och högskolor.

Alla de europeiska länder som lyckades genomföra en snabb industrialisering drev fram sina infrastrukturella program med ibland hård, centralistisk mobilisering av ekonomiska resurser.

Situationen är nu helt annorlunda i de länder som nått avslutningen av den klassiska industrialiseringen. Länder på Sveriges ekonomiska utvecklingsnivå är nu inne i en omvandling mot ett K-samhälle, där tillgången på kunskaper, kreativa resurser, moderna kommunikationer och kvalitativt nyföretagande avgör den långsiktiga tillväxten. I denna omvandling krävs det framförallt *regional* mobilisering för att skapa basen för uthållig ekonomisk utveckling. En sådan regional ekonomisk mobilisering kräver betydande resurser på den regionala nivån. Denna ekonomiska kapacitet finns idag. En region, som omfattar en befolkning om 1 miljon invånare har idag en total regioninkomst om cirka 230 mdr kronor. Det innebär att en region av denna storlek har en årlig investeringspotential om nära 50 mdr kronor. Det är en ekonomisk kapacitet som betydligt överstiger Islands och Luxemburgs bruttonationalprodukt (BNP) respektive bruttoinvesteringar. Sverige hade som nation betydligt mindre resurser, när basen för den svenska industrialiseringen byggdes upp.



Bibliotek

Post

Polis

Systembolag

Kommunkontor

Apotek

Utsikt

Hembygdsgård

 Banvallen

Vårdcentral

Hotell

Taxi/Buss

Turistbyrå

Bank

## Den offentliga sektorns ekonomiska uppgifter

Marknaden är framförallt bäst på att hantera beslut som huvudsakligen berör små grupper av hushåll och företag. Det innebär att huvudmassan av beslut om konsumtion av varor och tjänster, deras investeringar i utbildning och hälsovård och företagens investeringar i maskiner och byggnader får sin största nytta och effektivitet, när de direkt berörda själva får göra sina avvägningar mellan fördelar och kostnader. Det innebär att en stor mängd av idag offentliga beslut borde överföras till de enskilda hushållen och företagen.

En hög välfärd och effektivitet i produktionen kräver däremot offentliga beslut när stora grupper av företag och hushåll berörs av besluten. Ett exempel är utbyggnad av allmänt miljöfarlig produktion.

Men de viktigaste exemplen ger investeringar i infrastruktur. Utbyggnaden av en väg eller bro ger både förbättrad tillgänglighet för många företag och hushåll och miljöstörningar för en del av hushållen. Utbyggnaden av högre utbildning och forskning ger bättre villkor för produktionen i många företag och därmed större utrymme för vinster och löner. Ofta är effekterna av investeringar i infrastruktur mycket långsiktiga. Ny naturvetenskaplig eller teknisk kunskap ger ibland nya och bättre förutsättningar för produktion och välfärd under många decennier och ibland sekler. Infrastrukturen av de ekologiska systemen, nätverken, kunskaperna, de gemensamma värderingarna, lagarna och regelverken har betydelse för stora kollektiv och ger rätt utformade bestående värden långt in i framtiden.

Delar av infrastrukturen har global utsträckning – exempelvis luftens kvalitet, men det mesta av infrastrukturens fördelar klingar av med växande avstånd. En förbättrad vägsträckning genom östra Småland har sina största positiva effekter i denna region. Utbyggnaden av Öresundsförbindelsen ger sina största fördelar för företag och hushåll i den sydsvenska regionen. Effektivitet i infrastrukturens utbyggnad och underhåll kräver därför regionala beslut. Inget talar för att beslut om ny infrastruktur numera bör fattas på den nationella nivån.



FOTO: LENNART PERLENHEM, SKÅNEPHOTO

## Gammal och ny infrastruktur

Redan vid slutet av 1960-talet inleddes nedgången i det traditionella industrisamhällets betydelse för sysselsättningen i USA, Skandinavien och andra delar av Västeuropa. Industrin och tjänstesektorn inledde en omvandling mot större behov av kunskaper, kreativitet i forskning, utveckling och design av nya produkter och ökad kommunikation med omvärlden. Ett nytt samhälle började ta form – ett K-samhälle baserat på produktiv användning av kunskap, kreativitet, kultur och kommunikation.

Samtidigt minskade beroendet av många naturresurser, som bildat basen för den traditionella industriproduktionen.

K-samhällets lämpliga infrastruktur har helt andra egenskaper än industrisamhällets. Den är framförallt inte nationellt monopoliserad utan har antingen global eller regional utsträckning och är konkurrensutsatt. Ett exempel är telekommunikationerna, som numera sköts av ett stort antal globalt konkurrerande företag. Ett annat exempel är forskningsinstitut som samtidigt utgör delar av regionala kunskapskluster och noder i globala forskningsnät.

Konkurrens och samarbete präglar den regionala rollen i den nya ekonomiska utvecklingen.

De regionalt förankrade kunskaps- och kreativetsbaserade industriföretagen är numera utsatta för global konkurrens. Men deras konkurrenskraft baseras till väsentlig del på kvalitén på den region, där företagets centrum för design och produktutveckling är lokaliserad. Denna regionala kvalité bestäms i sin tur av tillgången på högre utbildning och forskning, internationellt inriktade flygplatser och andra transportterminaler och kluster av samverkande företag inom industri och företagsservice.

Omvandlingen från gammal till ny infrastruktur illustreras av följande tabell.

**Tabell 1: Den nya och den gamla infrastrukturen**

| Från gammal infrastruktur               | Till ny infrastruktur                     |
|---|---|
| <b>Transportnät</b>                     |   |
| Liten kapacitet                         | Stor kapacitet                            |
| Glesa och stela                         | Täta, flerlagrade och täta                |
| Storskaliga fordon (tåg, fartyg)        | Småskaliga fordon (bil, flygplan)         |
| Nationella monopolmarknader för service | Regionala konkurrensmarknader för service |
| <b>Informationsnät</b>                  |   |
| Liten kapacitet                         | Stor kapacitet                            |
| Nationell hierarkisk struktur           | Global icke-hierarkisk struktur           |
| Materiell överföring (brev)             | Dematerialiserad överföring               |
| Nationellt monopol för service          | Global konkurrens för service             |
| <b>Utbildning</b>                       |   |
| Kort (genomsnittligt ca 3 år)           | Lång (12–14 år)                           |
| Stora skillnader                        | Små skillnader                            |
| Få specialiseringar                     | Många specialiseringar                    |
| <b>Ekonomiska lagar och regler</b>      |   |
| Nationella                              | Kontinentala (EU), Globala (WTO)          |
| <b>Gemensamma värden</b>                |   |
| Materialistiska                         | Post-materialistiska                      |
| Nationella                              | Kosmopolitiska                            |
| Religiösa                               | Agnostiska                                |
| Hierarkiska                             | Jämställda                                |
| Pliktorienterade                        | Kreativetsorienterade                     |



FOTO: ROBERT EKEGREN, EKEGREN.SE

I det industriella samhället, sådant det såg ut fram till 1960-talet, var den geografiska rörligheten mycket begränsad. De flesta hade sina arbeten, fritidsverksamheter och boende inom cykelavstånd. En avspeglning i den svenska samhällsplaneringen var den så kallade ABC-staden, som den kom att utformas i Vällingby under 1950-talet. Arbete, bostad och centrumfunktioner skulle enligt detta ideal finnas i samma stadsdel, så att ingen skulle behöva använda sig av hela storstadens utbud. Samma princip kom att användas under denna period i andra delar av landet, när det stora bostadsbyggandet enligt miljonprogrammet inleddes. Men redan när dessa stadsdelar stod färdiga hade den växande rörligheten slagit sönder dess förutsättningar om livet i isolerade stadsdelar.

Följande tabell illustrerar tillväxten av stora pendlingsregioner genom ökad rörlighet och minskningen av de små pendlingsregionerna.

**Tabell 2: Utvecklingen av antalet lokala arbetsmarknader i Sverige mellan 1970 och 2002**

| Befolkning i lokal arbetsmarknad | 1970 | 2002 | % förändring |
|----------------------------------|------|------|--------------|
| Mindre än 10 000 inv.            | 45   | 17   | -62          |
| 10 000–50 000                    | 109  | 38   | -65          |
| 50 000–100 000                   | 18   | 8    | -55          |
| 100 000–500 000                  | 13   | 20   | +54          |
| Större än 500 000                | 2    | 3    | +50          |

Källa: Johansson B., Strömquist U., Västsverige och den nya ekonomiska geografien samt Ekberg T., Invånarnas regioner.

Den ekonomiska omvandlingen och utbyggnaden av en ny infrastruktur har gått hand i hand med en *regionförstoring*.

För den vuxna befolkningen handlar boendet numera om regioner och inte kommuner. De högtbildade har en lokal arbetsmarknad som har en utsträckning om cirka tio mil från bostaden. Om arbetskraften som helhet skulle se sin arbetsmarknad på samma sätt skulle Sverige på längre sikt ha fem eller sex arbetsmarknadsregioner söder om Norrland. Var och en av dessa regioner bör då ses som en fullständig K-region för att ha goda förutsättningar för uthållig ekonomisk och social utveckling. En sådan strategi utformas bäst av självständiga beslutsorgan inom var och en av dessa regioner.

Uthålligheten i utvecklingen av landets K-regioner illustreras av följande tabell.

**Tabell 3: Befolkningsutveckling i olika svenska regiontyper under perioden 1975–2003**

| Region               | 1975      | 2003      | Index |
|----------------------|-----------|-----------|-------|
| Stockholm            | 1 493 546 | 1 806 851 | 121   |
| Linköping            | 109 236   | 136 231   | 125   |
| Luleå                | 66 290    | 72 237    | 109   |
| Lund                 | 76 284    | 100 995   | 132   |
| Umeå                 | 75 290    | 107 917   | 143   |
| Uppsala              | 138 116   | 180 669   | 131   |
| K-regionerna, totalt | 1 958 762 | 2 404 900 | 123   |
| Övriga regioner      | 6 249 680 | 6 570 770 | 105   |
| Sverige, totalt      | 8 208 442 | 8 975 670 | 109   |

Källa: SCB

Med undantag av Luleå-regionen har K-regionerna haft en tillväxt som vida överstiger tillväxten i övriga regioner. Samtidigt har regionförstoringen inneburit att Uppsalaregionen vuxit samman med Stockholmsregionen och Lund integrerats med Malmöregionen. Malmö stad omvandlas samtidigt genom tillväxten av utbildnings-, forsknings- och kommunikationskapacitet. På längre sikt stärks västra Skåne som en ny stor gränsöverskridande K-region genom integrationen med Köpenhamnsregionen.



FOTO: JACK MIKRUT, PRESENS BILD

## Den offentliga sektorns regionala organisation – två principer

Det finns egentligen bara två principer för den regionala organisationen.

Den ena principen avgör om makten kommer ovanifrån eller nedifrån. Den andra principen handlar om graden av hierarkisk ordning. Dessa två principer kan blandas, exempelvis på följande sätt.

1. Makten kan komma uppifrån och vara strikt hierarkisk genom enkelriktad ordning.
2. Makten kan komma uppifrån och innehålla viss förhandling mellan nivåerna innan beslut fattas på den högsta nivån.
3. Makten kan komma uppifrån med delegering av vissa uppgifter till lägre nivå för mer eller mindre självständiga beslut.
4. Makten kan komma nedifrån för beslut på olika oavhängiga högre nivåer med större territoriell utsträckning. Ingen hierarkisk ordning förekommer mellan de olika nivåerna. Samtliga nivåer är konstitutionellt skyddade.

Det svenska centralistiska systemet innebär en blandning av princip 2 och 3. Den kallas ibland *den decentraliserade enhetsstaten*. Det typiska för en sådan stat är att decentraliseringen skett genom delegering, vilken innebär att primär- och sekundärkommunerna är underordnade den högsta beslutande makten, som utövas av riksdag och regering med dess olika statliga organ. Kommunernas underordning märks framför allt genom att kommunallagen kan ändras genom enkelt riksdagsbeslut. (Petersson O. Vad är lokal och regional självstyrelse?)

Den fjärde kombinationen kallas *federalism*. Exempel på federalstater är USA, Kanada, Schweiz och Australien. 40 procent av jordens befolkning bor i federalstater och antalet federalstater har vuxit och i ett antal länder (exempelvis Spanien, Italien och Storbritannien) har en övergång till federal statsorganisation inletts.

Tre grunddrag präglar den federala organisationen:

- A. Folkstyrelse genom flernivådemokrati.
- B. Regional grundlagsskyddad beslutsmakt.
- C. Rättsgemenskap, men delad styrelse.

Det är uppenbart att de svenska experimenten med stora regioner (exempelvis Skåne och Västra Götaland) inte inneburit någon övergång från enhetsstat till grundlagsskyddad federalism. Den delegering av arbetsuppgifter som hittills skett har baserats på samma grundläggande idé om delegering inom ramen av en decentraliserad enhetsstat som saknar grundlagsskydd för lägre nivåer av den offentliga sektorn. Handlingsfriheten för kommuner och landsting är numera dels begränsad av statens kontroll av beskattningen på lägre nivåer och dels av de allt vanligare riksdagsbesluten om nya inriktningar av kommunernas och landstingens utgifter, vilka understöds av riktade statsbidrag.

Bland de politiska partierna har Centern tydligast uttryckt fördelarna av en regionalisering genom att övergå till en federal konstitution med självständiga, demokratiskt uppbyggda och konstitutionellt skyddade regionala parlament med ansvar för den regionala utvecklingen. Socialdemokraterna och än mer Vänsterpartiet har alltid omhuldat "den starka staten".

När det gäller antalet delstater i federalstater finns ingen tydlig norm och inte heller när det gäller befolkningsunderlaget. USA har en genomsnittlig befolkning i delstaterna om cirka 5 miljoner invånare men variationerna i befolkningsunderlag är mycket stora. Kalifornien har mer än 30 miljoner invånare, medan ett antal delstater vid den amerikanska östkusten har cirka 1 miljon invånare. Det finns inga undersökningar som visar att de mindre delstaterna fungerar ekonomiskt och politiskt sämre än de största delstaterna.





FOTO: ROBERT EKEGREN, EKEGREN.SE

## Den offentliga sektorns ekonomi i ekonomiskt utvecklade federal- och enhetsstater

Den offentliga sektorn använder sina inkomster inom tre huvudområden:

**Transfereringar** mellan olika nivåer av den offentliga sektorn och till hushåll och företag.

**Offentlig konsumtion**, d.v.s. kostnader för service till hushåll och företag.

**Offentliga investeringar** i infrastruktur, maskiner och annan utrustning.

Den största oklarheten i den offentliga finansiella redovisningen gäller kostnaderna för utbildning. Dessa bokförs som konsumtionsutgifter, trots att utbildning innebär investering i human kapital.

Följande tabell illustrerar utvecklingen av de totala offentliga utgifterna i federalstater respektive enhetsstater från 1960 till 2003.

**Tabell 4: Offentliga utgifter som procentandel av BNP 1960, 2000 och 2004 i 23 OECD-länder. Vägda genomsnitt för federalstater respektive enhetsstater.**

| Stater       | 1960 | 2000 | 2004 (prel.) |
|--------------|------|------|--------------|
| Federala     | 27,9 | 37,0 | 38,6         |
| Enhetsstater | 30,0 | 40,6 | 48,6         |
| Sverige      | 31,0 | 54,9 | 57,3         |

Källa: OECD

Sverige är fortfarande världsledande när det gäller den offentliga sektorns relativa storlek. I allmänhet har enhetsstaterna en större offentlig sektor som andel av BNP. Det finns naturligtvis betydande variation inom varje grupp. Tyskland har exempelvis som en konsekvens av återföreningen av öst och väst drivit upp storleken på de offentliga utgifterna över det normala för federalstater. Irland har med sina 34,2 procent av BNP betydligt mindre offentliga utgifter än det normala för utvecklade enhetsstater.

Transfereringar (d.v.s. subventioner och olika bidrag från den offentliga sektorn till hushåll och företag) är en viktig del av de offentliga utgifterna. Även transfereringarnas andel av BNP skiljer sig åt mellan federal- och enhetsstater. Transfereringarnas andel var år 2003 i genomsnitt (medianvärde) 22,1 procent i OECD:s enhetsstater och 14,8 procent i federalstaterna.

Enligt relativt samstämmiga undersökningar av sambandet mellan offentliga utgifter och tillväxten av den reala bruttonationalprodukten leder ökade utgifter på förbättrad infrastruktur till höjd produktivitet och därmed snabbare tillväxt av BNP. Däremot innebär utgifter för transfereringar till näringslivet till försämrad produktivitet och transfereringar till hushållen till större konsumtion (mindre sparande). Kombinationen av lägre produktivitet och mindre sparande innebär minskad ekonomisk tillväxttakt.

Den ekonomiska tillväxttakten har skilt sig mellan de federala stater och enhetsstater under det senaste decenniet. Visserligen har federalstaten Tyskland haft en låg real tillväxttakt under perioden 1994–2004, men medianvärdet för BNP:s reala tillväxttakt för de federala staterna inom OECD är 3 procent under samma tidsperiod. Samtidigt låg mediantillväxten av reala BNP i OECD:s enhetsstater vid 2,5 procent.



FOTO: MIKAEL RISEDAL, SKÅNEPHOTO

## Förklaringar av den offentliga sektorns storlek och tillväxt

Den offentliga sektorn har stor betydelse i varje ekonomis tidiga expansionsfas. I de första stadierna av ett lands ekonomiska omvandling från jordbruks- till industrisamhälle krävs betydande investeringar i anläggningar med stordriftsfördelar. En hamn eller ny järnväg har höga fasta kostnader, som i ett fattigt land kräver offentlig finansiering och monopol på dess tjänster. Ofta krävs dessutom stöd till den nya industrin vid dess etablering. Utbyggnad av ett obligatoriskt skolväsen och en allmänt tillgänglig hälso- och sjukvård har givit ytterligare skäl att bygga ut den offentliga sektorn. Denna expansion har senare generaliserats till argument för att den offentliga sektorn skall ta på sig ett ständigt växande ansvar för produktionen av olika privata tjänster. Svenska statsvetare som Jörgen Westerståhl och Bengt Owe Birgersson har sett den offentliga sektorns expansion som ett uttryck för effektiv "servicedemokrati". De flesta produktivitetstudier visar dock att offentliga servicemonopol är mindre produktiva än privat och konkurrensutsatt serviceproduktion.

Kombinationen av stor offentlig serviceproduktion, långsam produktivitetstveckling i den offentliga serviceproduktionen i kombination med utjämnade löner leder till samtidig tillväxt av den offentliga sektorns andel av nationalprodukten, stigande skattesatser och långsammare ekonomisk tillväxttakt.

Forskare som Mancur Olson och Dennis Mueller har betonat historiska och institutionella skillnader mellan federalstater och enhetsstater under efterkrigstiden.

Den första delförklaringen har att göra med tillväxten av politisk lobbyism. Dessa växande påtryckningar från lobbygrupper har sin bas i olika korporationer som jordbruksrörelsen, fackföreningsrörelsen, sammanslutningar av föräldrar, pensionärer och olika företagsgrupper. Alla dess grupper kräver offentligt stöd för sin verksamhet genom bidrag, tullar, riktade subventioner och produktionsstöd eller direkt offentlig produktion.

Med en tillväxt av sådana korporativa inslag i samhället sker en "institutionell förkalkning" på den nationella nivån och förändring av de offentliga utgifternas inriktning kan bara ske genom tillväxt av den offentliga sektorns relativa roll i samhället. Processen får en automatik genom att allt större relativ andel av de sysselsatta arbetar inom den offentliga sektorn. Lobbyisternas och de offentligt anställdas intressen förenas till en gemensam drivkraft i utbyggnaden av den statliga och kommunala sysselsättningen.

Dennis Mueller har sammanfattat tre åtgärder som kan begränsa denna korporativa process:

- Regionalisering av politiska beslut genom federalism. Federalism med flera regionala grundlagsskyddade parlament begränsar möjligheterna till entydig och effektiv lobbying. Federalism splittrar lobbyisternas resurser.
- Återkommande reorganisation av den offentliga sektorn.
- Regionala folkomröstningar för att förhindra tjänstemanna-styrning och effektiv lobbyism.

Den snabba globaliseringen av produktionen av varor och tjänster har kommit att innebära en global federalisering av den politiska makten och har därigenom minskat korporativismens lönsamhet. Det är också betecknande att antiglobaliseringen främst stöds av jordbrukets lobbygrupper i centralistiska enhetsstater som Frankrike.



FOTO: MIKAEL RISEDAL, SKÅNEPHOTO

## Den offentliga sektorns viktigaste regionala uppgifter

Landstingen och kommunerna har tillsammans idag mycket bred produktion i Sverige, vilket illustreras av följande tabell.

**Tabell 5: Den offentliga sektorns utgiftsstruktur i Sverige, procentandelar**

| Utgiftspost              | Stat  | Landsting | Kommun |
|--------------------------|-------|-----------|--------|
| Administration           | 18.6  | 1.4       | 7.1    |
| Försvar                  | 23.8  | 0.0       | 0.0    |
| Polis och rätt           | 13.9  | 0.0       | 2.0    |
| Näringsliv               | 15.6  | 0.5       | 3.8    |
| Miljö                    | 0.5   | 0.0       | 0.2    |
| Bostäder och planering   | 0.2   | 0.0       | 1.1    |
| Sjukvård                 | 1.5   | 96.1      | 0.6    |
| Fritid, kultur, religion | 1.5   | 0.3       | 4.7    |
| Utbildning               | 13.1  | 0.8       | 41.9   |
| Socialt skydd            | 11.3  | 0.9       | 38.6   |
| Totalt                   | 100.0 | 100.0     | 100.0  |

Källa: SCB, 2004

Tillsammans har landstingen och kommunerna sin verksamhet koncentrerad till lägre utbildning, social omsorg, som framförallt är riktad mot barn och gamla samt hälso- och sjukvård. Framförallt primärkommunernas uppgifter kan ytterligare koncentreras till sådan service, som framförallt berör barn och andra beroendegrupper. Det är framförallt inom dessa områden som starkt begränsade stordriftsfördelar kombineras med liten rörlighet bland konsumenterna. Inom dessa områden är det stora antalet kommuner fördelaktigt, genom att konsumenternas transportkostnader och andra kontaktproblem kan hållas på en låg nivå.

När det gäller sjukvårdens rationella organisation är bilden mindre entydig. Här ryms allt från ett stort antal vårdcentraler till ett litet antal universitetssjukhus med stor bredd och omfattande forskning.

En ny och betydelsefull utveckling märks inom området specialistsjukhus. Ett exempel är S:t Eriks Sjukhus med dess specialisering på ögonsjukdomar.

Den långsiktiga utvecklingen talar för olika organisation för olika huvudtyper av vårdenheter och sjukhus. Den stora bristen i Sverige är den starkt inskränkta etableringsrätten, som lett till monopolistiska förhållanden och stora produktivitetsskillnader mellan vårdenheter och godtycklighet i behandlingen av konsumenterna/patienterna.

Landstingen skulle vid en federalistisk omorganisation av den offentliga sektorn komma att avvecklas, vilket skulle ge möjligheter att skapa en mera effektiv organisation av hälso- och sjukvården i Sveriges regioner.



FOTO: MATTON

## Federal benchmarking inför en regional reorganisation

### Schweiz

Bland världens federationer är det Schweiz som är det mest utpräglade exemplet. Schweiz kallas officiellt för den Schweiziska konfederationen (Confederatio Helvetica), men är sedan 1848 års konstitution både formellt och reellt en federalstat. Till skillnad från övriga federalstater (eller förbundsrepubliker), som till exempel USA och Tyskland, har Schweiz helt lyckats undvika en successiv centralisering av den politiska makten. Medan övriga formella federalstater i praktiken kommit att införa en del av enhetsstatens egenskaper, är Schweiz fortfarande utpräglat federal.

Schweiz konstitution påminner till största delen om USA:s konstitution, men det finns fem avgörande skillnader:

1. Presidentens makt är betydligt mer begränsad. Parlamentet väljer ett förbundsrad som består av sju förbundsministrar. Förbundsrådet utser en av medlemmarna till att tjänstgöra som president under ett år. Efter ett år måste en ny president utses. Detta innebär att Schweiz har ett presidentskap som roterar mellan förbundsrådets (regeringens) medlemmar.
2. Alla omröstningar och val organiseras av kantonerna. Även valens tidpunkt till parlamentets båda kamrar bestäms av varje kanton enskilt, vilket innebär att det aldrig behöver förekomma ett allmänt parlamentsval där alla medlemmar av nationalrådet och kantonrådet byts ut.
3. Högsta domstolen har inte samma makt över kantondomstolarna som USA:s högsta domstol har över delstaternas domstolar. Framförallt har Schweiz högsta domstol inte alls samma befogenheter när det gäller tolkningen av konstitutionen (vilket i USA framförallt har lett till politisk centralisering på delstaternas bekostnad).
4. Varje ny skatt eller skatthöjning måste godkännas av en majoritet av väljarna i folkomröstningar. Principen gäller på alla politiska nivåer, det vill säga federal, kantonal och kommunal nivå. Denna direktdemokratiske princip har otvivelaktigt gjort det svårare för små välorganiserade intressegrupper att tillskansa sig skattefinansierade inkomster på majoritetens bekostnad.

5. Revideringar eller omformuleringar av konstitutionen kan föreslås av varje enskild schweizisk medborgare, under förutsättning att han eller hon kan samla in 100 000 underskrifter inom 18 månader. Därefter föreslår förbundsrådet ett alternativt förslag (som i allmänhet är en kompromiss mellan nuvarande konstitution och den föreslagna skrivningen). Omröstning hålls därefter mellan båda förslagen, där de röstande får ange vilket förslag de föredrar. Den nya konstitutionen lagstadgas om en majoritet accepterar förslaget, en majoritet föredrar förslaget framför alternativförslaget, samt att detta förslag får en majoritet i mer än hälften av alla kantoner.

Den senaste versionen av Schweiz konstitution är från 1999. Enligt denna konstitution har kantonerna all makt som inte specifikt ges till federationen enligt konstitutionen. Som exempel på konstitutionen kan nämnas några exempel som ges i nedanstående tabell.

Tabell 6: Exempel från Schweiz konstitution

| Artikel | Innebörd  |
|---------|---|
| 51      | Varje kanton måste ha en egen demokratisk konstitution, som har accepterats av en majoritet av kantonmedborgarna i direkt omröstning, och som kan revideras av kantonmedborgarna genom direkt omröstning. |
| 62      | Utbildning är en kantonal angelägenhet  |
| 69      | Kultur är en kantonal angelägenhet  |
| 128     | Federala direkta skatter får högst utgöra 11.5% av en persons inkomster, 9.8% av ett företags nettovinst, och 0,0825 % av ett företags kapital eller reserver   |
| 130     | Federala indirekta skatter får utgöra högst 6.5% av en varus försäljningspris   |

Som tabellen ovan visar är det därför omöjligt att expandera centralregeringens makt om en majoritet av medborgarna är uttryckliga motståndare. Detta gäller varje enskild expansion, och inte som i de flesta övriga länder paketlösningar formulerade av konkurrerande politiska partier. Det är därför vanligt att vissa regeringsförslag är omöjliga att genomföra i Schweiz, även när alla större politiska partier ställer sig bakom förslaget. Kohandel mellan olika partier för att tillfredsställa olika intressegrupper är därför svårare att genomföra.



FOTO: MIKAEL RISEDAL, SKÅNEPHOTO

De Schweiziska kantonerna är på grund av historiska skäl av mycket olika storlek. Den minsta kantonen (Appenzell Innerrhoden) har endast 15 000 invånare, medan den största (Zürich) har 1 250 000 invånare. Den minsta till ytan är 37 kvadratkilometer (Basel Stadt), medan den största är 7 105 kvadratkilometer (Grisons). Men inte ens kantonavgränsningarna är skrivna i sten. År 1979 bildades efter folkomröstning den nya kantonen Jura, som tidigare varit en del av kantonen Bern.

Tabellen nedan ger en jämförelse mellan federalstatens och de lokala myndigheternas (kantoner och kommuner) resurser.

**Tabell 7: Procentuella andelar offentliga intäkter, utgifter och skatter efter nivå, Schweiz, 2005**

| Typ                 | Centralregeringens andel | Kantonal och kommunal andel |
|---------------------|--------------------------|-----------------------------|
| Offentliga intäkter | 38.2                     | 61.8                        |
| Offentliga utgifter | 38.7                     | 61.3                        |
| Skatteintäkter      | 44.7                     | 55.3                        |
| Mervärdesskatter    | 100.0                    | 0.0                         |
| Inkomstskatter      | 24.7                     | 75.3                        |
| Fastighetsskatter   | 0.0                      | 100.0                       |

Källa: Swiss Federal Statistical Office, 2005

En indelning på utgiftsområden ger också en tydlig indikation på arbetsfördelningen mellan centralstat och delstat

**Tabell 8: Offentlig organisation av utgiftsområden, Schweiz, 2002.**

| Utgiftsområde            | Sammanlagd kantonal och kommunal andel |
|--------------------------|--|
| Sjukvård                 | 98.7                                   |
| Polis och rättsväsende   | 90.6                                   |
| Utbildning och forskning | 84.3                                   |
| Miljö och planering      | 83.8                                   |
| Kultur och fritid        | 83.7                                   |
| Allmän förvaltning       | 78.2                                   |
| Socialförsäkring         | 49.2                                   |
| Transporter              | 39.5                                   |
| Jordbruk                 | 10.4                                   |
| Försvar                  | 7.3                                    |
| Låneutgifter             | 5.3                                    |
| Alla offentliga utgifter | 61.3                                   |

Källa: Swiss Federal Statistical Office

Som tabellen ovan visar, är det endast inom fyra områden som centralregeringen dominerar: försvar, jordbrukssubventioner, interregionala transportsystem samt socialförsäkring. Inom alla övriga områden är det den regionala eller lokala nivån som bestämmer inriktningen på politiken och storleken på den offentliga sektorn.

Den viktigaste konsekvensen av Schweiz federala struktur är att organisationen av den offentliga sektorn mer liknar konkurrerande decentraliserade serviceföretag än i centralstater, och att kantonernas politik därför präglas av flexibilitet, politiska innovationer och undvikande av storskaliga misstag. Tabellen nedan jämför Schweiz och Sverige på ett antal punkter.

**Tabell 9: Schweiz och Sverige i jämförelse, 2003**

| Egenskap   | Sverige | Schweiz |
|--|---------|---------|
| Offentlig konsumtion som andel av total konsumtion           | 36.6    | 16.5    |
| Offentliga transfereringar och subventioner som andel av BNP | 22.7    | 14.8    |
| Högsta marginalskatt   | 54–62   | 26–44   |
| Högsta marginalskatt + arbetsgivaravgifter                   | 68      | 39–50   |
| Economic Freedom Index (EFI)                                 | 7.3     | 8.2     |
| EFI-rang bland världens 100 största ekonomier                | 24      | 3       |

Källa: Gwartney et al. (2005)

I fråga om levnadsstandard kan Schweiz väl mäta sig med Sverige.

Sveriges BNP per capita uppgick år 2004 till 38 500 US-dollar samtidigt som Schweiz per capita BNP var 47 900 dollar, det vill säga ett övertag om nära 25 procent.

## De regionala variationerna i levnadsförhållanden

I det framväxande K-samhället är tillgången på välutbildad arbetskraft avgörande. Varje större landsdel har stödjepunkter för försörjningen med kvalificerad arbetskraft genom utbyggnaden av den högre utbildningen. En indelning i självständiga regioner med självbestämmande får sina bästa förutsättningar genom att byggas upp kring dessa kunskapsmässiga stödjepunkter.

En av de viktigaste förutsättningarna för uthållig ekonomisk utveckling i regionerna ges av tillgängligheten med flyg, vägar och snabbtåg. Vägtransporterna väger tyngst i följande kartredovisning av tillgängligheten i Sveriges kommuner.

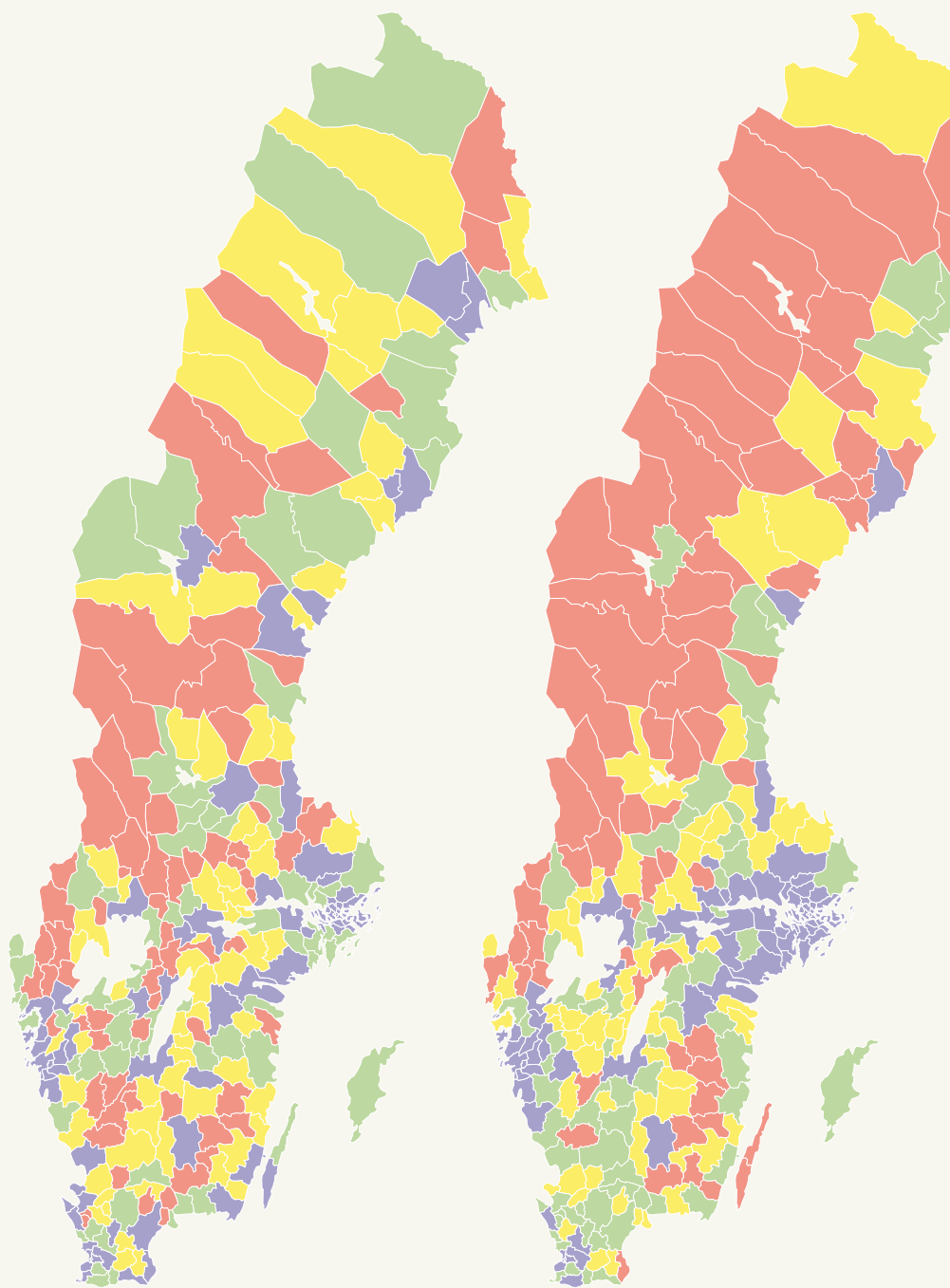
Karta 1 visar andel invånare med mer än 3 års högskoleutbildning.

Karta 2 visar att tillgängligheten framförallt är god i de kommuner som ligger utefter E4, E18 och E20 och som helhet i de tre storstadsregionerna. Smålands inland och skogsbygden i norr har genomgående dålig tillgänglighet.

Den ekonomiska utvecklingen i regionerna i ett längre tidsperspektiv kan avläsas i befolkningens och företagandets förändringar, som illustreras av kartbilderna 3, 4 och 5.

Dessa kartbilder illustrerar de starka sambanden mellan infrastrukturens utbyggnad och regionernas dynamik som här illustrerats med tillväxten av företagande och befolkning.

■ Lägsta kvartilen, dvs de 25 lägsta procenten bland landets kommuner  
 ■ 25 procent under medianvärdet  
 ■ 25 procent över medianvärdet  
 ■ Högsta kvartilen, dvs de 25 högsta procenten bland landets kommuner

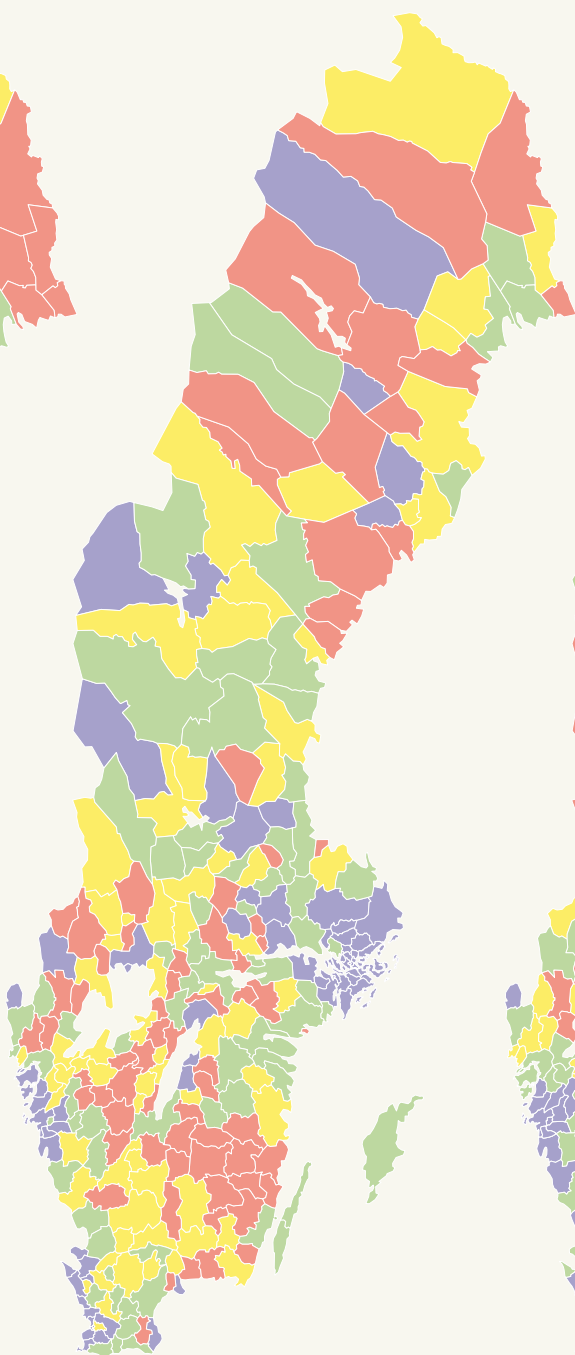


**Karta 1: Andel personer i åldrarna 16–74 år vars högsta utbildning är mer än 3 år postgymnasial utbildning, kvartilsindelning**

■ Kvartil 1: 5,31 till 7,42 %  
 ■ Kvartil 2: 7,42 till 9,51  
 ■ Kvartil 3: 9,51 till 12,41  
 ■ Kvartil 4: 12,41 till 41,01

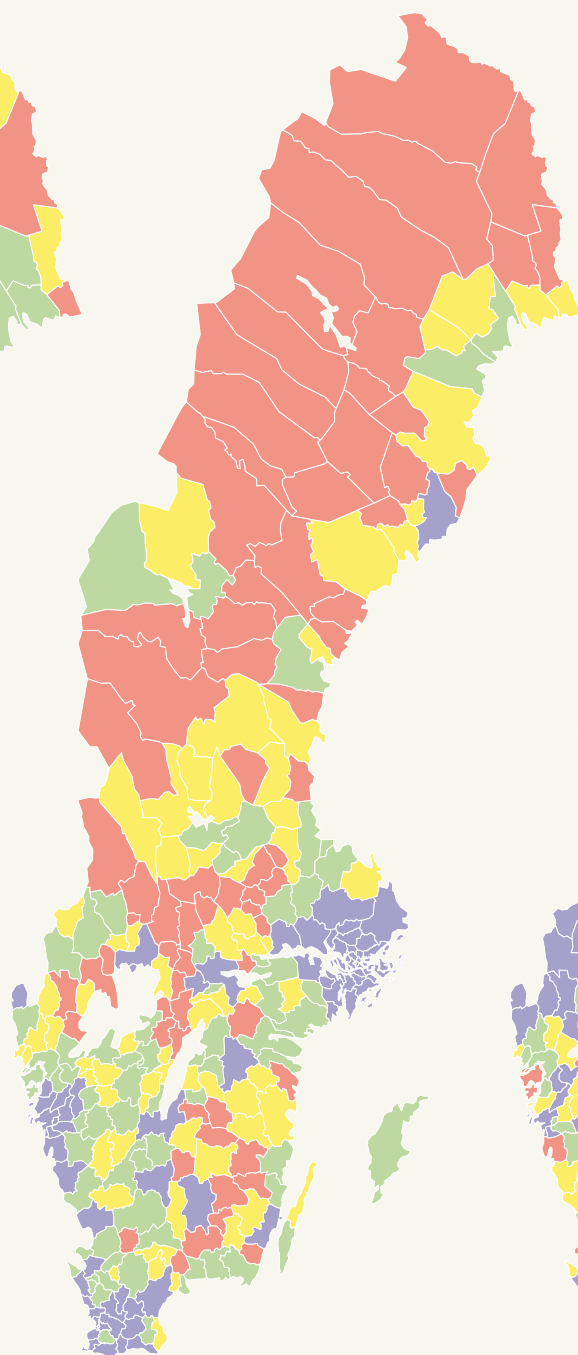
**Karta 2: Allmän tillgänglighet (logsum), kvartilsindelning**

■ 65 till 95  
 ■ 95 till 100  
 ■ 100 till 106  
 ■ 106 till 124



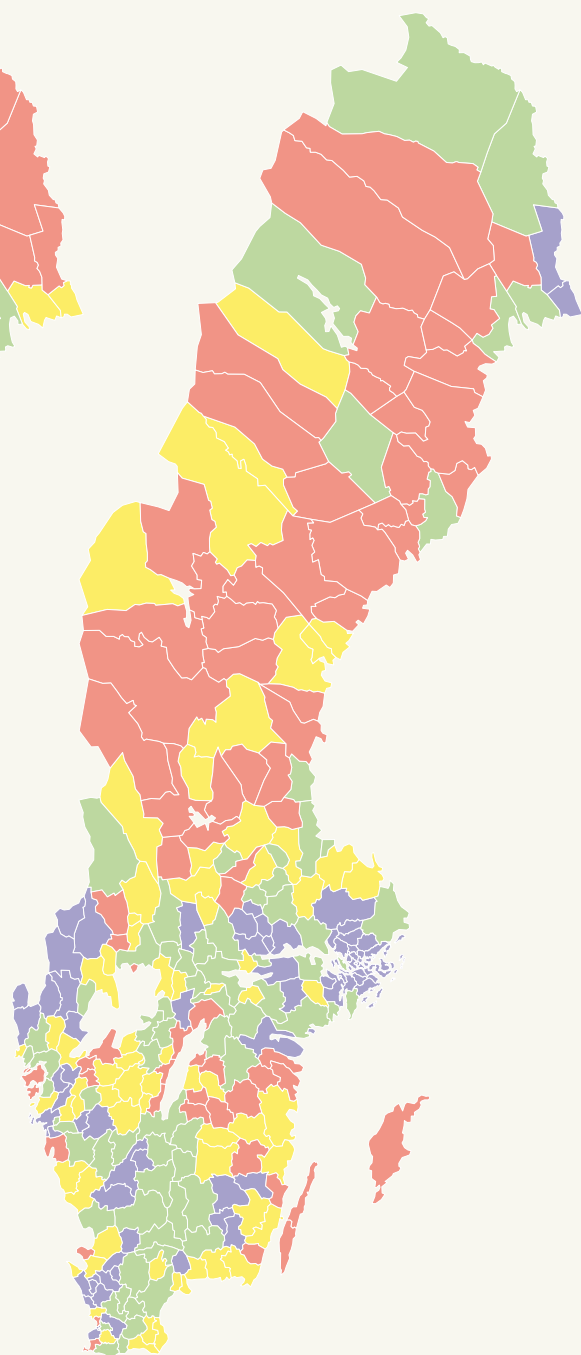
**Karta 3: Nystartade företag 2004, kvartilsindelning**

- 1,58 till 3,20 per 1000 inv
- 3,20 till 3,89
- 3,89 till 4,65
- 4,65 till 12,14



**Karta 4: Befolkningsmängdens förändring 1994–2004, kvartilsindelning**

- -16,3 till -8,3 %
- -8,3 till -3,5
- -3,5 till 2,7
- 2,7 till 31,1



**Karta 5: Andel utländska medborgare 2004, kvartilsindelning**

- 0,7 till 2,5 %
- 2,5 till 3,4
- 3,4 till 4,7
- 4,7 till 39,2

# Förslag till ny indelning av Sverige i regioner

Det finns en tydlig tendens till regionalisering och federalism i Västeuropa. Schweiz är den äldsta europeiska federalstaten. Efter andra världskriget omvandlades Tyskland och Österrike från enhetsstatlig till federal struktur. Under de senaste decennierna har Spanien och Belgien genomfört konstitutionella reformer, som inneburit en federalisering. I Storbritannien har kraven på regional självständighet medfört att man inrättat regionala parlament i Skottland och Wales och att man numera också har en direktvald borgmästare i London.

Den Europeiska Unionen är samtidigt en federal konstruktion. Det innebär att det inte finns några motsättningar mellan federala konstruktioner på olika nivåer.

Den federalistiska omvandlingen har fyra huvudsakliga funktionella orsaker:

- Stordriftsfördelarna och därmed de fasta kapitalkostnaderna för infrastrukturen är numera betydligt mera begränsade än vid industrialismens inledning i Sverige. Sveriges reala bruttonationalprodukt är numera cirka 25 gånger så stor som vid industrialiseringens början. För att klara nutida infrastrukturella investeringsprogram krävs inte nationella beslut. Möjligen kan interregionala beroenden kräva nationella beslut om investeringar i nationella stamnät för väg- och spårtransporter.
- Varje region, och särskilt de ekonomiskt och teknologiskt mest utvecklade, ingår nu och än mer i framtiden i sina egna europeiska och globala nätverk av likartade eller komplementära regioner. Det innebär att varje region har behov av att utveckla sin egen och från nationella krav självständiga infrastruktur.
- Vetenskapliga och teknologiska kunskaper och information är idag lika tillgänglig i de flesta större regioner som i huvudstadsregionerna.
- De senaste decenniernas ekonomiska utveckling i OECD:s federalstater har varit gynnsammare än i huvuddelen av enhetsstaterna. Samtidigt har federalstaterna genomsnittligt lägre skatte- och subventionsnivåer i förhållande till bruttonationalprodukten.

En utveckling av den offentliga sektorn i Sverige mot federal organisation förefaller därför oundviklig.

Landstingen har en alltför svag konstitutionell ställning och är alltför många för att självständigt klara ett huvudansvar för den regionala utvecklingen och därmed för uppbyggnaden och underhållet av den nya infrastrukturen samt den forsknings- och utvecklingsbaserade sjukvården inom universitetssjukhusen.

Ett rimligt antal självständiga, konstitutionellt skyddade, regionala parlament kan vara 6 eller 7. Den regionala indelningen kan följa den av EU föreslagna indelningen i NUTS-2-regioner, men med sammanslagning av Stockholms län och Östra Mellansverige till Mälardalen. Denna indelning skulle då bli:

| NUTS-region (Modifierad)                  | Befolkning 2005 | Inkomstandel 2003 i % |
|---|-----------------|-----------------------|
| SE 01-02 Mälardalen                       | 2,985 milj.inv. | 38,7                  |
| SE 0A Västra Götaland (med norra Halland) | 1,692 milj.inv. | 18,2                  |
| SE 04 Sydsverige (med södra Halland)      | 1,438 milj.inv. | 14,5                  |
| SE 09 Småland, Östergötland (med öarna)   | 1,218 milj.inv. | 11,9                  |
| SE 06 Norra Mellansverige                 | 0,825 milj.inv. | 7,9                   |
| SE 07 Mellersta Norrland                  | 0,371 milj.inv. | 3,7                   |
| SE 08 Norra Norrland                      | 0,510 milj.inv. | 5,1                   |
| Summa                                     | 9,039 milj.inv. | 100 procent           |

Källa: SCB

Samtliga dessa regioner, möjligen med undantag av Mellersta och Norra Norrland, skulle ha en ekonomisk bärkraft, som är tillräcklig för att klara även omfattande investeringar för långsiktigt uthållig utveckling.





# Den offentliga sektorns framtida utgiftsstruktur

Den statliga nivån har klart specificerade besluts- och arbetsuppgifter i ett federalt system. Det avgörande kriteriet är andelen av medborgarna som i väsentlig utsträckning påverkas av besluten och åtgärderna. Lagstiftningen och rättstillämpningen harmoniseras numera inom EU och hör därför naturligen hemma på den statliga nivån, som har ansvaret för utrikespolitiken och representationen i olika internationella organ. Säkerhetspolitiken (med bekämpandet av terrorism och internationell kriminalitet) och den gränsöverskridande miljöpolitiken hör också hemma på den statliga nivån. Den generella fördelningspolitiken med dess omfördelande skatte- och bidragssystem (sjukförsäkringar, barnbidrag, folkpensioner m m) är lämpligen nationellt administrerade.

Den regionala nivån sköter i de flesta federalstater nästan alla beslut, som påverkar den ekonomiska utvecklingen. Samma principer tillämpade på Sverige innebär att den regionala nivån får ansvaret för huvuddelen av investeringarna i offentliga transport- och kommunikationsnät, forskning och högre utbildning, den universitetsbaserade sjukvården, de stora kulturinstitutionerna och den regionala miljöpolitiken.

Det innebär att den översiktliga bebyggelseplaneringen får en samordnande roll på den regionala nivån medan den fysiska detaljplaneringen hör hemma på den primärkommunala nivån.

Huvuddelen av rättsväsendet och därmed polisens verksamhet hör också hemma på den regionala nivån.

Primärkommunerna är numera och än mer i framtiden betydligt mindre än de gemensamma bostads- och arbetsmarknaderna. Normalkommunen är till sin geografiska utsträckning ett rimligt pendlingsområde enbart för barn, ungdom, de äldsta pensionärerna och andra beroendegrupper. Det innebär att barnomsorgen, grund- och gymnasieskolan, åldringsvården, primärvården och den sociala omsorgen liksom närpolisen måste förbli huvuduppgifter för kommunerna.

I de flesta federalstater finansieras regionernas och kommunernas offentliga utgifter med en kombination av inkomst-, mervärde- och fastighetsskatter.

Sydsvenska Industri- och Handelskammaren har länge engagerat sig i frågan om landets framtida regionala indelning och beslutsstruktur. Boken "Sveriges Regionala Organisation" av professor Åke E Andersson och David Andersson (2002) kan kostnadsfritt beställas på tel 040-690 24 00.





# EFFEKTIVA SVENSKA REGIONER

Länder med Sveriges utvecklingsnivå är inne i en omvandling från industrisamhälle till ett K-samhälle, där tillgången på kunskaper, kreativa resurser, moderna kommunikationer och kvalitativt nyföretagande avgör den långsiktiga tillväxten. I denna omvandling krävs framförallt regional mobilisering för att skapa basen för uthållig ekonomisk utveckling.

Sydsvenska Industri- och Handelskammaren har länge engagerat sig i frågan om landets framtida regionala indelning och beslutsstruktur.

För Sydsveriges näringsliv blir det allt mer påtagligt vilken betydelse statens organisation har. I och med globaliseringen minskar nationalstatens betydelse och företagen konkurrerar internationellt med regionens resurser som främsta tillgång. Därmed blir hela det svenska näringslivet beroende av goda regionala förutsättningar.

Ofta fattas avgörande politiska beslut på nationell nivå där man dåligt känner till regionala utmaningar och möjligheter. Makten borde därför i högre grad ligga just på regional nivå. Professor Åke E Andersson och assoc. professor David Andersson visar i denna skrift genom internationella jämförelser att det finns en tydlig tendens till högre tillväxt i federativa stater än i centraliserade enhetsstater.



## Sydsvenska Industri- och Handelskammaren

|     |               |                    |              |                 |                  |              |                     |
|-----|---------------|--------------------|--------------|-----------------|------------------|--------------|---------------------|
|     | MALMÖ         | HALMSTAD           | HELSINGBORG  | KALMAR          | KARLSKRONA       | KRISTIANSTAD | VÄXJÖ               |
|     | Skeppsbron 2  | Kristian IV:s v. 3 | Kullagatan 8 | Gröndalsv. 19 b | Ty. Bryggareg. 6 | Tyggårdsg. 1 | Videum Science Park |
| Tel | 040-690 24 00 | 035-15 90 30       | 042-37 07 60 | 0480-44 41 60   | 0455-820 05      | 044-10 39 20 | 0470-79 48 80       |
| Fax | 040-690 24 90 | 035-18 66 70       | 042-24 28 10 | 0480-231 17     | 0455-820 65      | 044-12 68 60 | 0470-79 48 85       |