

SVERIGES

REGIONALA ORGANISATION

REVIDERAD VERSION

Åke E Andersson
David Andersson



SVERIGES REGIONALA ORGANISATION

Åke E Andersson
David Andersson

REVIDERAD VERSION

SVERIGES REGIONALA ORGANISATION

Åke E Andersson
David Andersson

REVIDERAD VERSION

Omslag: Kandinskys "Zeichen mit Begleitung, 1927" / Great Shots

© Wassily Kandinsky / BUS 2002

© 2002 Sydsvenska Industri- och Handelskammaren,
Åke E Andersson, David E Andersson, Ingvar Holmberg

Produktion: Grafix Konsult AB, Malmö
Tryck: Grafo Tryck AB, Simrishamn 2002

ISBN 91-86360-65-5

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid
FÖRORD.....	7
FÖRSLAG TILL PRINCIPER FÖR EN NY SVENSK REGIONAL INDELNING OCH BESLUTSSTRUKTUR.....	9
1. Bakgrund	9
2. Betydelsen av den regionala nivån.....	9
3. Infrastruktur för uthållig regional utveckling.....	10
4. Ett förslag till ny funktionell och regional indelning av Sveriges offentliga sektor.....	11
5. Val- och finansieringssystem	12
 KAPITEL 1: REGIONER FÖR SJÄLVBESTÄMMANDE OM UTVECKLING.....	 13
Central statsmakt eller samarbetslösning?	13
Den offentliga sektorns uppgifter	14
Den rationella ansvarsfördelningen mellan marknaden och den politiska demokratin.....	18
Sammanfattning.....	20
 KAPITEL 2: UTVECKLINGENS REGIONALA VILLKOR.....	 23
Inledning	23
Nationalstaten och industrialismen.....	23
Integration och fragmentering	24
Integrationsprocessen	25
De postindustriella behoven av infrastruktur	27
Regional infrastruktur för utveckling	27
Infrastruktur och företagens lokalisering	28
Det postindustriella samhällets regioner	29
Sammanfattning.....	30
 KAPITEL 3: TRANSFERERINGAR OCH OFFENTLIG SERVICEFÖRSÖRJNING.....	 33
Den offentliga sektorns utgiftsstruktur.....	33
Omfördelning genom subventioner och service.....	34
Offentlig serviceförsörjning – om avvägning mellan stordriftsfördelar och transportkostnader	35
Skolan	37
Sjukvården	38

Servicekonkurrens genom rörlighet.....	40
Effektivitetsskillnader mellan offentlig och privat serviceproduktion	40
Sammanfattning.....	44
KAPITEL 4: DEN OFFENTLIGA SEKTORNES EKONOMI OCH REGIONALA ORGANISATION.....	45
Offentliga utgifter och inkomster	45
En förklaring av den offentliga sektorns storlek och tillväxt	48
Federalism, centralism och skattetryck	49
Federalistiska utvecklingstendenser i centralstater	53
Den offentliga sektorns intäkter	54
Optimala intäktsvägar	56
Framtida finansiering av regioners infrastruktur	57
Finansiering av regional infrastruktur	60
Tillgänglighet och markvärden i Sverige	63
Funktionell beskattning	67
Gränsdragning mellan regioner	68
Sammanfattning.....	70
KAPITEL 5: REGIONALA UTVECKLINGSPROGRAM.....	71
Sydsvensk Framtid.....	72
Stockholmsregionen mot 2000-talet.....	74
Västsvriges regionala utveckling.....	76
KAPITEL 6: SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER.....	77
Behoven av ny infrastruktur	77
Den federalistiska trenden i Västeuropa	79
Förslag till indelning av Sverige i nya regioner	81
De olika regionernas ekonomiska bärkraft	83
KAPITEL 7: AVSLUTANDE REFLEKTION ÖVER FRAMTIDENS REGIONALA ORGANISATION	87
Politikens globalisering	87
Experimenten med ny regional organisation i Sverige	89
Framtidens regionala organisation: fyra scenarier	90
BILAGA: EN TEORETISK ANALYS AV GRÄNS- DRAGNINGEN MELLAN REGIONER	97
En teoretisk analys av gränsdragningen mellan regioner	97
Reflektion	99

FÖRORD

Den offentliga verksamhetens regionala indelning och beslutsstruktur är av väsentlig betydelse för näringslivet. Inte minst gäller detta med utgångspunkt från den egna regionens möjligheter att skapa goda förutsättningar för företagssamheten inom regionen. Företagen är i många frågor beroende av den planering och andra åtgärder på regional nivå som det offentliga beslutar.

Genom en förändring av den offentliga sektorns regionala organisation och beslutsstruktur kan betydande effektiviseringar genomföras och det totala skatetrycket minskas. Därmed förbättras de svenska företagens internationella konkurrenskraft, vilket är av stor betydelse för det allt mer internationaliserade näringslivet.

Sydsvenska Industri- och Handelskammaren och Västsvenska Industri- och Handelskammaren har mot bakgrund av ovanstående länge engagerat sig i frågan om landets framtida regionala indelning och beslutsstruktur. Den första versionen av denna bok tillkom redan 1993.

Frågan om regioner och beslutskraft är inte mindre aktuell idag. Vi får erfarenheter från pågående försök med direktvalda regionfullmäktige i Skåne och Västra Götaland och det pågår arbete med sk kommunala samverkansorgan i flera regioner i Sverige. Regeringen har också aviserat en stor översyn av hur Sverige skall styras i framtiden. Denna diskussion vill vi medverka i.

För att få en aktuell belysning av frågan om den offentliga verksamhetens regionala indelning har vi valt att låta professor Åke E. Andersson, Kungliga Tekniska Högskolan, uppdatera och komplettera sin bok om Sveriges regionala organisation. Därvid har inte endast näringslivets intressen och önskemål beaktats utan även kraven på en väl fungerande offentlig sektor.

I denna bok redovisas såväl handelskamrarnas förslag till principer för en ny regional indelning och beslutsstruktur, som professor Åke E. Anderssons analyser och förslag till geografisk inriktning.

Sydsvenska Industri-
och Handelskammaren
Stephan Mücklich, VD

Västsvenska Industri-
och Handelskammaren
Anders Källström, VD

FÖRSLAG TILL PRINCIPER FÖR EN NY SVENSK REGIONAL INDELNING OCH BESLUTSSTRUKTUR

1. Bakgrund

Syftet med förslaget är att åstadkomma förändringar i den svenska regionala indelningen och beslutsstrukturen inom den offentliga sektorn för att skapa bättre förutsättningar för utvecklingsfrämjande åtgärder. Förslagets förändringar av beslutsstrukturen möjliggör också sådana effektiviseringar av den offentliga sektorn att det torde vara möjligt att minska det totala nationella skattetrycket. Förslaget har också utformats mot bakgrund av den utveckling som skett i de internationellt framgångsrika regionerna.

Tre utgångspunkter har varit vägledande för förslaget, nämligen subsidiaritetsprincipen, den ekonomiska bärkraften inom respektive region och arbetsfördelningen mellan staten och de beslutande organen på regional eller lokal nivå.

2. Betydelsen av den regionala nivån

Betydelsen av den regionala nivån har på senare tid ökat i samband med växande behov av ny infrastruktur. De förhållanden som tidigare framhölls för att motivera att den offentliga sektorn på nationell nivå tog ansvaret för produktion av vissa typer av service och för infrastrukturens utbyggnad och underhåll har till stor del förändrats i samband med övergången till det post-materialistiska, kunskapsintensiva samhället – det s k K-samhället. Idag ställs visserligen lika stora krav på långsiktiga satsningar på ny infrastruktur som under industrialismens framväxt. Men nu är situationen annorlunda. Sverige var vid industrialismens inledning en utomordentligt fattig nation med drygt tre miljoner invånare. Sverige är numera med sina nio miljoner invånare en av världens rikare nationer. Det finns därför nu möjligheter att klara många av den infrastrukturella upprustningens problem på en lägre nivå än den nationella.

Samtidigt har staten själv på många områden kommit att överge den gamla länsindelningen. De statliga verkens och myndigheternas regionala indelning har redan inneburit en betydande begränsning av antalet regioner för huvuddelen av dessa. Idag har tjugo statliga myndigheter, verk och bolag övergått till

indelningar med i genomsnitt sju regioner. Endast sju verk och myndigheter har en distriktsindelning som följer nuvarande länsgränser.

Vidare visar jämförelser mellan federala och centrala stater, såsom Sverige, att federalstaterna med deras mera regionaliserade ekonomiska beslut genomsnittligt har en lägre offentlig utgiftsandel än Sverige och andra centralstater. Studierna visar också att utgiftsexpansionen under de senaste decennierna varit lägre i federalt uppbyggda stater.

Det finns mot bakgrund av ovanstående goda skäl att ompröva den svenska regionala indelningen och beslutsstrukturen inom den offentliga sektorn.

3. Infrastruktur för uthållig regional utveckling

Under industrialismens framväxt var produktionssystemet i första hand inriktat på exploatering av gruvorna, skogen och andra naturresurser. Infrastrukturen utvecklades för att stödja utvinningen eller förädlingen av naturresurserna. Varje regions konkurrenskraft kom därför att i stor utsträckning bestämmas av dess relativa tillgång till exploateringsbara naturresurser.

Än idag kommer regionernas konkurrenskraft att bestämmas av deras relativa ekonomiska fördelar. Men numera är det inte tillgången på naturresurser som avgör dessa relativa fördelar. Självständiga regioner kan nu på längre sikt styra sina långsiktiga relativa fördelar och i samverkan med sitt näringsliv välja en egen utvecklingsstrategi.

Regionernas långsiktiga utveckling avgörs idag mer än tidigare av deras insatser för att bygga ut kunskaper, kompetens, kommunikationer och en bra miljö. Det finns, med några få undantag, inga skäl för att föra beslut om denna typ av infrastruktur till en nationell nivå. Till undantagen hör de för alla svenska regioner gemensamma anslutningarna till europeiska och globala kommunikationssystem och de för samtliga svenska regioner gemensamma stamnäten.

Viktiga förutsättningar för företagets produktivitet och den regionala långsiktiga utvecklingen är tillgång till bland annat:

- universitet och högskolor med fullständiga examinationsrättigheter till o m doktorsexamen samt därtill hörande forsknings- och utvecklingskapacitet;
- minst en flygplats med kapacitet för internationella reguljära direkta flygförbindelser;
- kraftfulla interna nätverk för gods- och persontransporter;
- de internationellt anknutna näten för vägar, järnvägar och telekommunikationer;
- anläggningar för ett självständigt regionalt kulturliv;
- anläggningar för miljövård till skydd för boende- och friluftsmiljön.

4. Ett förslag till ny funktionell och regional indelning av Sveriges offentliga sektor

Numera finns det ingen ekonomiskt eller socialt rimlig anledning att se hälso-, social- och sjukvård som en regional angelägenhet. Det finns därför inga skäl att bibehålla landstingens ansvar för sjukvården. Däremot finns det starka skäl att omvandla de nuvarande landstingen till mera allmänna regionala parlament med konstitutionellt skyddad självständighet och med huvudansvar för infrastrukturen i dess ovan, vitt definierade bemärkelse.

Genom att ansvaret för den regionala tillgången till infrastruktur för långsiktig, uthållig utveckling läggs på ett omvandlat landsting eller ett nytt regionparlament med bibehållen beskattningsrätt och vidgad kompetens inom ett större geografiskt område skapas förutsättningar för att bättre tillgodose behoven. Direkta val till de nya landstingen/regionerna innebär att det direkta demokratiska inflytandet ökar.

Det är mycket viktigt att dessa nya landsting/regioner får en från riksdagen och regeringen mer oberoende ställning än dagens landsting och kommuner. Det är också viktigt att var och en av dessa nya regioner omfattar områden som har tillräcklig ekonomisk bärkraft för att det ovan nämnda ansvaret för infrastrukturen skall kunna hanteras. Det innebär att nuvarande landstingsområden bör slås samman till större enheter för att inte passiviseras i utvecklingen av sin regionala infrastruktur och därmed sina möjligheter till långsiktig utveckling.

Nuvarande länsstyrelser har kommit att utvecklas till regionala organ med en verksamhet som många gånger sammanfaller med den verksamhet som bedrivs av nuvarande landsting. Det vore rationellt att låta nuvarande länsstyrelser återfå sin gamla och mera begränsade uppgift att ansvara för statlig regional koordinering och genomförande av statliga beslut samt att sköta revision och förvaltningsjuridisk övervakning av kommunerna och de nya regionerna. Länsstyrelserna skulle därmed få mera välspecificerade arbetsuppgifter och betydligt mindre behov av personal och finansiella resurser. Antalet länsstyrelser skulle också kunna reduceras kraftigt.

Ansvaret för infrastrukturen föreslås, som ovan nämnts, överfört till nya och mera självständiga regioner utan ansvar för sjukvården. I konsekvens härmed bör statens ansvar och inflytande begränsas till infrastruktur av nationell betydelse. Till följd härav minskar de statliga verkens regionala inflytande på beslut om ny infrastruktur.

För att säkra de nya regionernas ekonomiska bärkraft föreslår vi att landet indelas i ett begränsat antal nya regioner med en köpkraft och produktionskapacitet som uppgår till genomsnittligt en dryg tiondel av den svenska bruttonationalprodukten och till ett långsiktigt minimum om fem procent av BNP. Vidare bör en påfallande stabilitet i de nya regionerna vad gäller procentuella

inkomst- och befolkningsandelar eftersträvas, vilket kan åstadkommas med en indelning av landet i sex till åtta regioner. Därmed kommer var och en av dessa nya regioner att ha tillräcklig bärkraft för att klara sitt ansvar för infrastruktur och långsiktiga regionala komparativa fördelar.

En ny indelning i nya län och nya regioner bör göras så att dessa områden sammanfaller geografiskt. Lokaliseringen av nya residensstäder bör avgöras regionalt. För att stärka den inomregionala balansen och för att understryka de nya länsstyrelsernas och de nya regionernas olika funktioner kan skilda residensstäder för dessa övervägas.

5. Val- och finansieringssystem

Som framgår förordas en överföring av besluten om regional infrastruktur för regionernas utveckling till nya större regioner, som inte längre har ansvaret för sjukvården. De nya regionernas oberoende ställning, vars betydelse tidigare betonats, kan endast garanteras genom att de ges tillräcklig finansiell styrka och politisk självständighet.

Vid en förändring som den föreslagna bör systemet för finansiering av infrastruktur samtidigt bli föremål för omprövning. Nya kombinationer av olika typer av skatter och avgifter bör övervägas.

Som tidigare nämnts har jämförelser mellan federala och centrala stater visat att federalstater i genomsnitt har en lägre offentlig utgiftsandel än centralstater och att utgiftsexpansionen under de senaste decennierna varit lägre i federalt uppbyggda stater. Det bör därför vara möjligt att med hjälp av en övergång till ett mer federalt system sänka det totala skattetrycket.

Hittills har det svenska skattesystemet varit utformat så att samma objekt, exempelvis hushållens inkomster, varit föremål för samtidig statlig och kommunal beskattning. Ett skattesystem med sådan sammanblandning leder till överdrivna totala skatteuttag, samtidigt som det försvårar medborgarnas bedömning av sambanden mellan beslut om offentliga utgifter och deras finansiering. Det är, inte minst ur demokratisk synvinkel, angeläget att detta förhållande förändras så att det totala skattetrycket kan reduceras och sambandet mellan utgifter och finansiering framträder klarare.

För att ytterligare säkra de nya regionernas oberoende av den statliga nivån bör valsystelet ändras så att val till riksdag, regioner och kommuner aldrig sammanfaller i tiden.

1. REGIONER FÖR SJÄLVBESTÄMMANDE OM UTVECKLING

Central statsmakt eller samarbetslösning?

Den offentliga sektorn har två olika filosofiska grunder. Å ena sidan hävdar vissa historiker och statsvetenskapliga filosofer att den offentliga sektorn i allmänhet ursprungligen uppstått genom maktutövning och en senare successiv maktutvidgning. Centralismen skulle med andra ord vara inbyggd i statens och den offentliga sektorns uppkomst och utvecklingshistoria. Funktions- och regionindelning skulle därmed bara vara en fråga om att finna en lämplig geografisk struktur för att med minimal resursuppföring kontrollera verksamheten och territoriet till fördel för centralt uppställda mål. En konsekvens av en sådan analys är att staters utbredning skulle följa transport-, kommunikations- och kontrollsystemens utveckling.

Den andra föreställningen hävdar att den offentliga sektorn och staten uppstått genom "ett socialt kontrakt", som på frivillighetens grund skapat en sammanslutning för att lösa problem, som svårligen låter sig lösas av den enskilde medborgaren. Enligt denna föreställning skulle brandförsvar, egendomslagar, allmän och obligatorisk utbildning och försvar mot yttre fiender ha utvecklats genom delegation underifrån och ifrån folket. Föreställningen om underifrån kommande förslag till samhällskontrakt har varit starkt förankrad i federalstater, bland dessa särskilt i Schweiz.

Faktiska statsbildningar och deras offentliga sektor har säkert uppstått genom en blandning av ursprungligen historisk centralistisk maktutövning och en senare samordning med underifrån skapade och därmed mera frivilliga sammanslutningar. Med frivilligheten i sammanslutningen följer också en förmåga till stabilitet genom organisk anpassning. Nationalstater som utvecklats och hållits samman med centralistiska maktmedel har visat sig mera instabila än exempelvis städer. Städerna har vuxit organiskt, blivit frivilligt arronderade och senare funktionellt sammanhållna stadsregioner. Inga andra geografiska samhällsbildningar har visat större stabilitet under långsiktig tillväxt.

Ursprungligen var Sverige närmast en federation, där landskapen hade stor självständighet, som gick förlorad under 1600-talet.

Sverige är numera politiskt en enhets- eller centralstat, vars administrativt regionala struktur fastlades genom den länsindelning som utformades av Axel Oxenstierna vid 1600-talets mitt. Som en decentraliserande motvikt finns lan-

dets primär- och sekundärkommuner eller landsting, vilka till 1990-talets början fortfarande själva bestämde sin egen beskattningsnivå. Sverige är inte ensamt om en sådan organisation av den offentliga sektorn. Danmark och Norge ger exempel på tämligen likartade lösningar för den offentliga sektorns besluts- och administrationsproblem.

Andra länder, speciellt USA och Schweiz men även Australien, Canada, Spanien och Tyskland, har valt helt andra och mindre centralistiska organisationsformer. I dessa länder finns en federal organisationsform. Federalism är en regional förbundsprincip, som innebär att regioner sköter många av de funktioner som i centralstater sköts på den statliga nivån. I länder med utpräglat federal uppbyggnad brukar enbart mycket övergripande frågor som försvar, utrikespolitik och stabiliseringspolitik hanteras på den överordnade statliga nivån, medan de flesta andra frågor hanteras genom demokratiskt valda, självständiga, representativt demokratiska regionala organ, exempelvis regionala parlament. Regionens högsta företrädare har då en mycket stark ställning i förhållande till nationella företrädare.

Den offentliga sektorns uppgifter

Orienteringen mot centralism eller regionalism är inte enbart en fråga om demokrati och former för befolkningens inflytande på gemensamma angelägenheter. Det är också en fråga om den offentliga sektorns uppgifter och inriktning av verksamheten. Graden av geografisk decentralisering är dessutom bestämd av utbildningens nivå och möjligheterna till effektiv kommunikation mellan regioner. Traditionell ekonomisk analys av den offentliga sektorn (Musgrave [1959]) indelar den offentliga sektorns uppgifter i tre huvudgrupper:

- **Stabilisering** av inkomster, kapacitetsutnyttjande, sysselsättning och bytesbalans.
- **Utjämning** mellan medborgarna i olika regioner, ålderskohorter och andra grupper av köpkraft, förmögenhet eller utvecklingsmöjligheter.
- **Resursfördelning** för produktiva ändamål mellan näringsgrenar, investeringsområden och andra användningar av produktionsresultatet.

Under senare år har allt fler ekonomer och andra samhällsdebattörer bedömt denna indelning som missvisande. Framför allt har man menat att den tenderar att bli alltför statisk och därmed oanvändbar vid diskussioner om den offentliga sektorns ansvar för långsiktig utveckling av ekonomi, miljö och andra livsbe-
tingelser.

Den spontana utvecklingen, som inneburit internationalisering av marknads-ekonomierna, har särskilt under de senaste tre decennierna medfört att uppgiften att nationellt sköta stabiliseringen av ekonomin fortlöpande försvåras. Det är nu inte längre möjligt att i små och genom handel och kapitalrörelser öppna ekonomier som den svenska bedriva någon effektiv politik för stabilisering av inkomster, internationella betalningsflöden eller ens sysselsättning.

Det upplevs inte heller som självklart att fördelningen av inkomster och förmögenheter bör vara en nationell fråga. När det däremot gäller villkoren för ekonomisk utveckling och andra frågor rörande resursers fördelning och användning är frågan om ett överordnat perspektiv betydligt mer komplex och kräver därför en noggrann analys.

De flesta svenska politiker uttalar ett starkt stöd för effektivitet och decentraliserat beslutsfattande. Marknadsekonomin är en utomordentligt effektiv och samtidigt starkt decentraliserad mekanism för resursers rationella fördelning mellan olika användningsområden. Det bör därför alltid noggrant övervägas om det finns något sätt att förverkliga en marknad som kan hantera frågor om resursers fördelning mellan olika ändamål. Därmed uppnås i allmänhet spontant en starkare decentralisering än vad som skulle kunna uppnås med resursfördelning i enlighet med offentliga beslut.

Vissa beslut är emellertid av sådan karaktär att de förutsätter ett offentligt engagemang. Hit hör framför allt sådana beslut som samtidigt berör ett stort antal människor och företag med motstridiga intressen och skilda ekonomiska tillgångar.

I den anglo-amerikanska litteraturen kallas sådana företeelser "public" och i många andra länder benämns företeelserna "kollektiva". Det bör här betonas att beslutens publika eller kollektiva karaktär blir särskilt tydliga när det rör sig om projekt och andra företeelser, som genom storlek och uthållighet berör många människor inte bara i den omedelbara nutiden utan även långt in i framtiden. Infrastruktur i form av gemensamma kunskaper och nätverk tillhör därför naturligen den offentliga sektorns ansvarsområde. På samma sätt är samhällets mera bestående regelsystem för politiskt, ekonomiskt och mänskligt beteende av sådan uthållighet och allmängiltighet att de rimligen för det mesta måste hanteras i kollektiv, politisk form. Fördelen av gemensamma och kollektivt bindande regelsystem kan illustreras med följande tabell:

Tabell 1: Beslut om gemensamma regler – fångarnas dilemma.

		Part A	
		Gemensamma regler	Regellöst
Part B	Gemensamma regler	Vinst part A:10 Vinst part B:10	Vinst part A:15 Vinst part B:0
	Regellöst	Vinst part A:0 Vinst part B:15	Vinst part A:6 Vinst part B:6

Tabellen ger ett räkneexempel, som illustrerar en möjlig relation mellan två jordbruk med betydande markinnehav. Förhållandena är inte olika de som gällde under den amerikanska kolonisationsperioden. Båda parter förutsätts inneha boskap, som antingen hålls under kontroll på de egna markerna eller tillåts ströva in på grannens mark. Tabellen visar vad som inträffar om de två markägarna inte håller sig till sitt eget revir, respektive om man håller boskapen på sin egen mark. Om den ena parten sköter boskapen, medan den andra låter boskapen ströva fritt, gör den misskötsamme en vinst och den skötsamme gör en betydande förlust. Om båda skulle sköta sig blir den sammanlagda vinsten betydande. Vid bristande ömsesidigt förtroende är denna kollektivt optimala lösning instabil. Om man saknar förtroende för varandra är det alltid lönsamt för någon part att pröva den asociala lösningen, vilket driver båda parterna mot den stabila men inoptimala jämviktspunkten, där båda parter lockats att bete sig asocialt. Det är därför i bådars intresse att genom förhandling ålägga sig ett gemensamt regelsystem med anknypande sanktioner för att uppnå den kollektivt bästa lösningen. Marknadens individuella rationalism förutsätter ett uthålligt och kollektivt giltigt regelsystem för sådana individuella beslut som berör fler än beslutsfattaren själv.

Denna typ av tabell är tillräckligt allmängiltig för att också kunna användas när det gäller investeringar i materiell infrastruktur. Vägnät, reningsverk och andra större miljöanläggningar och stora forskningsprojekt är infrastruktur vars fördelar tillfaller alla inom projektets räckvidd, även s k "free riders", det vill säga sådana som är nyttjare av infrastrukturen utan att medverka till finansieringen. Låt oss som exempel ta ett stort trafikprojekt:

Tabell 2: Beslut om större infrastrukturinvestering och dess betydelse för den ekonomiska tillväxten i två regioner.

		Region A	
		Aktiv medverkan till beslut	Ointresse
Region B	Aktiv medverkan till beslut	Tillväxt A: 4 % Tillväxt B: 4 %	5 % 2 %
	Regellöst	2 % 5 %	2 % 2 %

Tabellen visar en hypotetisk valsituation någon gång under en lång tidsperiod, då det tänkta projektet funnits på förslag, men då man inte kunde komma till ett positivt beslut. Företrädarna för de två regionerna kunde då inta en negativ hållning under förhoppningen att den andra parten skulle se så stora egna fördelar att den därmed skulle ta större delen av kostnaderna, samtidigt som intäkterna kunde förutsättas tillfalla båda regionernas befolkning. Om emellertid båda sidorna intog denna "rationella" hållning skulle därmed en sammanlagt dålig lösning bli det stabila beslutet. Först när man tillräckligt många gånger provat denna typ av förhandlingar under ömsesidigt misstroende kan misstroendebariären brytas till förmån för det optimala ömsesidiga beslutet i enlighet med tabellen. Samma typ av analys kan tillämpas i samband med försök att bilda karteller, kommunalförbund och liknande frivilliga sammanslutningar.

Eftersom gemensamma regelsystem, kunskaper, nätverk och annan infrastruktur kräver ömsesidigt förtroende och en hög grad av koncensus måste de i de flesta samhällen hanteras av en demokratisk beslutsprocess med eller utan vetomöjligheter. Men samtidigt är det också uppenbart att många beslut om användning av ekonomiska resurser inte alls är lämpade för den politiskt demokratiska beslutsprocessen. Huvuddelen av de ekonomiska beslut som dagligen fattas berör enstaka individer eller små kollektiv som hushåll och företag. De har en på längre sikt tämligen begränsad verkan. För sådana beslut är den utomordentligt tidsödande och kompromissbetonade demokratiska processen begränsande för människornas välfärd. Subventionerade personalrestauranger och liknande serviceenheter, som sköts med politiska direktiv saknar exempelvis alla förutsättningar för att rationellt skötas med politiskt-demokratiska beslutssystem.

Den rationella ansvarsfördelningen mellan marknaden och den politiska demokratin

Två kriterier för att utnyttja politisk demokrati som beslutssystem är beslutets betydelse för ett stort och utspritt kollektiv och dess mycket långsiktiga uthållighet. Det räcker inte med något endimensionellt kriterium. Det finns många kollektiva företeelser som är mycket kortlivade, exempelvis opinions- och mode-rörelser. Det finns också höggradigt långsiktiga företeelser som har mycket liten om ens någon kollektiv egenskap. Hit hör exempelvis en enskild människas hälsoläge, vilken är beroende av många decenniers livsstil och konsumtionsmönster. Beslutsproblemet variationer kan illustreras med följande tablå:

Tabell 3: Beslutens allmängiltighet och långsiktighet.

Beslutets uthållighet		
Beslutets konsekvens	Kortsiktigt	Långsiktigt
Privat (individuellt)	Service STYRFORM: HUVUDSAKLIGEN BESLUT GENOM MARKNAD	Humankapital (utbildning, hälsa etc) STYRFORM: BESLUT GENOM BLANDNING AV MARKNAD, SOCIALFÖRSÅKRING OCH POLITIK
Publikt (kollektivt)	Medianyheter Information STYRFORM: I DIKTATURER OCH I VISSA DEMOKRATIER HÅRT REGLERAT	Regler och Infrastruktur (kunskap, nätverk etc) STYRFORM: HUVUDSAKLIGEN POLITISKA BESLUT

Det är uppenbart att regelsystem, nätverk för kommunikation och transporter, större miljötekniska anläggningar, gemensamma kunskaper och människors gemensamma kultur är delar av en plattform eller arena för det dagliga livet som familjemedlem, anställd eller företagare. Det är uppenbart att den politiska demokratin har sina största fördelar och möjligen sin helt nödvändiga roll i utformningen av dessa gemensamma förutsättningar för det individuella livet.

Det är samtidigt också helt klart att resande, fritidssysselsättningar, boende och annan daglig konsumtion bör hanteras av marknaden under minimal direkt påverkan från politiken och dess demokratiska mekanismer. Bara genom det

fria bytet på oreglerade marknader kan människorna i dessa avseenden uppnå maximal välfärd (nytta).

Det är mycket lätt att visa att ett demokratiskt majoritetsbeslut om tilldelning av individuella nyttigheter inte ger lika hög välfärdsnivå som en lösning, där samtliga personer med samma ekonomiska tillgångar själva fritt får bestämma sin konsumtion genom individuella val. Beviset kan se ut på följande sätt:

Låt oss anta att man genom ett demokratiskt majoritetsbeslut kommit fram till att vart och ett av Sveriges hushåll ska tilldelas 100 kg kött, 200 kg grönsaker, 50 liter vin och 200 liter mjölk. Om det nu i Sverige finns nykterister, vegetarianer och mjölkförbrukande barnfamiljer, så är det uppenbart att dessa kan höja sin välfärdsnivå genom att byta kött och alkohol mot grönsaker och mjölk. Bytet är också möjligt om det finns några som anser sig ha blivit tilldelade ett överskott av mjölk och grönsaker. Så länge som det finns minst två personer som tillhör dessa två avvikande grupper kan deras välfärdsnivå höjas genom fritt byte, vilket inte kommer att sänka någon annans välfärdsnivå. Därmed har välfärdsnivån för samhället som helhet stigit, eftersom några genom fritt byte har höjt sin välfärdsnivå utöver den som säkrades genom den demokratiska tilldelningen. Eftersom ingen fått det sämre genom dessa frivilliga byten har vi bevisat att det fria bytet ger högre välfärdsnivå än demokratiska majoritetsbeslut vid fördelning av individuella nyttigheter.

Situationen är betydligt mera komplicerad när det gäller individuella men uthålliga produkter och resurser. Varje människa föds in i en familj, en bygd och en större geografisk och kulturell region utan kunskaper och andra förutsättningar för ett rationellt liv. I början av livsrytmen saknas förutsättningar för eget rationellt handlande. Visserligen finns sådana förutsättningar för rationellt handlande ofta i barnets omedelbara närhet genom en altruistiskt och långsiktigt planerande familj. I äldre samhällen fanns någon på bredare släktskap eller annan samhörighet baserad större grupp, som vårdade och utvecklade barnens och ungdomarnas "humankapital". Men ibland saknas altruismen eller långsiktigheten i barnens och ungdomarnas uppväxtmiljö och i samma mån vanhävdas potentialen i fråga om utbildning, hälsa och annat humankapital. En sådan vanhävd är inte bara en individuell angelägenhet. När humankapitalet stiger utöver en viss nivå blir humankapitalet inte bara ett individuellt utan kan även vara ett kollektivt kapital – en del av infrastrukturen. Under en viss nivå blir det inte bara ett individuellt problem i vuxenlivet utan även ett gemensamt problem i termer av bestående försörjningsproblem och kriminalitet.

Mycket talar med andra ord för att samhället som helhet säkrar tillräckligt omfattande gemensamma resurser för vård och utbildning av barn och ungdomar, upp till en nivå som möjliggör rationella fortsatta individuella val av utbildning. På samma sätt är det rationellt att säkra värden av barns och ungdomars fysiska och psykiska hälsa genom garanterad tillgång på förebyggande hälsovård

och återställande sjukvård. I USA har ett sådant resonemang nyligen utnyttjats vid omläggning av finansiering av ungdomshälsövård i delstaten Vermont i USA. Den svenska hälso- och sjukvården har alltid baserats på liknande argument.

Av dessa argument för offentlig finansiering följer inte att det finns några allmänna eller specifika fördelar av produktion av denna typ av service i offentlig, kooperativ eller annan gemensam driftform. Produktion av utbildning, tandhälsövård, sjukvård etc är en fråga om effektiv användning av produktiva resurser och därmed en fråga om produktion, som kan drivas med starka effektivitetsincitament och under konkurrens mellan ett stort antal av varandra oberoende enheter.

Sammanfattning

Frågan om den offentliga sektorns organisation kan inte frigöras från frågan om den offentliga sektorns uppgifter. Det är helt klart att många av ”den starka statens” uppgifter har gått förlorade för nationalstater av Sveriges storlek. Uppgiften att stabilisera och utjämna sysselsättning och inkomster under globala konjunkturrörelser och andra förändringar kan inte effektivt skötas av en enskild liten nationalstat. Nationalstaten har blivit alltför liten för att meningsfullt kunna klara dessa traditionella funktionella arbetsuppgifter för den offentliga sektorn.

Samtidigt är det mycket som talar för att frågor rörande resursers rationella hantering i framtiden bättre kan skötas på lägre nivåer än nationalstatens. De allmänna kunskaperna om villkoren för långsiktig utveckling är numera inte koncentrerade till ett fåtal personer i huvudstaden utan finns i lika stor utsträckning i alla delar av landet. Samtidigt är det ofrånkomligen så att man ute i regionerna bättre kan bedöma de speciella villkor som måste vara uppfyllda för att uppnå utveckling i den egna regionen. Skälen för centralisering av utvecklingsstrategiska offentliga beslut har avvecklats, samtidigt som behovet av lokala villkor och förutsättningar kvarstår oförändrade.

När det gäller den offentliga sektorns funktionella ansvar vill vi slå fast att den offentliga sektorns väsentligaste uppgifter ligger i att utveckla den arena på vilken hushåll och företag ska fungera i regionerna. Det innebär att den offentliga sektorn bör dra sig tillbaka från ansvaret för produktion av service till förmån för ett betydligt tydligare ansvar som beställare av materiell och icke-materiell infrastruktur. Därigenom koncentreras den offentliga sektorns demokratiska beslutsapparat på i stort sett odelbara, långsiktiga uppgifter av betydelse för hela befolkningen snarare än för någon mindre intressegrupp.

Även om vi ser starka skäl att säkra tillgången på infrastruktur, gemensamma kunskaper och en framtida tillgång på humankapital följer därav inte att byggandet av infrastruktur, utbildning och forskning eller hälsövård ska bedrivas av

statliga, landstings- eller kommunägda produktionsenheter. Beslut och finansiering bör ibland skötas gemensamt med den politiska demokratins metoder. Produktionen bör däremot i allmänhet ske i privat regi och alltid under konkurrens mellan produktionsenheter som är oberoende av varandra och av de politiska beställarna. En sådan rågång mellan beslut och produktion är en direkt konsekvens av förhållandet att produktionen av vård, utbildning och olika former av infrastruktur nästan alltid är kortsiktig på det produktionstekniska planet, även om det färdiga produktionsresultatet har långsiktigt värde som infrastruktur.

2. UTVECKLINGENS REGIONALA VILLKOR

Inledning

Det är tankeväckande att Sverige, när landet tog de avgörande stegen mot en snabbt tillväxande industristat, i fråga om befolkning motsvarade ett nutida Svealand och i fråga om inkomster motsvarade ett nutida större svenskt län. Det dåtida Sveriges utvecklingspotential motsvarade inte mycket mer än det nutida norra Sveriges. Ändå lyckades man mobilisera nya utvecklingsmöjligheter genom att anta en helt ny och befriande lagstiftning för näringslivet, att bygga upp ett obligatoriskt skolväsende som omfattade hela landet, att skapa en ny infrastruktur för långväga transporter genom järnvägsbyggandet och att rusta upp den högre utbildningen genom skapandet av tekniska högskolor och utbyggnaden av nya allmänna högskolor i Stockholm och Göteborg. Den samlade svenska expertisen – i termer av högutbildade specialister – var med säkerhet inte större än vad vi finner i en nutida svensk universitetsregion. Ändå var Sverige inte unikt i sin förmåga att från en begränsad befolkning med än mer begränsade kapitalresurser åstadkomma snabb och uthållig utveckling. Länder som Belgien, Schweiz eller Finland ger lika förbluffande exempel på utvecklingsförmåga utan storskalighet.

Vad som varit avgörande i alla dessa fall, liksom i nutida småskaliga länder som Irland, Island, Luxembourg eller Singapore, är rätten och möjligheten att självständigt fatta beslut om de åtgärder som bedöms som nödvändiga för att främja den ekonomiska utvecklingen. Vår utgångspunkt är sålunda den att det som tidigare varit möjligt i liten skala i samband med små länders nationella utveckling numera också blivit möjligt att åstadkomma för regioner med i nationella sammanhang begränsade tillgångar på befolkning, kapital och infrastruktur.

Nationalstaten och industrialismen

Den moderna demokratiska nationalstaten är en ny företeelse. Modellen kan visserligen spåras tillbaka till den brittiska parlamentarismen, men dess egentliga inspirationskälla är USA med dess cirka två sekler gamla konstitution. Den europeiska demokratiska nationalstatens utveckling sammanfaller nästan helt med Europas industrialiseringsprocess.

I stora delar av Europa föregicks den industriella revolutionen av en omfattande avreglering, som innebar möjligheter till uppbyggnad av genom företagsamhet förvärvade nya förmögenheter. Denna avreglering var i sig ett förverkligande av en ny frihet men fungerade också som en inspiration till frihetssträvanden på andra områden. Näringsfriheten kom att förbindas med krav på politisk frihet, demokrati och möjligheter till medbestämmande om gemensamma angelägenheter.

Många av de gemensamma angelägenheterna var i själva verket stora nationella utvecklingsprojekt. Det har ett samband med industrialismens allmänna ekonomiska principer. Industrialismen var uppbyggd på ett antal grundläggande förutsättningar varav tre var särskilt viktiga för Sveriges del. Den första principen gäller egendomsrätt, rätten till etablering och verksamhetsutvidgning samt skyldigheten att gå i konkurs om lönsamheten blivit för dålig. Den andra principen gäller möjligheten att tillämpa arbetsdelning på alla nivåer och sålunda även gentemot andra delar av världen, varför fri handel blir en nödvändig ingrediens i och en omedelbar konsekvens av arbetsdelningen. Den tredje principen gäller möjligheten att bygga upp produktion i vertikal integration från naturresurserna ut mot förädlingsleden.

De två förstnämnda principerna förutsatte en nationell liberaliserande politik, när det gällde näringsfrihet och fri varurörlighet, som inte begränsades av olika kvoterings- och tullar. Den tredje grundprincipen förutsatte ett nationellt infrastrukturellt program, som skulle möjliggöra den rationella exploateringen av skogen, gruvorna och andra naturresurser. Eftersom de vertikala integraten, eller med Erik Dahméns ord de nya "utvecklingsblocken", ofta var mycket utsträckta men nationellt avgränsade, krävdes en nationellt formulerad och finansierad utvecklingsstrategi.

Sammanfattningsvis byggde industrialismen på nationella naturresurser, nationellt försvarad närings- och handelsfrihet och en nationellt integrerande infrastruktur. I industrialismens samhälle hade nationalstaten stora och angelägna uppgifter vid formuleringen och genomförandet av programmen för ekonomisk utveckling.

Integration och fragmentering

Villkoren för industri och näringsliv har ändrats under 1900-talets industriella epok. Vid inledningen av 1900-talet fanns två helt dominerande förutsättningar för all ekonomisk organisation. Å ena sidan var arbetskraften inkapslad i små brukssamhällen utan daglig användning av andra transportmedel än cykel och hästskjuts. Å andra sidan byggdes företagen upp till naturresursförädlare, landsomspännande storföretag med omfattande transporter till och från andra

länder. Organisationen måste därför å ena sidan orienteras mot att klara samordningsproblem med politiken i en mycket liten skala – bruksortens. Samtidigt måste man å andra sidan genom goda kontakter med nationalstatens företrädare skapa förutsättningar för industrialismen, när det gällde infrastruktur som järnvägar, sjöfart, krafttillförsel, post och telegrafi. Det gällde naturligtvis också att se till att Sverige genom sin internationella politik underlättade handel, upplåning och andra internationella affärer. Företagen var sålunda framför allt intresserade av väl fungerande bruksorter och en skickligt skött statsmakt. Den regionala nivån var av ringa betydelse. De län som hade skapats på 1600-talet hade ingen annan funktion än att som Kungl. Majt:s befallningshavare tillse att de centrala besluten genomfördes och att kommunerna handlade i enlighet med nationella lagar och förordningar.

Att den regionala nivån kom att få så ringa betydelse var en direkt konsekvens av industrisamhällets infrastruktur för transporter. Stambanan och liknande storskaliga järnvägsprojekt hade bundit samman landet till ett system av hamn- och stationsstäder samt centralorter nära de stora naturresurserna. Transporter av varor mellan dessa orter och ut ur landet hade blivit tämligen effektiva. Men bygden kring de orter som var anslutna till det storskaliga järnvägsnätet hade i allmänhet dålig åtkomlighet till transportsystemen. Vägarna var vanligen av usel kvalitet och fordonen hade dåliga prestanda. Det var inte ovanligt att byar någon mil utanför hamn- och stationsstäderna levde kvar i primitiv jordbruksekonomi. Inkomsten i de industriella storstäderna var ibland tre till fyra gånger så hög som i dessa avsides belägna och illa integrerade lantliga områden. De gemensamma uppgifter som uppfattades som mest angelägna för industristäderna och bruksorterna hade föga intresse för detta avsides belägna "hinterland". Denna brist på regional integration blev särskilt tydlig i de rena industristäderna från perioden, exempelvis Trollhättan, Norrköping, Gävle och Västerås.

Integrationsprocessen

1900-talets industrialiseringsprocess har inneburit en fortlöpande integration på alla nivåer. Sverige har alltmär integrerats i Europa, först inom Norden och därefter gentemot övriga utvecklade delar av Europa.

Men mest fullständig har den inomnationella regionala integrationen varit. I den integrationsprocessen har utbyggnaden av vägar och telekommunikationer spelat en avgörande roll. Vägnätet har kommit att betyda alltmer både relativt sett och i absoluta termer och alla delar av landet är numera åtkomliga med bil eller buss. Därmed har gränsen mellan stad och land upplösts. Det är numera svårt att utan ingående statistiska undersökningar avgöra om ett glest befolkat område är urbant eller inte. Ofta är till synes jordbruksbaserade områden befol-

kade av dags- eller veckopendlare, som har sin yrkesförankring i stora städer, samtidigt som mer eller mindre aktiva skogsägare är bosatta i storstädernas centrala områden. Genom pendling och arbetsresor är de större städernas dagliga räckvidd utsträckt till mellan 10 och 20 mil, särskilt i de korridorerna som bildas av motorvägar och järnvägar med snabbtåg.

Tabell 4: Den genomsnittliga dagliga rörligheten med inköpta transporter i Sverige åren 1900 och 1987

Km per capita per dag	
1900	0,5
1987	43

Regionernas integration är naturligtvis inte bara en fråga om transport och kontaktmöjligheter mellan enskilda människor och företag. Även de indirekta kontakterna genom media och telekommunikationer spelar en betydande roll. Media var i äldre tid ofta ytterst lokala och särskilt tidningarna tenderade att helt koncentreras till den lilla stadens händelser. Huvuddelen av dessa helt lokala tidningar har nu upphört och ersatts av regionala tidningar, TV och Internet. Internet är det mest slående exemplet på en samtidig regionalisering och internationalisering av den lokala nyhetsförmedlingen. Genom Internet har både den regionala och den globala samhörigheten stärkts samtidigt som den nationella minskats. Den successiva utbyggnaden av ett globalt kommunikationsnätverk liksom digitalisering, standardisering och andra samarbetslösningar har inneburit att samtliga svenska regioner nu är integrerade i ett globalt kommunikationssystem med omedelbar tillgänglighet. En företagare i Strömsund eller Emmaboda kan numera med sin persondator överföra meddelanden till Singapore, Sapporo i Japan eller Peterborough i New Hampshire, USA, utan större komplikationer i termer av osäkerhet om väntetider eller stora kommunikationskostnader.

Den globala integrationen har inte gått lika långt när det gäller persontransporter. Visserligen finns det numera världsomspännande bokningssystem, flygbolag och speditörsföretag som hanterar resor mellan kontinenter. Men dessa system är fortfarande uppbyggda på hierarkiska "hub-and-spoke-principer". Att ta sig från Emmaboda till Peterborough är fortfarande en komplicerad klättring upp och ner i hierarkier, där man först måste ta sig till Köpenhamn eller Stockholm med något privat eller kollektivt transportmedel och därefter från Boston till Peterborough med bil.

Vid den internationella integrationen har telesystemen upphört att vara en begränsning för regionerna, medan nätverken för fysiska transporter innebär

begränsningar för den globala åtkomligheten för många regioner. Regioners tillgänglighet bestäms fortfarande och kommer även i framtiden att styras av deras tillgång på noder i de globala eller kontinentalna näten för person- och varutransporter. Att säkra sig en rimlig tillgång på sådan transportkapacitet kommer att även i fortsättningen ha avgörande betydelse för de regionala betingelserna för långsiktig regional utveckling och företagsekonomisk effektivitet.

De postindustriella behoven av infrastruktur

Det nya postindustriella samhället – K-samhället – är ett samhälle vars utveckling betingas av tillgången på och den egna utvecklingen av nya kunskaper och möjligheter till kommunikation och kontakter. Utvecklingen under de två till tre senaste decennierna visar entydigt att avancerade kunskaper utvecklas i ett allt mer intensivt samspel, framför allt inom den utvecklade världen och mellan dess olika kunskapscentra. Utvecklingen av en ny medicin vid Astra förutsätter exempelvis inte bara ett betydande samspel med Karolinska institutet och andra medicinska fakulteter i Sverige. Den kräver också omfattande samarbete mellan svenska och utländska forskare och deras institut, laboratorier och kliniker. Sådana exempel kan ges för alla högteknologiska områden. Det innebär att de regioner som redan nu har utvecklats mot industriellt utnyttjande av nya kunskaper redan ingår i världsomspännande kunskapsnät. Det bör här särskilt betonas att dessa kunskapsnät i allmänhet utvecklas utan andra insatser på nationell nivå än förmedling av finansiering med hjälp av statliga skatteintäkter. Den statliga forskningspolitiken är huvudsakligen numera ett system för central finansiering av regionalt initierade och fritt uppbyggda samspel mellan forskare i och utanför Sverige.

Regional infrastruktur för utveckling

På samma sätt som Sverige vid industrialismens inledning utvecklade en infrastruktur lämpad för denna epok kräver övergången till ett postindustriellt samhälle en utvecklingsstrategi för tillförsel av den nu nödvändiga infrastrukturen. En sådan utvecklingsstrategi är inte i första hand en nationell angelägenhet. Varje region måste klara av att i ett globalt och kontinentalt perspektiv formulera sin egen strategi för utveckling och utnyttjande av komparativa fördelar.

I äldre tider berodde de komparativa fördelarna på utrustningen med naturresurser och andra naturliga villkor för produktionen. Numera spelar sådana naturgivna faktorer betydligt mindre roll. Regionerna kan själva långsiktigt påverka sina komparativa fördelar för ett specialiserat näringsliv och för sitt

handelsutbyte med omvärlden.

De komparativa fördelarna bestäms av kunskaps- och kommunikationsstrategier. En region som byggt upp en globalt slagkraftig livsvetenskaplig och bioteknologisk forskning blir på längre sikt en integrerad del av den globala försörjningen med kvalificerade läkemedel och andra organiska produkter. På samma sätt ger satsningar på tillämpad matematik och andra datorvetenskaper, om de drivs på högsta internationella kvalitetsnivå, i senare skeden relativa fördelar vid etablering av software-företag inom databranschen.

Bredden i den vetenskapliga och teknologiska kunskapsutvecklingen växer emellertid och det blir alltmer nödvändigt att kombinera basal vetenskaplig forskning och utbildning med genomtänkta strategier för uppbyggnad av specialiserade miljöer för forskning och högre utbildning. Valet av sådan specialisering kan teoretiskt ske på en central, statlig nivå. Men erfarenheterna från det gamla Sovjetunionen, Frankrike och andra centralstater visar att sådan central styrning av den regionala framtida specialiseringen är av ondo. Även om den kan motiveras med kortsiktig kostnadseffektivitet, strider en sådan centralistisk planhushållning mot de dynamiska fördelarna av att låta regioner och deras högskolor och universitet utvecklas i långsiktig konkurrens inbördes och med andra regioner runt om i världen. Denna konkurrensprincip är särskilt viktig inom utbildnings- och forskningsområdet, där en så stor andel av kostnaderna för utbildning och grundforskning nödvändigtvis bestrids med skattemedel. I Tyskland styrs numera universiteten av delstaterna och centralmakten har inget egentligt inflytande på den högre utbildningen.

Vi har tidigare betonat att uppbyggnaden av transportsystemen för personkontakter, särskilt flyg och de moderna europeiska snabbtågen, innebär utnyttjande av nät med ett begränsat antal nav. Uppbyggnaden av sådana nav eller centralnoder är en fråga som på längre sikt kommer att bestämmas av bolag som har sin tyngdpunkt i Europa eller i någon annan världsdel. Valet av nav kommer inte att avgöras på den nationella nivån utan på betydligt mer överordnade geografiska plan. Varje region måste då på olika sätt genom egna beslut och förhandlingar skapa möjligheter för bästa möjliga anslutning till dessa nya, kvalificerade globala eller europeiska transportnät.

Infrastruktur och företagens lokalisering

De nya högteknologiska och kunskapsintensiva företagen har i allmänhet en större frihet vid val av lokalisering än vad som gällde för äldre tiders jordbruk och resursintensiva industriföretag. Stålföretagens lokalisering styrdes av tillgången på naturresurser i nästan lika hög grad som jordbruksföretaget var beroende av närhet till den produktiva jorden. Ett modernt dataföretag är liksom

kvalificerade kemi- och verkstadsprodukter framför allt beroende av tillgången på välutbildad och på andra sätt högt kvalificerad arbetskraft. Därför kommer den kvalificerade arbetskraftens bosättningsval att nu mer än någonsin tidigare styra näringslivets lokalisering och tillväxten av redan lokaliserade produktionsenheter. Det är därmed ingen slump att orter som Täby, Lund och Kungsbacka haft en snabb tillväxt av befolkning, kvalificerad arbetskraft och nya företag. God tillgång på utbildnings- och transportkapacitet inom regionerna i kombination med bra lokal miljö för bosättning och fritidsliv har skapat förutsättningarna. Till bosättningsmiljöns kvaliteter hör numera inte bara tillgången till bostadsyta och inre utrustning utan framför allt kvalitén på natur- och kulturmiljön. Medan bostadskvalitén i mera begränsad skala är en fråga för individuella och kommunala beslut är natur- och kulturmiljön investeringsområden som i vissa fall bör beslutas på regional nivå.

Det postindustriella samhällets regioner

De senaste tre decenniernas utveckling i Nordamerika, de utvecklade delarna av Asien och Västeuropa har visat att utvecklingens dynamik inte längre följer nationella gränsdragningar. Lombardiet i Norditalien har i dag en högre inkomst per capita än Mälardalen, samtidigt som de mest perifera italienska regionerna tillhör de fattigaste i Västeuropa. I Storbritannien har västra London och dess korridorer mot Oxford och Cambridge en välståndsnivå som i förhållande till den brittiska periferin och de gamla industridistrikten påminner om skillnaderna mellan Nord- och Syditaliens regioner. Och även i Sverige finns, trots den inkomstutjämnande svenska politiken, betydande skillnader mellan olika regioner i de senaste decenniernas utvecklingshistoria.

Tabell 5: *Befolkningsutveckling i olika svenska regiontyper under perioden 1975–1999*

Region	1975	1999	Index
Stor-Stockholm	1 493 546	1 783 440	119
Linköping	109 236	131 948	121
Luleå	66 290	71 360	108
Lund	76 284	97 975	128
Umeå	75 290	103 517	137
Uppsala	138 116	187 302	136
K-regionerna, totalt	1 958 762	2 375 542	121
Övriga regioner	6 249 680	6 478 780	104
Sverige, totalt	8 208 442	8 854 322	108

Källa: SCB

Tabellen visar att regioner som lyckats tillförsäkra sig en relativt stor tillgång till universitet och kvalificerade högskolor samt flyg och andra moderna transport- och kommunikationsmöjligheter har haft en mycket gynnsam utveckling av sin sysselsättning och befolkning. Situationen är den motsatta för de delar av landet som inte fått denna infrastruktur utan tvingats dröja kvar i en föråldrad infrastruktur som är anpassad till industrisamhällets behov.

En systematisk statistisk undersökning av sambandet mellan tillgången på infrastruktur och ekonomisk utveckling på regional nivå visar att följande infrastrukturella förutsättningar måste vara säkrade för att regional effektivitet och utveckling också ska kunna vara tillförsäkrad:

- God tillgång till forskarutbildning och annan högre utbildning
- Tillgång till någon eller några flygplatser med omfattande passagerarunderlag för reguljärt flyg.
- God tillgänglighet till det nationella vägsystemet
- Ett väl utbyggt väg- och spårsystem för regionala arbets- och fritidsresor
- En attraktiv natur- och kulturmiljö som återspeglar varje regions särart.

Sammanfattning

Regionerna har i dag fått en naturlig huvudroll vid formuleringen och genomdrivandet av ekonomiska utvecklingsprogram. Det sammanhänger med den långtgående integreringen av stads- och landsbygd i samband med utbyggnaden av de svenska väg- och telenäten. Urbaniseringen omfattar i dag både stad och landsbygd och samspelet mellan stadskärnor och glesare delar av regionerna är numera intensivt och omfattande.

Samtidigt har den europeiska och globala integrationen gått mycket långt och innebär numera att regioner och deras näringsliv har ett direkt samspel med andra regioner, framför allt i den utvecklade världen. Dessa samspel går direkt och utan uppkopplingar via svenska, nationella organ eller formell utrikesrepresentation. Regionerna kan idag själva sköta sin anslutning till mer eller mindre specialiserade globala eller kontinentala nätverk, om de bara ges de formella möjligheterna.

Regionerna har också numera en kompetens- och kunskapsnivå som inte märkbart skiljer dem från den expertis, som är tillgänglig för statsmakten och dess olika organ. Därmed finns inga funktionella skäl att överlåta analys och

beslut till nationella, statliga organ, annat än i frågor av speciell karaktär.

Regional utveckling, baserad på långsiktig bärkraft och uthållighet, innebär att regionerna får möjligheter att självständigt utveckla en modern och utvecklingsbefrämjande materiell och immateriell infrastruktur. Den viktigaste infrastrukturen för att säkra bärkraftig utveckling är kapacitet för forskarutbildning och annan högre utbildning, kapacitetsstarka flygplatser och terminaler för långväga kvalificerade transporter, kapacitetsstark integration i de nationella och europeiska vägnäten och i de inomregionala transportsystem som möjliggör integration av arbets- och servicemarknaderna, samt möjligheter att självständigt förbättra natur och kulturmiljön, så att boende med kvalitet kan säkerställas. Huvuduppgiften för den regionala nivån måste i framtiden vara att genom utbyggnad, utveckling och underhåll av infrastrukturen säkra villkor för en gynnsam utveckling av regionernas näringsliv, samhällsekonomi och ekologi.

3. TRANSFERERINGAR OCH OFFENTLIG SERVICEFÖRSÖRJNING

Den offentliga sektorns utgiftsstruktur

Den offentliga sektorn är i Sverige utomordentligt starkt orienterad mot omfördelning av levnadsstandarden. Den omfördelande politiken använder sig av transfereringar, serviceproduktion och investeringar i humankapital genom utbildning, social-, hälso- och sjukvård. I den statliga och samlade primärkommunala budgeten dominerar socialvårdens och socialförsäkringens kostnader, medan landstingen hittills huvudsakligen stått för hälso- och sjukvården. Den översiktliga fördelningen av utgiftsansvaret framgår av följande tabell:

Tabell 6: Den offentliga sektorns utgiftsstruktur i Sverige vid slutet av 1980-talet

	Procentandelar		
	Stat	Landsting	Kommun
Socialvård Socialförsäkring	46,1	1,1	27,8
Transfereringar till landsting och kommuner	12,0	7,6	–
Försvar	6,8	–	–
Ekonomisk politik	5,2	–	–
Utbildning och forskning	4,0	4,1 (inkl. kultur)	22,8
Bostadspolitik	3,6	–	8,0
Rätts- och polisväsen	2,7	–	–
Transport och kommunikation	2,1	–	5,4
Hälso- och sjukvård	1,1	76,9	4,0
Kultur och fritid	0,7	–	6,6
Andra tjänster	15,7	10,3	25,4
Summa	100	100	100

Källa: SCB: Nationalräkenskaper
SCB: Kommunernas Finanser

Omfördelning genom subventioner och service

Vi har tidigare redovisat infrastrukturella skäl för den offentliga sektorns ekonomiska verksamhet. Infrastrukturen präglas av långsiktighet och förmåga att samtidigt skapa bättre förutsättningar för konsumtion och produktion inom många företag och hushåll. Om infrastrukturen kan användas utan trängsel, vilket är vanligt i ett glesbefolkat land som Sverige, lönar det sig samhällsekonomiskt att fatta beslut om investeringar och finansiering med demokratiska metoder.

I verkligheten ägnar sig den offentliga sektorn i länder som Tyskland, Frankrike, Nederländerna, Danmark, Norge och Sverige åt betydligt fler uppgifter än att producera infrastruktur och andra kollektiva nyttigheter. Den i dag största förbrukningen av resurser sker för transfereringar, det vill säga för överföring av skattemedel och andra offentliga intäkter till hushåll, företag och kommuner. Enbart överföringarna till bostadssektorn har i årliga kostnader uppgått till omkring 50 miljarder, vilket vida överträffar årsbudgeten för den svenska högre utbildningen och forskningen. Stöd till näringslivet genom transfereeringar gynnar särskilt matvaruproduktionen, turismen och många industri- och servicebranscher inom ramen för regionalpolitiken. En positiv utvecklingstendens var att industrisubventionernas andel av BNP minskade under 1990-talet. Minskningen inträffade både i Sverige och i OECD-området som helhet (se nedanstående tabell).

Tabell 7: Subventioner till näringslivet som procentuell andel av BNP i ett antal OECD-länder, 1989 och 2000

Land	1989	2000
Norge	6.2	2.9
Frankrike	1.7	2.3
Sverige	4.7	2.0
Tyskland	2.0	1.9
Italien	2.5	1.4
Storbritannien	1.1	0.5
USA	0.3	0.2

Källa: WEFA, *World Economic Outlook, First Quarter 2000*

Därutöver finns emellertid mer omfattande transfereringar till hushåll genom barnbidrag, folkpensioner, understöd vid arbetslöshet etc. Många politiker hävdar att syftet med dessa transfereringar är att förhindra att någon medborgare får en välfärdsnivå, som underskrider det som anses politiskt eller medmänskligt möjligt. Teoretiska och empiriska analyser har däremot visat att fördelningspolitik till största delen gynnar äldre välorganiserade medelinkomsttagare.

Offentlig serviceförsörjning – om avvägning mellan stordriftsfördelar och transportkostnader

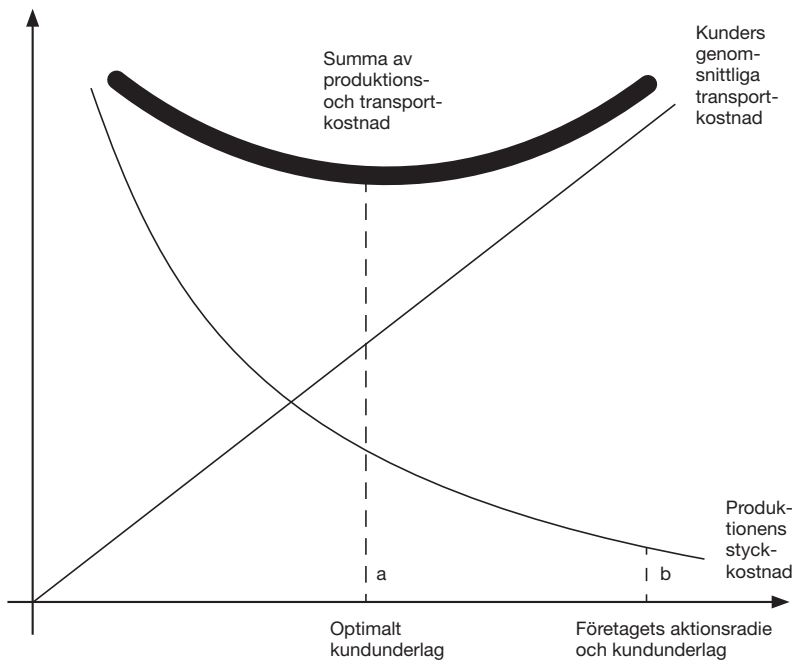
Infrastrukturen har genomgående stordriftsfördelar. Det innebär att tillkomsten av ytterligare användare sänker den genomsnittliga kostnaden för dem, som tidigare funnits anslutna. För genuint kollektiva nyttigheter är det därför till allas fördel att så många som möjligt får tillgång till nyttigheten och delar på finansieringen. Stordriftsfördelar finns inte bara för infrastruktur utan även för många typer av service. Inom sjukvården finns många ovanliga sjukdomar, som för sin behandling kräver stor och dyrbar utrustning. Barnhjärtkirurgi är ett av de mest citerade exemplen på offentlig service med stordriftsfördelar. Om man bortser från risker och andra olägenheter vid transporter skulle det vara kostnadsminimerande att ha en enda barnhjärtkirurgisk klinik i Sverige.

Kollektivtrafik är ett annat område där det ofta hävdas att stordriftsfördelar är ett motiv för att servicen produceras av offentliga lokala, regionala eller nationella monopol genom offentlig upphandling eller genom offentlig reglering av privat verksamhet.

Stordriftsfördelar är dock ett något oegentligt uttryck. Praktiskt taget all produktion sker med odelbar utrustning, vilket automatiskt innebär fallande styckkostnader fram till en kostnadsminimerande produktionsnivå. Det är kombinationen av fasta kostnader och begränsad efterfrågan, som ger upphov till stordriftsfördelar och risk för monopolisering. Med växande inkomster och därmed växande efterfrågan för huvuddelen av den offentliga sektorns service borde behovet av offentligt engagemang i produktionen fortlöpande minska, såvida inte den teknologiska utvecklingen tvingade fram ständigt större odelbarheter. Frågan om offentlig produktion eller reglering respektive marknadslösningar bör därför fortlöpande omprövas, om man vill säkra en för konsumenterna effektiv och produktiv försörjning med service.

Det konkurrensutsatta och långsiktigt kostnadsminimerade serviceföretaget gör en avvägning mellan produktionens stordriftsfördelar och den genomsnittliga transportkostnadens stegring, när servicens kundunderlag utsträcks över större aktionsradie. Sambandet illustreras av nedanstående figur:

Figur 1



Punkten b anger den aktionsradie och storlek som eftersträvas vid offentligt servicemonopol. Punkten a anger den aktionsradie som eftersträvas under konkurrens. Offentliga serviceenheter med monopol tenderar därför att bli allt för stora. Orsaken till denna tendens till överdriven storlek vid offentlig produktion är uppenbar. För privata konkurrerande produktionsenheter gäller grundregeln att prisskillnaden mellan två serviceenheter aldrig får överstiga penning- och tidskostnaden för att transporteras mellan enheterna. Skulle prisskillnaden bli större leder det till förlust av kunder för högrprisföretaget. I konkurrens måste företagen alltid ta hänsyn till kundernas genomsnittliga transportkostnad, vilket vid stordriftsfördelar innebär högre styckkostnad i produktionen. Vid budgetstyrda offentliga monopol är det i allmänhet politiskt fördelaktigt att kunna redovisa låga styckkostnader i produktionen, även om produktionsenhetens (skolans, sjukhusets) kunder (elever, patienter) drabbas av stora transportkostnader och tidsförluster.

Tendensen till överdriven storlek i den offentliga produktionen kan också visas med empiriskt material. Skillnaden i produktionsenheternas storlek i den offentliga och privata sektorn framgår av följande tabell:

Tabell 8: Antal företag, produktionsenheter och sysselsatta i privat och offentlig serviceproduktion i Sverige år 1991

	Företag	Produktions- enheter	Sysselsatta
Privata tjänster	297 300	265 571	1 233 000
Offentliga tjänster	1 093	44 419	1 270 000
Antal privata i förhållande till antal offentliga	272	5,97	0,97

Källa: CFAR (November 1991)

I det följande redovisas den offentliga servicens organisationsproblem för de två viktigaste utgiftsområdena: skolan och sjukvården.

Skolan

Lägre utbildning är ett serviceområde, vars organisation har präglats av stor tankeförvirring. Ofta har det rört sig om en sammanblandning av rätten till likvärdig service för alla medborgare, produktionseffektiva lösningar och tillvaratagande av stordriftsfördelar. En för alla medborgare gemensam utbildningsnivå och värderingsstruktur kan sägas tillhöra samhällets arena och infrastruktur. En obligatorisk tio- eller tolvårig skolutbildning kan uppfattas som en grundläggande medborgerlig rättighet, som på rationella grunder kan beslutas och genomdrivas av riksdag och regering. Men därav följer inte att det för den grundutbildningen finns några egentliga stordriftsfördelar eller andra effektivitetsskäl för offentlig produktion av sådan utbildning. Snarare gäller det motsatta förhållandet. Obligatoriet innebär ju att man maximerat efterfrågan och på så sätt givit maximalt gynnsamma förutsättningar för att tillämpa marknadsprinciper vid produktionen av denna service.

Möjligen kan man hävda att det finns så stora asymmetrier mellan producenterna och hushållen att kvalitetsbrister kan komma att utvecklas. Det finns emellertid mängder av beslutsområden där marknadssystem tillämpas, trots att motsvarande asymmetrier rimligen måste finnas också där. Inom alla grenar av hemelektronik, på bostadsmarknaden och de flesta andra marknader för hushållskapital finns stora informationsproblem för konsumenterna. Där har utvecklats informella och formella informationssystem med vars hjälp hushållen kan träffa rationella val. När det exempelvis gäller bilar, flyg och annan kvalificerad transportservice har man dessutom infört både nationella och internationella system för kvalitetskontroll för att undvika att hushållen drabbas av orimliga konsekvenser av sina val.

Vi kan inte se några skäl till att motsvarande system för hanteringen av utbud och efterfrågan inom skolområdet inte skulle kunna tillämpas. Efterfrågan kan mycket väl understödjas genom partiella eller totala obligatorier, utan att man för den skull mister möjligheten att med marknadens hjälp driva fram maximal kostnadseffektivitet i utbudet av sådana tjänster. De kvalitetskontroller som i dag finns måste i så fall finnas kvar och kanske till och med byggas ut, men administrationen av det obligatoriska skolsystemets dagliga undervisning genom kommunala organ saknar ekonomisk rimlighet.

De skolor som redan finns kan utan svårighet omvandlas till produktionsenheter som genom stiftelser eller annan likartad förvaltningsform sköter utbudet av tjänster. Varje enskild familj kan därefter ges rätten att med offentlig finansiering fritt söka sig till den enskilda skola, som enligt familjens bedömning bäst klarar barnens och ungdomarnas efterfrågan på utbildningsservice. Det finns naturligtvis barn med olika typer av medicinska och sociala handikapp som kan komma att diskrimineras eller segregeras i ett sådant system. Sådana risker kan motverkas genom att dessa barn och ungdomar tilldelas större personliga, finansiella anslag för att bli attraktiva studerande även för de skolor som bedöms som kvalitativt särskilt högtstående.

Med system av denna art skulle man dels upphäva den offentliga dubbel- eller trippelkontroll som för närvarande finns i förhållande till varje särskild skolenhet.

Vid denna splittrade kontroll förekommer inverkan på produktionens uppläggning från den politiskt tillsatta kommunala skolstyrelsen, den lokala skolledningen och lärarfacket och bara i begränsad utsträckning från de mest berörda, nämligen barnen, ungdomarna och deras föräldrar. Skolsystemet skulle effektiviseras om representanterna för serviceproduktionen, nämligen skolledningen och i någon mån personalens fackliga organisationer, uppträdde entydigt på den ena sidan, medan konsumentintresset företrädde av eleverna och deras föräldrar, stödda av regelbundna opartiska kvalitetskontroller av den typ som används inom universitet och högskolor (s k "peer group reviews").

Sjukvården

Hälsa- och sjukvården är delvis likartad med skolan, men i vissa avseenden annorlunda. Precis som i skolan sker inom sjukvården en serviceproduktion, som har till syfte att upprätthålla eller utveckla befolkningens humankapital. Denna serviceproduktion drivs idag huvudsakligen i offentlig regi, framförallt genom landstingen. Stora delar av den förebyggande hälsovården och den akuta sjukvården är inriktad mot barn, ungdomar och människor i yrkesverksamma åldrar. För större delen av denna vård saknas ekonomiska argument för serviceproduktion i offentlig regi. Efterfrågan på denna typ av vård härrör från hushåll,

som till den helt dominerande delen är engagerade i att finna bästa möjliga vård och som också är väl informerade om vårdmöjligheterna. Att hushållen är intresserade av information om sjuk- och hälsovård visar det stora intresse, som i allmänhet riktas mot de populärvetenskapliga media som inriktas på information och kunskap om sjukdomar och sjukvårdens möjligheter och begränsningar. Med den ständigt växande utbildningen ökar dessutom hushållens möjligheter att på ett kompetent sätt sköta sin egen upphandling av denna typ av vårdtjänster.

Men en mycket väsentlig och växande del av sjukvården riktas mot grupper som på grund av hög ålder eller sociala och mentala problem har hamnat i en ofrånkomlig beroendesituation. De ensamstående äldre åldringarna är här en snabbt växande grupp, vars vårdbehov inte alltid och entydigt kan klaras genom deras egna beslut. Sådana grupper måste även i fortsättningen ha ett representativt stöd vid upphandlingen av hälso- och sjukvård. Allt talar för att ett sådant representativt stöd bör finnas så nära människorna som möjligt. Den successiva överflyttningen av åldringsvården från landstingsnivån till den kommunala nivån har från denna utgångspunkt varit rimlig, särskilt om ansvaret för den direkta produktionen kommer att överföras till inbördes konkurrerande privata eller offentliga produktionsenheter.

Konsekvensen av en sådan analys blir den att det saknas rimlig anledning att bibehålla landstingens produktionsansvar för sjukvården. Produktionsbeslut och service kan skötas inom i de flesta avseenden av varandra oberoende sjukhus och inom ramen för styrelseformer som är vanliga när det gäller annan serviceproduktion. Varje sjukhus som i konkurrens med varandra producerar sjukvårdstjänster bör därutöver ha en skyldighet att ge basal och akutorienterad sjukvårdsservice. För all sjukvård utöver denna nivå bör sjukhusen tillåtas söka sig mot den eller de specialiseringar, som innebär bästa möjliga kostnadseffektiva anpassning till marknaden och som utnyttjar sjukhusets komparativa fördelar i termer av utrustning, erfarenhet och vetenskaplig kompetens. För vissa ovanliga sjukdomar är det möjligt att det blir kostnadseffektivare att patienterna utnyttjar sjukvård utanför Sverige, där sådan vård är överlägsen den svenska. Det kommer med rätt stor sannolikhet att inte gälla särskilt många medicinska specialiteter.

Sverige är i dag i relativa termer världsledande när det gäller klinisk, medicinsk forskning och har därmed stor potential för internationell, dynamisk konkurrens inom hälso- och sjukvårdens områden.

Universitet och högskolor är viktiga delar av den regionala infrastrukturen och är därmed betydelsefulla för den regionala utvecklingen. Till universiteten hör medicinsk forskning och utbildning. Universitetssjukhusen bör även i fortsättningen ha mycket stor mångsidighet i sitt utbud, framförallt genom sin betydelse som centra för högre medicinsk utbildning och forskning. På denna nivå kommer ett regionalt ansvar att behöva bibehållas. Andra oberoende sjukhus

kommer enligt den här skisserade principen att uppnå hög effektivitet genom specialisering. Det innebär ofrånkomligen större krav på transporter, särskilt i de glesare delarna av landet. Det förutsätter i sin tur en upprustning av systemet för snabba och säkra sjuktransporter över längre sträckor.

Servicekonkurrens genom rörlighet

Det är klart att det är enklare att åstadkomma konkurrens mellan ett antal privata och offentliga produktionsenheter i kommuner som finns inom tätbefolkade, stora regioner och att det är svårt att upprätthålla lokal konkurrens i landets befolkningsfattiga regioner. Mycket av denna svårighet är emellertid en återspeglning av den rent institutionella orörlighet som avgränsningen av upptagningsområden kommit att innebära. Visserligen är skolan och åldringsvården underkastade de begränsningar på rörligheten som gäller i deras konsumenters åldersklasser, men för huvuddelen av vården, inklusive kvalificerad läkarvård, finns det ingen anledning att stänga in utbudet i konsumentens närområde. När det gäller avancerad läkarvård kan det vara ekonomiskt befogat att i vissa fall söka sig långt utanför Sveriges gränser. På samma sätt kan rehabilitering, vård av missbrukare och liknande personalkrävande vård ofta med stor fördel förläggas till vårdenheter på mycket stort avstånd från hemorten.

Effektivitetsskillnader mellan offentlig och privat serviceproduktion

I tidigare avsnitt har vi förordat omfördelningar av ansvaret för offentlig serviceproduktion till lägre nivåer än hittills och med en ordentlig särskilning av beställar- (upphandlar-) och producentrollen. Det innebär att i den mån den offentliga sektorn producerar service som beslutats i demokratiska former ska denna verksamhet vara avskild från beställarnivån och bedrivs i konkurrens med företag, som är helt oberoende av den offentliga sektorn och som sköter produktionen i kooperativ eller privat form. Det är självklart att kvalitetsfrågorna i sådan upphandling måste ägnas lika stor omsorg som idag utvecklats inom livsmedelsproduktion, flygtransporter etc.

Det har utförts ett stort antal undersökningar av effektivitetsskillnader mellan offentlig och privat sektor i produktionen av olika typer av offentligt beslutad och beställd service. Följande tabell visar några typiska resultat:

Tabell 9: Kostnader och produktivitet vid offentlig respektive privat produktion och styrning, empiriska undersökningsresultat

Sektor	Offentlig produktion mer effektiv	Ingen signifikant skillnad	Privat produktion mer effektiv
Elförsörjning	Meyer (1975) Neuberg (1977) Pescatrice och Trapani (1980)	Mann (1970) Yunker (1975) Faere et al. (1985) Atkinson och Halverson (1986)	Shepard (1966) Moore (1970) Peltzman (1971) Tilton (1973) De Alessi (1974) Wallace och Junk (1976) De Alessi (1977)
	3	4	7
Renhållning	Pier et al. (1974)	Hirsch (1965) Kemper och Quigley (1976) Collins och Downes (1977)	Columbia Univ. (1974-1980) Kitchen (1976) Savas (1977) Pommerehne och Frey (1977) Spann (1977) Collins och Downes (1977) Stevens (1978) Edwards och Stevens (1978) Boorsma (1982) McDavid (1985) Lawaree (1986)
	1	3	11
Vattenförsörjning	Mann och Mikesell (1971) Bruggink (1982)	Figenbaum och Teeples (1983) Lindsay (1984)	Hausman (1976) Morgan (1977) Crain och Zardkoohi (1978; 1980) Boland (1983)
	2	2	5

Sjuk- och åldringsvård, daghem	Pattison och Katz (1983)	Becker och Sloan (1985) Renn et al. (1985) Tuckman och Chang (1988)	Clarkson (1972) Hrebiniak och Alutto (1973) Rushing (1974) Lindsay (1976) Hsiao (1978) Frec (1976; 1980) Bays (1979) Bishop (1980) Frech och Ginsburg (1981) Finsinger (1982) Wilson och Jadlow (1982) Sloan och Vraciu (1983) Lee et al. (1983) Schlesinger och Dorwat (1984) Schultz et al. (1984) Herzlinger och Krasker (1987) Mauser (1988) Tuckman och Chang (1988)
	1	3	19
Bostäder			Muth (1973) Rechnungshof Rheinland Pfalz Andersson och Haarsman (1981) Andersson (1992)
	0	0	4
Flygbolag		Forsyth och Hocking (1980) Morrison (1981) Jordan (1982)	Davies (1971) Davies (1977) Mackay (1979) Pryke (1982) Findley och Forsyth (1984) Kirby (1986) Forsyth, Hill och Trengrove (1986) Gillen, Oum och Tretheway (1989)
	0	3	8
Järnvägar		Caves och Christensen (1980) Caves et al. (1985) Jordan (1982)	Kennedy och Mehr (1977)
	0	3	1
Finansiella institutioner		Lewin (1982)	Davies (1981)
	0	1	1

Brandförsvär			Ahlbrandt (1973)
	0	0	1
Busstrafik			Oelert (1976) Bails (1976) Pyrke (1979) Pucher (1982) Pucher et al. (1982) McGuire och Van Cott (1984) Wallis (1985) Bruce (1986) Perry och Babitsky (1986) Hensher (1987)
	0	0	11
Bilförsäkring			Kennedy och Mehr (1977)
	0	0	1
Indrivning			Bennet och Johnson (1980)
	0	0	1
Industriell produktion			Funkhouser och MacAvoy (1979) Kim (1981) Boardman och Vining (1989) Picot och Laulmann (1989)
	0	0	4
Summa	7	19	74

Undersökningsmaterialet visar entydigt att man kan förvänta sig effektivitets- eller kostnadsvinster i storleksordningen 20-30 procent vid en reorganisation till förmån för offentlig beställning och upphandling, men med privat produktion.

Undersökningar av skillnaderna i driftskostnader mellan allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag ger likartade resultat. Produktion i kooperativ regi innebär i allmänhet minst 25 procent lägre driftskostnader, vilket sannolikt helt kan återföras på skillnader i incitament. I det kooperativa boendet finns en omedelbar återkoppling mellan hyresgästernas vanvård och annan oförsiktighet och den hyresnivå som utdebiteras. Därmed finns det också starka incitament för konsumenterna att övervaka kostnader och kvalitet på förvaltningen och att medverka i skötseln av bostäderna.

Effektivitetsstimulerande incitament kräver en tydlig rollfördelning mellan konsumenterna och deras representanter, politikerna, å ena sidan, och serviceproducenterna å den andra sidan. Genom upphandling med användande av

korrekta anbudsförfaranden kan konsumenter och politiker gemensamt koncentrera sig på billigast möjliga service till en given och väldefinierad kvalitet eller upphandling av bästa möjliga service till en given och på förhand fastställd kostnadsram per brukare.

Sammanfattning

Den offentliga sektorn är i Sverige starkt fördelnings- och socialpolitiskt orienterad. Det märks framför allt numera i utgiftsstrukturen hos stat, landsting och kommuner. Nära hälften av de statliga utgifterna går till socialförsäkringar och socialvård. Tre fjärdedelar av landstingens utgifter avser kostnader för hälso- och sjukvård, medan drygt 40 procent av kommunernas utgifter går till socialvård och andra fördelningspolitiskt motiverade tjänster.

En stor del av de fördelningspolitiskt motiverade utgifterna förklaras av det ekonomiska beroendet under pensionstiden och under de första tjugo åren av livet. Långsiktiga beräkningar visar att dessa åldersgruppers andel av den totala befolkningen kommer att förbli tämligen oförändrad. De förväntade uppgångarna i antalet åldringar motsvaras därför av nedgångar i antalet personer i övriga beroendegrupper.

Den offentliga serviceförsörjningen är koncentrerad till skolan, hälso- och sjukvården och den sociala omsorgen. Inom samtliga dessa områden finns det numera stora möjligheter att höja effektiviteten genom att den offentliga sektorn mera aktivt engagerar konsumenterna i produktionen och ökar konkurrenstrycket genom att bättre än hittills skilja på offentlig upphandling och produktion.

Undersökningar från olika länder av effektivitetsskillnaderna mellan offentlig och privat serviceproduktion visar att man inom de flesta offentliga serviceområden får en högre effektivitet om produktionen sköts i privat regi. Resultaten talar för att den offentliga sektorn bör utnyttja möjligheten att kombinera offentlig upphandling och privat produktion under konkurrens.

4. DEN OFFENTLIGA SEKTORNS EKONOMI OCH REGIONALA ORGANISATION

Offentliga utgifter och inkomster

Den offentliga sektorns utgifter består av tre huvudposter:

Transfereringar till hushåll, företag och interna transfereringar från stat till kommuner och från landstingen till kommunerna.

Offentlig konsumtion, dvs kostnader för service till företag och hushåll.

Investeringar i infrastruktur, anläggningar, maskiner och annat kapital.

Transfereringarna är finansiellt betydelsefulla men realt av mindre intresse, då det rör sig om omfördelningar av inkomster, snarare än produktion eller direkt upphandling av varor, tjänster eller reala resurser.

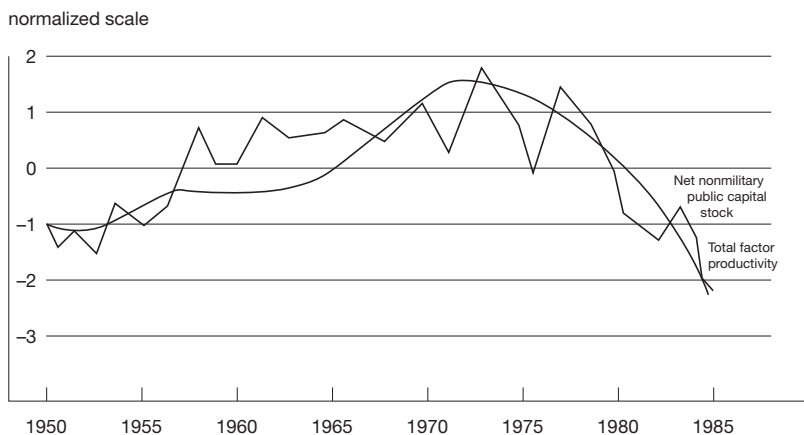
Det finns betydande oklarheter i den offentliga sektorns bokföring. Ett exempel är kostnaden för utbildning. Det är helt uppenbart att huvuddelen av utbildningskostnaden uppstår för att samhället vill utveckla humankapitalet eller höja kunskapsnivån, sett som infrastruktur. I båda fallen rör det sig om kostnader för att uppnå en större långsiktig produktionsförmåga. Det rör sig därför om investeringar. Genomgående bokförs emellertid denna typ av utgifter som offentliga konsumtionsutgifter. Stora delar av hälsovården är också investering i humankapital, men även där registreras kostnaderna som utgifter för konsumtion.

En av orsakerna till dessa oklarheter är förbunden med de otillfredsställande förhållandena i fråga om den offentliga sektorns bokföring och särskilt avsaknaden av balansräkningar för de flesta av den offentliga sektorns produktionsenheter. För offentliga stiftelser, bolag och affärsdrivande verk krävs visserligen resultat- och balansräkningar, men de flesta andra verksamheter saknar balansräkningar som hjälpmedel i den ekonomiska styrningen. Det får bland annat till konsekvens att skötseln av den offentliga sektorns kapital ägnas alltför liten uppmärksamhet i förhållande till frågor som berör årliga kostnader, utgifter och intäkter respektive inkomster.

Hela budgeteringssystemet lider av samma problem. På den regionala och lokala nivån koncentreras budgetarbetet helt på det kommande budgetårets verksamhet och dess utgifter och inkomstkrav. Nedsärning av inkomsterna balanseras ofta med realisering av kapital eller eftersättande av kapitalets underhåll.

Den snabba expansionen av den offentliga sektorns andel av bruttonationalprodukten mellan 1950 och 1985 innebar samtidigt en förstärkning av den offentliga sektorns kortsiktighet. Den offentliga sektorn minskade under perioden sitt ansvar för utbyggnaden av infrastrukturen till förmån för serviceproduktion i offentlig regi. Utvecklingen i Sverige liknade i detta avseende utvecklingen i USA och andra OECD-länder. Sambandet mellan reduktionen av offentliga investeringar och den allmänna produktiviteten illustreras av Figur 2, som bygger på amerikanska data. Även om en viss förbättring av den offentliga utgiftsstrukturen och produktivitetsutvecklingen har skett sedan 1985, domineras fortfarande de offentliga utgifterna av utgifter för konsumtion.

Figur 2: Samband mellan tillväxt av produktivitet och infrastruktur i USA 1950-1985



Källa: Aschauer (1988c)

Följande tabell illustrerar utvecklingen av de offentliga utgifterna som andel av BNP under perioden 1960-2000. Den genomsnittliga andelen var vid 1960-talets början mellan 25 och 30 procent av BNP för OECD-området och hade nästan fördubblats fram till år 1985. Därefter skedde en tydlig reduktion av den offentliga sektorns omfattning, framförallt på grund av globaliseringen och den därav framväxande konkurrensen mellan geografiskt avgränsade politiska enheter. De federalt organiserade länderna har genomsnittligt sett en lägre procentuell offentlig utgiftsandel av bruttonationalprodukten och mindre fluktuationer av utgiftsandelen än de länder som i likhet med Sverige har en centralistisk besluts- och organisationsstruktur inom den offentliga sektorn.

Tabell 10: Offentliga inkomster och utgifter som procentuell andel av BNP i 23 OECD-länder, 1960–2000

Federalstater	1960				1985				2000				Utgiftsförändring	
	Inkomst	Utgift	Saldo		Inkomst	Utgift	Saldo		Inkomst	Utgift	Saldo		1960-1985	1985-2000
Australien	25.4	21.4	+4.0		33.3	36.6	-3.3		33.2	31.8	+1.4		+15.2	-4.8
Kanada	26.0	28.9	-2.9		38.9	47.0	-8.1		45.5	42.9	+2.6		+18.1	-4.1
Mexico					19.9	26.9	-7.0		27.0	28.8	-1.8			+1.9
Schweiz					38.3	38.0	+0.3		34.4	33.6	+0.8			-4.4
Spanien*	-	-	-		-	-	-		37.9	36.8	+1.1			-2.5
Tyskland	35.0	32.4	+2.6		45.4	47.2	-1.8		44.7	44.0	+0.7		+14.8	-3.2
USA	26.3	27.0	-0.7		31.1	36.7	-5.6		30.7	28.0	+2.7		+9.7	-8.7
Österrike	34.4	35.7	-1.3		47.7	50.7	-3.0		47.7	46.2	+1.5		+15.0	-4.5
Viktat genomsnitt	27.8	27.9	-0.1		31.7	37.0	-5.3		33.9	32.5	+1.4		+9.1	-4.5
Enhetsstater	1960				1985				2000				Utgiftsförändring	
	Inkomst	Utgift	Saldo		Inkomst	Utgift	Saldo		Inkomst	Utgift	Saldo		1960-1985	1985-2000
Belgien	25.7	30.3	-2.8		46.5	54.4	-7.9		56.7	56.9	-0.2		+15.2	+2.5
Danmark	27.3	24.8	+2.5		57.0	59.5	-2.5		54.3	52.9	+1.4		+18.1	-6.6
Finland	29.7	26.6	+3.1		40.5	41.5	-1.0		50.3	47.4	+2.9		+14.9	+5.9
Frankrike	34.9	34.6	+0.3		48.5	52.4	-3.9		51.6	53.8	-2.2		+17.8	+1.4
Grekland					36.6	55.3	-18.7		40.3	37.6	+2.7			-17.7
Holland	33.9	33.7	+0.2		54.4	60.2	-5.8		47.3	46.6	+0.7		+26.5	-13.6
Irland					44.9	57.0	-12.1		36.0	31.6	+4.4			-25.4
Italien	28.8	30.1	-1.3		44.1	58.4	-14.3		45.1	44.0	+1.1		+26.3	-14.4
Japan									30.8	32.1	-1.3			
Nya Zeeland					39.4	47.4	-8.0		37.6	31.2	+6.4			-16.2
Norge	33.1	29.9	+3.2		56.1	48.1	+8.0		51.4	43.3	+8.1		+18.2	-4.8
Portugal					33.6	48.3	-14.7		41.4	39.5	+1.9			-8.8
Spanien	18.1	18.8	-0.7		33.2	39.3	-6.1		-	-	-		+20.5	-
Sverige	32.1	31.0	+1.1		59.4	64.5	-5.1		58.2	54.9	+3.3		+33.5	-9.6
Storbritannien	30.0	32.3	-2.3		42.8	47.8	-5.0		38.6	36.0	+2.6		+15.5	-11.8
Viktat genomsnitt	29.2	30.0	-0.8		44.1	51.7	-7.6		40.9	40.6	+0.3		+21.7	-11.1

Källa: WEFA Group, Word Economic Outlook, First Quarter 2000

* Spanien omklassificerad av Internationella Valutafonden (IMF)

En förklaring av den offentliga sektorns storlek och tillväxt

Vi har tidigare angivit olika skäl till offentlig verksamhet. Dessa skäl är i första hand krav på omfördelning av inkomster och förmögenheter. I andra hand stordriftsfördelar (odelbarheter eller höga fasta kostnader i kombination med begränsad efterfrågan), vilka kan ge upphov till privata monopol eller helt utbliven försörjning med produkten. I tredje hand produktion av kollektiva nyttigheter, det vill säga sådan infrastruktur eller service som är till fördel för många nyttjare, samtidigt som det inte finns några effektiva metoder att genom marknaden finansiera verksamheten. Till de kollektiva nyttigheterna hör rättsväsen, lagar och andra spelregler, infrastruktur samt kultur- och miljöpolitik.

Förändringar i dessa tre faktorer kan bidra till förklaringen av den offentliga sektorns tillväxt.

En av de viktigaste grupperna av förklaringar till den växande offentliga andelen av bruttonationalprodukten är emellertid huvudsakligen historisk och institutionell. Hit hör de analyser som gjorts av exempelvis Mancur Olson (1982) och William Baumol (1967). Deras förklaring kräver att man beaktar den allt långsammare ekonomiska tillväxten i många OECD-länder, däribland Sverige, och de samtidigt växande relativa anspråken på offentliga utgifter.

Den första delförklaringen har att göra med den ständiga tillväxten av påtryckningsgrupper, som har sitt ursprung i fackföreningsrörelsen, och andra mer eller mindre permanenta folkrörelser, politiska partiers stödorgan och media. Mängden av sådana påtryckningsgrupper tillväxer, byråkratiseras och effektiviseras i sin "lobbying", såvida inte processen störs eller avbryts av krig eller andra betydelsefulla kriser. Flera av författarna inom området har använt uttryck som "nationernas institutionella åderförkalkning" som ett uttryck för processens långsiktiga ofrånkomlighet.

Med den institutionella åderförkalkningen följer ständigt växande blockeringar av tillväxtbefrämjande investeringar till förmån för transfereringar till skyddade branscher, regioner och olika befolkningsgrupper. Slutligen leder de växande subventionssystemen och andra skydd för smågruppers intressen till att arbetskraftens och kapitalets rörlighet sjunker, medan den strukturella arbetslösheten ökar. Därmed minskar fortlöpande bruttonationalproduktens tillväxttakt samtidigt som subventionsgraden växer.

Den andra delförklaringen kopplar samman den allt långsammare tillväxten av produktionen i den privata sektorn med påtryckningsgruppernas och tjänstemännens krav på tillväxt av den offentliga sektorns serviceproduktion eller konsumtionsutrymme. Denna tillväxt förstärks av att den offentliga sektorns tjänstemän driver en planering med hjälp av "behovskvoter" eller dimensioneringstal av typen sjukhussängar per 1000 invånare, daghemsplatser per 1000

sysselsatta etc. Därmed får den offentliga sektorns utbyggnad automatisk befolkningsförstärkning av sin efterfrågan. Baumols och M. Olsons teori får empiriskt stöd i ekonometriska undersökningar, exempelvis av Henreksson (1985), Lybeck (1985) och Lane (1986). Dennis Mueller (1989) har sammanfattat dessa analyser i tre faktorer, som kan förhindra eller begränsa denna process, som favoriserar smågruppsstyrd omfördelning, utbyggnad av den offentliga konsumtionen på bekostnad av investeringar i infrastruktur och allmän åderförkalkning av det samhällsekonomiska systemet:

- Regionalisering av beslut genom federalism. Federalt organiserade stater med starka regionala parlament begränsar möjligheten till entydig lobbying och splittrar intressegruppernas resurser för politisk påverkan.
- Återkommande reorganisation av den offentliga sektorn, vilket tvingar fram övergripande diskussioner av den offentliga sektorns uppbyggnad och produktivitet.
- Starka inslag av direktval och regionala folkomröstningar för att undvika den tjänstemannastyrning som är en av lobbyismens viktigaste förutsättningar.

Den genomgripande globaliseringen av nationalstaternas ekonomier som påbörjades under sjuttioalet och tog fart under åttioalet har haft den oavsiktliga konsekvensen att nationalstater har blivit en sorts "delstater" i världsekonomin. Detta har inneburit att den politiska makten i praktiken har blivit mer decentraliserad för marknadens aktörer, vilket i sin tur har minskat möjligheterna för entydig politisk lobbying och gjort intressegrupperna mindre effektiva. Processen har förstärkts av den politiska reorganisation som skett i samband med det europeiska integrationsarbetet och genom den inomnationella decentralisering som har skett i vissa av EUs medlemsländer, till exempel i Italien och Spanien.

Federalism, centralism och skattetryck

Ekonomisk federalism innebär att ansvaret för den offentliga sektorns utgifter och inkomster överförs till regionaliserade offentliga organ för deras självständiga beslutsfattande. Politisk federalism innebär att denna självständighet är skyddad i grundlagen samt att den regionala nivån också givits grundlagsskyddad rätt att sköta en del av lagstiftningen. Länder som USA, Tyskland, Schweiz och Österrike är federalstater såväl konstitutionellt som funktionellt. I dessa länder finns vanligen minst fyra tydligt urskiljbara nivåer av den offentliga sektorn, nämligen nationalstatens, delstatens, regionens och kommunens nivå. Det innebär att det inom den enskilda delstaten i allmänhet finns ytterligare en regional nivå mellan delstaten och kommunen. I USA finns exempelvis counties (i Tyskland Kreise

etc). Denna nivå fyller en funktion som liknar de svenska kommunalförbundens, vilket innebär att de sköter frågor som annars skulle handhas av kommunerna, men som kräver ett något större befolkningsunderlag än kommunens.

Indelningen i flera nivåer är inte på något systematiskt sätt kostnadsdrivande för den offentliga sektorn. Den offentliga sektorns utgifter i förhållande till BNP är genomsnittligt mindre i federalstater än i de centralistiskt organiserade länderna, vilket illustreras av följande tabell.

Tabell 11: Offentlig utgiftsandel och regional organisation i ett antal OECD-länder vid millenniumskiftet

	Delstater		Regioner		Kommuner		Off. utgiftsandel av BNP, 2000
	Antal	Befolkningsgenomsnitt	Antal	Befolkningsgenomsnitt	Antal	Befolkningsgenomsnitt	
Federalstater							
Australien	6+2	3 200 000			900	21 000	32
Kanada	10+3	3 100 000			8 000	4 000	43
Mexico	32	3 000 000			2 419	40 000	29
Schweiz	26	300 000			3 000	2 000	34
Spanien	17	2 300 000			8 000	5 000	37
Tyskland	16	5 200 000	328	250 000	15 000	6 000	44
USA	50+1	5 500 000	3042	90 000	22 250	12 000	28
Österrike	9	900 000			2 350	3 000	46
Centralstater							
Belgien	-		3	3 300 000	589	17 000	57
Danmark	-		14+1	300 000	275	18 000	53
Finland	-				455	11 000	47
Frankrike	-		22	2 700 000	36 000	2 000	54
Italien	-		20	2 900 000	8 100	7 000	44
Japan	-		47	2 700 000	3 511	36 000	32
Nederländerna	-		12	1 300 000	633	25 000	47
Norge	-		18	200 000	435	9 000	43
Storbritannien	-		17	3 500 000	540	11 000	36
Sverige	-		21	400 000	288	31 000	55

Källa: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook, 1999*

Tabellen visar att den genomsnittliga offentliga utgiftsandelens ligger strax över 30 procent för federalstater, där en stor del av den offentliga sektorn sköts av delstatsparlament, medan de offentliga utgifterna i tabellens centralstater i genomsnitt överstiger 40 procent.

Tabellen visar också att delstater har mycket varierande befolkningsunderlag. I Schweiz är det genomsnittliga befolkningsunderlaget i kantonerna mindre än i de svenska länen, medan den genomsnittliga delstaten i Tyskland är nästan lika stor som hela Schweiz. Det tycks med andra ord vara möjligt att tillämpa en politisk och ekonomisk federalism även vid en tämligen fin indelning i delstater. Det tycks inte heller finnas några systematiska skillnader i befolkningsunderlagen för de större regionerna i centralstater än för de federala ländernas delstater. Indelningen i kommuner tycks däremot innebära att federalstater favoriserar tämligen små kommuner. Det är också naturligt. Medan verksamheter, som kräver stort befolkningsunderlag (på grund av stordriftsfördelar) sköts av delstatens parlament och regering, överförs huvudsakligen ren konsumentservice till kommunerna. Infrastrukturen sköts tämligen genomgående på delstatsnivå och därmed bortfaller behovet av stort befolknings- och inkomstunderlag för den kommunala nivån.

Jämförelsen av centralt organiserade stater och federalstater kan ytterligare fördjupas med följande tabell:

Tabell 12: *Inkomst- och beskattningsandel av BNP i 20 OECD-länder*

Federalstater	BNP per capita i PPP-dollar, 1999	Skatter, procent av BNP (2000)	Lokal och regional skatt, procent av total skatteinkomst
Australien	24 429	33	23
Kanada	25 905	45	51
Mexico	8 420	27	21
Schweiz	27 475	34	35
Spanien	18 066	38	14
Tyskland	23 554	45	30
Österrike	24 578	48	20
USA	33 861	31	32
Viktat genomsnitt	25 915	32	29

Tabell 12, fortsättning

Centralstater	BNP per capita i PPP-dollar, 1999	Skatter, procent av BNP (2000)	Lokal och regional skatt, procent av total skatteinkomst
Belgien	24 285	57	5
Danmark	26 271	54	31
Finland	22 813	50	27
Frankrike	21 875	52	11
Irland	25 206	36	2
Italien	21 840	45	12
Nederländerna	25 054	47	4
Nya Zeeland	18 040	38	6
Norge	27 559	51	19
Portugal	16 466	41	4
Storbritannien	22 272	39	4
Sverige	23 009	58	32
Viktat genomsnitt	22 287	46	10

Källor: OECD Main Economic Indicators, 2000; IMF Government Finance Statistics Yearbook, 1999. PPP-dollar står för Purchasing Power Parity eller köpkraftsparitet.

Tabellen visar åter att den totala skatteinkomsten som andel av BNP är signifikant lägre i federalstaterna än i de centralt organiserade staterna i tabellens urval av OECD-länder.

Dessutom är de lokala och regionala skatteinkomsterna som andel av den totala skatteinkomsten genomsnittligt betydligt högre i federalstaterna. Norden är i detta avseende ett undantag, vilket till väsentlig del har att göra med den svenska offentliga hälsovårdens uppbyggnad.

Särskilt uttalade är sambanden mellan federalism, centralism och skillnader i transfereringarnas (subventionernas och bidragens) tyngd i samhällsekonomin, vilket illustreras av följande tabell.

Tabell 13: Transfereringarnas procentuella andel av BNP i 18 OECD-länder, 1998

Federalstater	Transfereringarnas procentandel	Centralstater	Transfereringarnas procentandel
Österrike	27.7	Belgien	32.4
Tyskland	22.8	Frankrike	31.8
Spanien	20.6	Danmark	29.2
Kanada	18.3	Nederländerna	28.9
Schweiz	16.8	Sverige	28.4
USA	14.0	Norge	21.7
Australien	13.9	Italien	21.2
Mexico	13.7	Finland	21.1
Viktat genomsnitt	16.2	Japan	19.7
		Storbritannien	18.7
		Irland	17.5
		Portugal	16.0
		Viktat genomsnitt	22.7

Källa: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1999

Federalistiska utvecklingstendenser i centralstater

Gullan och Janerik Gidlund (1992) har visat att det finns en tydlig federal trend i de europeiska länderna. Den innebär att staterna regionaliseras och att det samtidigt sker en politisk och ekonomisk mobilisering ute i regionerna. Det tenderar då att vara regioner med stark regional identitet i språk, religion, ekonomisk struktur eller politisk tradition som är ledande i övergången mot ett mer federalt tänkande. Här ska endast ges några exempel.

Italien är ursprungligen en enhetsstat, men har numera 22 regioner med egna regionparlament. Denna regionalisering förutsågs i konstitutionen från år 1948. De senaste årens utveckling har alltmer kommit att understryka betydelsen av regionernas egna utvecklingsstrategier. Den lokala och regionala skatten som andel av den totala skatteinkomsten har ökat från två procent 1990 till omkring tolv procent tio år senare.

I Spanien har man sedan länge haft en uttalad regionalism, särskilt i Baskien, Katalonien och Galicien. Efter Francos död år 1975 växte kraven på regional politisk och ekonomisk självständighet. Det ledde så småningom fram till att Spanien blev en politisk federalstat. Numera finns det 17 delstater med egna parlament, domstolar och grundlagar. I fem av regionerna är dessutom det lokala språket (katalanska i Katalonien, Valencia och Balearerna, baskiska i Baskien och galiciska i Galicien) formellt likställt med spanska.

I Storbritannien växer kraven på regional självstyrelse, särskilt i Wales, Skottland och Nordirland. Skottland har nu sedan ett par år tillbaka ett eget parlament med beskattningsrätt som fördjupat dess särställning med eget lagsystem och skolväsende. Dessutom har ett mer begränsat självstyre upprättats i Wales och London.

Även i Frankrike finns en tydlig federalistisk trend. År 1983 ombildades de tidigare planeringsregionerna till regioner med större regionala befogenheter. Den regionala tendensen förstärktes år 1986 genom införandet av allmänna val till Conseil Regional.

I taten för övergång till federalism finns Belgien. Genom författningsreformerna 1970, 1980 och 1988 har Belgien genomgått en regionalisering som innebär att det nu finns tre regioner med självständiga regionparlament, nämligen Wallonien, Flandern och Bryssel. Regionaliseringen har gått så långt att det numera finns en regional indelning i det belgiska parlamentet av partier och partigrupper.

Den spontana utvecklingen i Västeuropas stater tycks sålunda gå i riktning mot ekonomisk och (på längre sikt) politisk federalism. Utvecklingsförloppet styrs av en likformig kritik av centralismen och dess oförmåga att hantera ländernas inre kulturella och ekonomiska mångfald.

Den offentliga sektorns intäkter

De offentliga utgifterna finansieras på olika sätt i kommuner, landsting och på den statliga nivån, vilket framgår av följande översiktliga tabell:

Tabell 14: Inkomstkällor för den offentliga sektorn vid slutet av 1990-talet

Intäktsställe	Staten procent	Kommuner och landsting procent
Försäkringsavgifter	30	-
Mervärdesskatt och andra skatter på varor och tjänster	27	-
Inkomstskatt	19	70
Fastighetsskatt	1	-
Andra skatter	10	-
Andra intäkter	13	11
Transfereringar	-	19
Summa	100	100

Källa: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook, 1999*

Det framgår av tabellen att i landsting och kommuner dominerar hushållens inkomster som beskattningsobjekt. Det är internationellt sett ingen vanlig beskattningsform för att täcka regionala och kommunala intäktsbehov. Sverige har här valt en extremlösning, vilket illustreras av följande tabell:

Tabell 15: Beskattningsmönster för den lokala och regionala nivån i olika OECD-länder

Federalstater	Inkomstskatt	Skatt på varor och tjänster	Fastighets-skatt	Andra skatter och avgifter
USA delstater	32	55	4	9
USA lokala nivåer	5	21	73	1
Schweiz kantoner	75	8	17	0
Schweiz kommuner	84	0	16	0
Tyskland delstater	47	46	7	0
Tyskland lokala nivåer	78	1	21	0
Canada provinser	44	31	5	20
Canada lokala nivåer	0	0	87	13
Australien delstater	0	45	30	25
Australien lokala nivåer	0	0	100	0

Centralstater	Inkomstskatt	Skatt på varor och tjänster	Fastighets-skatt	Andra skatter och avgifter
Sverige	100	0	0	0
Danmark	93	0	6	1
Norge	90	0	9	1
Storbritannien	0	0	100	0
Frankrike	15	11	36	38

Källa: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1999

Sverige förlitar sig lokalt och regionalt på beskattning av inkomster, medan fastighetsskatter är den dominerande skatteintäktskällan i USA och Storbritannien. Men tabellen visar framför allt att det inte finns någon enhetlighet i valet av metoder att täcka inkomstbehoven.

Optimala intäktsvägar

Tre intäktskällor anges ofta som särskilt fördelaktiga i teoretiska analyser av den offentliga sektorn:

- Marginalkostnadspriser för att täcka intäktsbehoven för serviceproduktion, samt inkomstskatt eller fasta anslutningsavgifter för att täcka de fasta kostnaderna ("Two-part tariffs").
- Beskattning av fast egendom och – framför allt – markinnehav efter markens tillgänglighet till infrastruktur (Cassel, 1902).
- Indirekta skatter på varor och tjänster, baserade på efterfrågans priselasticitet (Ramsey, 1926).

Särskilt den liberal-konservativa svenske nationalekonomen, Gustaf Cassel, har väl formulerat argumenten för regional och lokal beskattning av fastigheter och särskilt markvärden:

"Det svåraste felet på den kommunala socialpolitikens område är dock att vi tillåta enskilda personer att lägga beslag på den betydliga värdeökningen av själfva marken i de stora städerna, en värdeökning som dock uteslutande är en frukt av samhällets växt och samhällets arbete. Staden anlägger med stora kostnader en park. Då komma husägarna i de närbelägna husen till sina hyresgäster och säga: min herre, här har blifvit en park, det är en stor fördel för Er, att Ni får lof att betala en högre hyra. På detta sätt få de intresserade hyresgästerna betala parken. Samtidigt få stadens hela skattdragande befolkning betala samma park en gång till. Är nu icke detta orimligt? Att de personer, som närmast ha fördel av parken, betala den, är naturligtvis riktigt; men de skola väl i all rimlighets namn betala till den som gjort parken, alltså till staden. Det sker enklast genom att staden för sig reserverar den värdestegring, som de närliggande tomterna fått på grund av parkanläggningen.

Om staden på civilrättslig väg, dvs genom att på förhand göra upp kontrakt med tomtägarna, tilförsäkras sig en del av den blifvande värdestegringen, så finner man detta i allmänhet riktigt, ehuru väl en och annan ändå tycker att staden därvid icke handlar tillräckligt 'liberalt'. Men sådana privata öfverenskommelser stöta esomoftast på betydande svårigheter; det finns alltid någon som nekar vara med, tänker som så: staden gör nog i alla fall en park och så får jag ändå fördel av den. – Nu frågas: är det icke just för dylika tillfällen vi öfverhufvud ha ett tvångssamhälle, som kan tvinga folk att vara med och betala för en sak, som de dra nytta av? Jo förvisso, och det är verkligen på tiden att vi ge detta tvångssamhälles befogenhet dess fulla naturliga innehåll.

Staden har rätt till den värdestegring, som är en frukt av dess arbete och omkostnader, man må nu fota äganderätten på hvilken filosofisk grundval man vill, man skall ändå icke komma till annat resultat. Att vi någonsin kommit att se saken på annat sätt beror uteslutande på en formalistisk förklaring, som är blind för äganderättens reala ekonomiska innebörd. Det hjälper icke, om man hänvisar till att köparen av en tomt i viss mån beräknar, att den i framtiden skall stiga i värde, och för denna stegring också betalar en viss premie. Ty om någon spekulerar på, att en annan framdeles liksom hittills skall afstå frukten av sitt arbete till honom, så vinner han därmed ingen rätt att fordra något sådant.

Det vore naturligtvis olämpligt att göra stadens rätt till grundens värdestegring gällande i vissa fall men icke i andra. Därför bör staden en gång för alla tillerkännas andel i all värdestegring på mark inom dess område. Ty hvarje sådan värdestegring uppkommer antingen som en direkt frukt av stadens företag eller som en följd av stadens tillväxt; men äfven i det senare fallet betingas värdestegringen i sista hand av de stora omkostnader, som stadens utvidgning alltid förorsakar det allmänna”.

Cassels argument har idag inte förlorat något av sin allmänna giltighet. Däremot har mobiliteten ökat och det rationella lokala ansvaret för infrastrukturen förts från kommunerna till regionerna. Ett regionalt ansvar för infrastrukturen måste motsvaras av en rätt att i första hand utnyttja avgifter av två-steps-typ samt markvärdebeskattning för att finansiera infrastrukturens investering och underhåll.

Framtida finansiering av regioners infrastruktur

I tidigare avsnitt har visats att försörjningen med infrastruktur har, jämfört med andra regionalpolitiska åtgärder, den största betydelsen för regionernas långsiktiga utveckling och ekonomiska konkurrenskraft. Genom investeringar i infrastruktur påverkas regionens komparativa fördelar för produktion av varor och tjänster och därmed företagens framtida möjligheter att konkurrera på världsmarknaden. Det bör här understrykas att infrastruktur inte enbart avser tillgången på vägar, hamnar och järnvägar, vilket är en föråldrad begreppsbestämning (som till exempel utnyttjades av Lindbeck-kommissionen). Snarare avses med infrastruktur sådana för företagen och hushållen gemensamma materiella samt uthålliga kapitalresurser som direkt eller indirekt påverkar företagens lönsamhet. Till infrastrukturen hör därmed exempelvis också universitet, forskningsinstitut och andra miljöer för produktion av kunskaper och information.

Den nuvarande ordningen med statliga beslut om tillgången på transport- och kommunikationssystem, universitet och andra forskningsmiljöer har inte inneburit tillräcklig prioritering av denna typ av långsiktigt betydelsefulla gemen-

samma villkor för produktionssystemet i flera av regionerna. Snarare har den offentliga sektorn prioriterat stöd till privat konsumtion genom transfereringar eller offentlig konsumtion, vilken ofta med större effektivitet kunde ha beslutats direkt av hushållen.

Prioriteringen av transfereringar och offentlig konsumtion framför investeringar i regional infrastruktur är i hög grad en konsekvens av det offentliga finansieringssystemets uppbyggnad. Hittills har stat, landsting, kommuner och kyrkan använt hushållens inkomster som ett beskattningsobjekt utan övre beskattningsgräns. De senaste årens experiment med ett skattestopp för kommuner och landsting har mötts med stor irritation från många kommuner och landsting. Samtidigt har en allt mera vildvuxen flora av avgifter utvecklats för att förstärka det kommunala utrymmet för offentliga utgifter.

Statens metoder att finansiera socialförsäkringarna har samtidigt blivit allt mer diffusa. Å ena sidan används arbetsgivar- och andra "försäkringsavgifter", vilka inte fullt ut tillgodoräknas enskilda försäkringstagares individuella konton. Å andra sidan utnyttjas mervärdesskatter och andra avgifter på varor och tjänster för att förstärka inkomstsidan för de allt mera kostbara socialförsäkringarna och andra delar av de offentliga välfärds- och transfereringssystemen.

Under de senaste kvartssekklet har statens intäkter blivit allt mera otillräckliga för att bestrida dess offentliga utgifter, framför allt för det expanderande transfereringssystemet. I växande utsträckning har statsmakten tvingats utnyttja upplåning för att finansiera kostnader för stöd till privat och offentlig konsumtion. Därmed har upplåningen förfelat sitt syfte, nämligen att möjliggöra uppbyggnad av kapital för framtida produktion.

Den svenska krisen inom den offentliga sektorn beror till stor del på de grundläggande oklarheterna om principerna för den offentliga sektorns finansiering. I den internationella debatten och i den mera allmänna analysen av den offentliga sektorns finansiering brukar man betona *intresseprincipen* som den viktigaste av möjliga principer, som bland annat därutöver omfattar principen om skatteförmåga respektive "minsta offer". Intresseprincipen innebär att man vid beskattningen uttryckligen tar fasta på den nytta eller vinst som det enskilda hushållet eller företaget har av de offentliga utgifterna. I utredningen om reformerad inkomstbeskattning, som redovisas i SOU 1989:33, gör man uttryckligen klart för läsaren att intresseprincipen inte i någon väsentlig utsträckning utnyttjats vid uppbyggnaden av det svenska beskattningssystemet. Däremot har principen om skatteförmåga eller bärkraft haft en avgörande, om än aldrig tydligt fastlagd, betydelse för utformningen av skattesystemet. Relationen mellan beskattning och offentliga utgifter har därför blivit oklar för många och kanske de flesta av skattebetalarna.

Det offentliga inkomstsystemets diffusa egenskaper har ytterligare förstärkts av svenska finansministrars uttalade motstånd mot "specialdestinerade" skatter.

Finansministrarna har i allmänhet hävdad att det vore ekonomiskt ineffektivt om en viss typ av prestation vore knuten till en viss kategori av offentliga inkomster. Argumenten mot ett samband mellan utgifter och inkomster för den offentliga sektorn är minst sagt dunkla. Praktiskt taget all privat verksamhet innebär att produktionen bekostas med olika avgifter och därmed blir praktiskt taget varje inkomst specialdestinerad till att täcka kostnaderna för produktionen av en specifik vara eller tjänst. Kort sagt, enskilda hushåll och företag är vana vid att se ett samband mellan kostnader och prestationer. I den privata sektorn är specialdestinering regel snarare än undantag. Det vore utan tvivel utomordentligt fördelaktigt att uppnå mera av symmetri mellan finansieringsprinciper för offentlig och privat verksamhet. Det innebär att intresseprincipen i fortsättningen borde förstärkas i relativ betydelse vid konstruktionen av system för skatter och offentliga avgifter.

För statens del innebär tillämpning av intresseprincipen att det obligatoriska systemet för socialförsäkringar omvandlas till ett mera tydligt individbaserat system för finansiering av humankapital med en inbyggd försäkring mot arbetslöshet, sjukdom och permanent arbetsförmåga. Att dessa frågor knyts samman är rationellt, eftersom utbildning, hälsovård och arbetslöshet och låga inkomster är nära sammankopplade med varandra. Ett sådant allmänt försäkringssystem måste konstrueras så att det ger incitament till individuell vård och utveckling av det egna hushållets humankapital. Även om ett sådant utnyttjande av intresseprincipen kan komma att innebära fördelningspolitiska olägenheter på mycket kort sikt så blir det däremot på längre sikt ett stöd för människors inkomster och trygghet. Vid konstruktionen av ett sådant nytt statligt system för finansiering av humankapital och inkomststöd kan man utnyttja principerna bakom Singapores socialförsäkringssystem. Med en sådan konstruktion skulle nuvarande arbetsgivaravgifter och annan skattefinansiering av trygghetssystemen i huvudsak kunde byggas upp med utgångspunkt från intesseprincipen. Därmed skulle det för allmänheten stå helt klart att andra intäktskällor skulle behöva nyttjas för finansiering av kollektiva nyttigheter snarare än försäkringsutbetalningar och andra transfereringar.

Olika företeeser i samhället skiljer sig i fråga om rumslig mobilitet. Varor är numera utomordentligt rörliga och produktionen är i allmänhet tämligen fritt lokaliseringbar till olika delar av landet och för vissa produkter till olika delar av kontinenten. Mobiliteten hos varorna innebär avgörande begränsningar i möjligheten att skapa en jämn beskattningsnivå för olika geografiska områden, när det gäller mervärdes- och andra direkta varuskatter. Om skattesystemet inte ska störa den nationella allokeringen och lokaliseringen inom produktionssystemet måste därför beskattningen av varor utjämnas över stora geografiska ytor. Det innebär att beskattningen av varor bör reserveras för den nationella nivån och där utformas i samspel med utformningen av varubeskattningen i andra delar

av Europa. I annat fall kan man lätt få sådana anomalier som har observerats i USA. Där är det inte ovanligt att handelsföretagen lokaliserar stora varuhus och andra försäljningsställen vid gränserna mellan delstater med hög respektive låg varubeskattning. Det bör därför avrådas ifrån ett framtida utnyttjande av skatter på varor (och de flesta tjänster) på den regionala eller kommunala nivån.

Finansiering av regional infrastruktur

Infrastruktur är uthålligare än de flesta former av privat kapital. Den är dessutom gemensam för många användare. En del av infrastrukturen är strikt lokaliserad till någon punkt. Till sådan infrastruktur hör exempelvis marknadsplatser, monument, torg, parker och högskoleområden. Andra delar av infrastrukturen sammanbinder platser och utgör därmed delar av transportsystem. Hit hör vägar och andra transportleder, flygledningskorridorer, telelänkar. Men till infrastrukturen hör också mindre påtagliga förutsättningar som exempelvis det politiska näringslivsklimatet och gemensamma lagar och förordningar som reglerar markanvändningen och andra villkor för produktionen och konsumtionen. Alla dessa förutsättningar för produktionen, handeln och konsumtionen byggs upp genom mer eller mindre uthålliga investeringsprogram, som måste finansieras genom kostnadsfördelning på användarna. Den gemensamma nyttan eller vinsten av denna typ av anläggningar definierar intresset för anläggningarnas finansiering, men avgör inte på något självklart sätt hur finansieringen ska fördelas mellan olika, huvudsakligen potentiella nyttjare. Det finnes inga rimliga nycklar för en sådan fördelning om det inte vore så att närheten eller tillgängligheten till infrastrukturen hade en avgörande betydelse för värdet på marken och i viss utsträckning också det lokaliserade, fasta byggnadskapitalet. Generellt sett gäller regeln att anläggningar som är välplacerade i förhållande till olika infrastrukturella objekt får ett betydligt högre värde på fastighetsmarknaden än anläggningar som är illa lokaliserade i förhållande till infrastrukturen.

Vanligen är det också så att man kan avläsa förbättringar av infrastrukturen i förändrade fastighets- och markvärden. En nyligen presenterad studie (Laakso, 1992) har visat på mycket påtagliga ekonomiska konsekvenser för markvärdena i samband med utbyggnaden av tunnelbanan i Helsingfors. Resultaten visar att marknadsvärdet för hus i närheten av den utbyggda tunnelbanan ökade med sammanlagt fyra till fem miljarder kronor till följd av investeringen, medan värdet för hus i områden som fick försämrad *tillgänglighet* minskade med cirka en miljard kronor. Nettovinsten av investeringen i tunnelbanan blev sålunda mellan tre och fyra miljarder kronor, men fördelarna var inte alls jämnt fördelade mellan olika hushåll. Därför var heller inte finansieringen av detta nya kollektiva transportsystem genom i stort sett proportionella inkomstskatter rimligt,

om intresseprincipen skall styra finansieringens utformning. Snarare borde intresseprincipen ha talat för att investeringarna i denna nya infrastruktur finansierades med stegringarna av mark- och fastighetsvärdena. Om kostnaderna för det nya kollektiva transportsystemet skulle överstiga stegringen av markvärdet finnes då också skäl att ifrågasätta investeringens ekonomiska rimlighet. Med användning av finansiering med hjälp av inkomstskatter är det inte möjligt att göra någon sådan lönsamhetsbedömning.

Men även i Sverige har vi hittills saknat ett naturligt samband mellan beslut om investeringar i infrastruktur och dessa investeringars framtida lönsamhet. Medan varje företag förr eller senare ser samband mellan en investering och dess avkastning finns inga sådana mekanismer inom den huvudsakligen statliga offentliga sektorns beslut om investeringar i infrastruktur och deras framtida avkastning. Den traditionella lösningen fungerar i huvudsak på följande sätt:

1. Den ansvariga myndigheten gör en rimlighetsbedömning av ett investeringsprojekt med hjälp av en översiktlig samhällsekonomisk kostnads- och intäktsanalys. Därefter inordnas projektet i investeringsprogrammet för sektorn.
2. Sektorsorganet planerar för investeringens genomförande i samråd med departementet (i allmänhet näringsdepartementet) som hanterar den politiska prövningen i regering och riksdag.
3. Om projektet skall genomföras avsätts medel från statens inkomster från beskattning av varor och tjänster, inkomster eller andra inkomstkällor.
4. Investeringen genomförs och leder till förbättrad tillgänglighet. Förbättringen av tillgängligheten är i allmänhet mycket ojämnt fördelad mellan olika delar av landet, samtidigt som alla delar av landet medverkar till finansieringen.
5. De högre värdena på mark och byggnader leder (med betydande fördröjning) till höjd fastighetsbeskattning, vilken bara på längre sikt kommer att återspegla konsekvenserna av investeringen i infrastruktur.
6. Höjningen av fastighetsbeskattningen överförs huvudsakligen till statskassan utan specialdestination. Det förekommer därmed ingen bedömning av infrastrukturens faktiska lönsamhet.

Genom en regionalisering av ansvaret för huvuddelen av infrastrukturen och en samtidig förändring av finansieringsprinciperna är det möjligt att få ett bättre samspel mellan infrastrukturens kostnader och intäkter. Därmed skulle de som

är ansvariga för infrastrukturens utbyggnad också få starka incitament att styra resurserna mot produktiva projekt. En ny lösning bör ges följande uppbyggnad:

1. I regionen fattas ett beslut om utbyggnad av infrastruktur, exempelvis ett nytt universitet, en miljöförbättring eller en ny motorvägsled. Beslutet är som tidigare baserat på en samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl.
2. Investeringen leder till förbättrad tillgänglighet för vissa eller alla fastigheter i regionen.
3. Den förbättrade tillgängligheten leder till genomsnittligt högre, men inomregionalt varierande, värden på mark och byggnader.
4. Värdestegringen kan diskonteras till nuvärde och ge underlag för upplåning på kapitalmarknaden.
5. Värdestegringen kan också beskattas i enlighet med den förbättrade tillgängligheten och intäkterna kan återföras i den takt de utfaller till den regionala myndighet som handhar infrastrukturen (det nya landstinget).
6. Skatteintäkternas ökning till följd av den förbättrade tillgängligheten utfaller årligen. De kan därmed utnyttjas för att bekosta amorteringar och räntor för upplåning till infrastrukturprojektet. Om projekten inte skulle ge förväntade intäkter sker en automatisk uppbromsning av investeringarna i infrastruktur.

En lösning på infrastrukturhållarnas investerings- och finansieringsproblem, sådan den här föreslagits, innebär med andra ord starka incitament att inte blott beräkna investeringarnas lönsamhet utan att även i efterhand tvinga fram en faktisk lönsamhetsk kontroll. För att ett system sådant som det här skisserade verkligen skall fungera måste det regionala organet, det nya landstinget/regionen, uteslutande ha till uppgift att understödja den regionala utvecklingen med utbyggnad och underhåll av infrastrukturen. Om beskattningen av höjda värden på mark och byggnader med förbättrad tillgänglighet används för annat än finansiering av infrastruktur uppstår en serie negativa reaktioner från befolkningen. Om vi till exempel antar att de högre intäkterna från fastighetsbeskattningen skulle användas till social service uppstår en långsiktig problematisk omflyttning. Eftersom tillgången på infrastruktur växer långsammare "röstar företagen med fötterna" och flyttar ut från regionen. Samtidigt röstar hushåll i andra regioner också med fötterna och flyttar till regionen för att på så sätt få en (kortsiktigt) högre social standard. I värsta fall kan man som en konsekvens av sådan "mismanagement" få en skatterevolt som den som inträffade i Kalifornien år 1978.

Tillgänglighet och markvärden i Sverige

Teoretiskt är det lätt att visa att det finns ett starkt samband mellan tillgänglighet och markvärden. Om exempelvis ett företag i ett visst läge får tillgång till en ny flygplats så kommer värdet av marken att tillväxa proportionellt mot minskningen av transportkostnader till följd av en bättre tillgänglighet till flygtransporter. Det är emellertid också uppenbart att olika företag har olika glädje av förbättrad tillgänglighet med flyg. För ett företag med primitiv och lokal produktion är det ingen större fördel om flygtillgängligheten ökar, medan värdet av en fastighet kan drastiskt öka för ett internationellt orienterat konsult- eller läkemedelsföretag. Efter en tid kommer därför markanvändningen att ändras till förmån för de företag som har stor nytta av den nya infrastrukturen och som därför konkurrerar ut företag som inte längre kan betala de höjda priserna eller hyrorna. En mera teoretisk fullständig redogörelse ges i bilaga 2.

Sambandet mellan svenska kommuners genomsnittliga markvärden och kommunernas tillgänglighet till alla andra kommuner kan beräknas med statistiska metoder.

Markvärdet för en kommun mäts med det totala taxerade markvärdet för kommunens samtliga taxeringsenheter i förhållande till dess totala markareal. Med en sådan beräkningsmetod har Stockholms kommun landets högsta markvärde, nämligen nära fem tusen gånger högre än det lägsta, som noterats för Kiruna. I den statistiska beräkningen har kommunernas tillgänglighet mätts på vägnätet och med en avståndskänslighet som har baserats på beräkningar i pendlingsmodeller. För enkelhetens skull har vikterna i beräkningen varit kommunernas förvärsarbetande befolkning, som antas återspegla kommunernas tillgång på infrastruktur. Med denna beräkningsprincip visar det sig exempelvis att Danderyd har ungefär 300 gånger så stor tillgänglighet som Sorsele. De samband vi valt att skatta¹ har följande form:

$$\text{MARKVÄRDE} = a \times (\text{TILLGÄNGLIGHET})^b$$

b uttrycker den procentuella stegringen av markvärdet vid en procents ökning av tillgängligheten för företag i en kommun. Sambandet mellan tillgänglighet och markvärde har följande faktiska form:

Ekvation Samband mellan markvärde och tillgänglighet för kommuner år 1992

$$\text{Markvärde} = e^{4.1} \times (\text{Tillgänglighet})^{0.96}; R^2 = 0,77$$

¹ De statistiska beräkningarna har utförts av fil dr Christer Anderstig vid Inregia AB.

Den skattade elasticiteten har värdet 0,96, vilket innebär att en procents ökning av tillgängligheten leder till 0,96 procents ökning av markvärdet. I stort sett gäller därför tumregeln att en procents förbättring av tillgängligheten ger en procents tillväxt av markvärdet. Det bör då betonas att förbättringen av tillgängligheten antingen kan ske genom att restiden förkortas eller genom att mängden infrastruktur i kommunerna (och regionerna) utökas. Sambandet är starkt i statistisk mening. Determinationskoefficienten (R^2) för sambandet är 0,77 och anger att tillgängligheten statistiskt förklarar mer än 75 procent av markvärdets variationer mellan landets 284 kommuner. Det framgår av figuren att det finns en hel del tydliga avvikelser från det statistiska sambandet. Vissa kommuner som har låg tillgänglighet i framför allt Norrland har mycket högre markvärde än vad som motsvaras av tillgängligheten. Hit hör exempelvis:

- Ragunda
- Älvkarleby
- Vännäs
- Norsjö och
- Munkfors

Samtliga dessa kommuner har tillgångar på vattenkraft, som inte återspeglas av det allmänna måttet på tillgänglighet. På samma sätt har ett antal kommuner med stort värde för fritidsboende och storstadsturism betydligt högre markvärde än vad som motsvaras av tillgängligheten, till exempel:

- Sotenäs
- Strömstad
- Vaxholm
- Lysekil
- Borgholm

Dessutom finns ett antal storstadskommuner som har mycket god tillgänglighet inom sina respektive regioner och där den allmänna tillgängligheten underskattar markvärdena. Hit hör framför allt

- Stockholm
- Lidingö
- Danderyd
- Sundbyberg
- Solna
- Järfälla
- Göteborg
- Malmö

Slutligen finns det ett antal kommuner med stora markarealer för jordbruk som ligger i relativt perifera delar av storstadsregionerna, vilka har lägre observerade markvärden än vad man skulle vänta sig med hänsyn till dessa kommuners tillgänglighet. Det är mycket möjligt att det här rör sig om systematiska underskattningar vid taxering av markvärden, som används för jordbruksändamål. Det innebär att den faktiska markanvändningen i dessa kommuner inte utnyttjat den potential som kommunernas relativt goda tillgänglighet i realiteten medger. Till dessa kommuner hör bland andra:

- Svedala
- Hörby
- Svalöv
- Vallentuna
- Uppsala
- Sigtuna
- Enköping
- Södertälje
- Sala
- Haninge
- Strängnäs
- Upplands Bro

Det framgår av sambandsanalysen att tillgänglighetsmättet tycks underskatta markvärdet framför allt i storstadsregionerna, där tätheten av infrastruktur och befolkning är stor. En statistisk sambandsanalys mellan markvärdet och befolkningstätheten ger också ett utomordentligt tydligt samband. Det är något överraskande, eftersom befolkningstätheten är nära 10 000 gånger så hög i Stockholms Stad som i landets glesaste kommun, Arjeplog.

En korrekt uppskattning av sambandet mellan markvärden och tillgänglighet måste därför i realiteten såväl uppmärksamma tillgängligheten på större avstånd som tillgängligheten i den mindre, inomregionala skalan.

År 1992 uppgick taxeringsvärdena för samtliga fastigheter i Sverige till cirka 1 672 miljarder kronor. Markvärdets andel uppgick då till 37 procent, vilket sannolikt är en underskattning. Särskilt i jordbrukslän har markens andel av det totala värdet satts utomordentligt lågt. Exempel på låg andel markvärde finns särskilt i Malmöhus, Uppsala och Gotlands län, cirka 30 procent. Med ett faktiskt värde av 40 procent av det totala taxeringsvärdet skulle markvärdet därmed överstiga 650 miljarder kronor år 1992. Om den årliga avkastningen, markräntan, skulle uppgå till 8 procent av markvärdet skulle det maximala utrymmet för finansiering vara 56 miljarder, dvs cirka 3,5 procent av bruttonationalprodukten. Med en sådan bas skulle inte bara de nu framlagda förslagen till investeringar i vägar och järnvägar

och annan infrastruktur på transportområdet kunna finansieras utan även en betydande utbyggnad av det högre utbildnings- och forskningssystemet.

Följande tabell anger den troliga fördelningen på regioner av den totala intäkten från en beskattning av markräntan under de förutsättningar som rådde 1992:

Tabell 16: *Intäkter för regionerna vid beskattning av markräntan enligt 1992 års beräknade markvärden*

	Andel av markvärdet	Total maximal markränteskatt
Norra Sverige	18 %	12 mdr
Bergslagen	7 %	4 mdr
Mälardalen	35 %	23 mdr
Västsverige	15 %	10 mdr
Östsverige	8 %	5 mdr
Sydsverige	17 %	11 mdr
Summa	100 %	65 mdr kronor

Beräkningen bygger på förutsättningen att i den mån byggnadskapitalet beskattas måste det ske på nationell nivå med hänsyn till att all beskattning av realkapital kan leda till "kapitalflykt" från regioner med hög relativ skattenivå.

Det bör i sammanhanget observeras att intäkten för olika regioner varierar med hänsyn till om man utnyttjar markvärdet eller en större andel av fastighetsvärdet som skattebas.

Från teoretiska utgångspunkter är det sammanfattningsvis fördelaktigt att utnyttja marken som beskattningsobjekt av följande skäl:

1. Beskattning av byggnader och anläggningar reducerar kapitalinvesteringar, eftersom man på så sätt kan undgå beskattning. Det är helt omöjligt i fråga om marken, eftersom den inte kan förändras till sin kvantitet genom några som helst beslut från företagets eller hushållens sida.
2. Regioner kan konkurrera med varandra om skattesatsernas höjd, när det gäller byggnader och annat kapital och på så sätt påverka lokaliseringsmönstret på ett sätt som inte återspeglar areala skillnader i lokaliseringsfördelar. Beskattning av mark kan inte utnyttjas i det syftet, eftersom varje skatteförmån omedelbart omvandlas till avkastning för den som upplåter marken och inte ger några fördelar för de företag som i sin produktion utnyttjar marken.
3. Uppskattning av byggnadsvärden är betydligt mera subjektiva än beräkning av markens tillgänglighetsvärde.

Funktionell beskattning

Vi har i föregående avsnitt redogjort för den offentliga sektorns finansiering i Sverige och ett antal andra länder. Redogörelsen visar att det inte finns några entydiga prioriteringar av någon beskattningsform på den lokala eller regionala nivån. Storbritannien har valt en extrem lösning med strikt prioritering av fastighetsskatten för den lokala och regionala finansieringen av utgifter. Sverige är helt orienterat mot inkomstbeskattning, medan andra länder valt "blandade strategier" vid lokal och regional beskattning.

En förhandlingsteoretisk analys visar att det finns betydande olägenheter med en mångfald av intressenter i samma taxeringsobjekt. I Sverige används exempelvis samtidig inkomstbeskattning av kommunerna, landstingen och staten. Det är lätt att visa att en förhandling mellan kommunerna (representerade av kommunförbundet eller landstingsförbundet) och staten tenderar att leda till höjd inkomstskatt för båda parterna även om båda parter vid fullständigt gemensamt ansvar skulle välja att sänka inkomstskatten. Det enda som krävs är en önskan att bibehålla den egna verksamhetens relativa omfattning.

För att klargöra sambanden kan vi utnyttja ett numeriskt exempel med två parter:

Tabell 17: Förhandlingsstrategier och utfall vid beskattningsbeslut

		Kommunerna	
		Sänkt inkomstskatt	Höjd inkomstskatt
Staten	Sänkt inkomstskatt	$A_k = 3, A_s = 3$	$B_k = 5, B_s = 0$
	Höjd inkomstskatt	$C_k = 0, C_s = 5$	$D_k = 2, D_s = 2$

Fördelen av olika strategiska kombinationer antas vara de värden som ges i tabellens fyra rutor. Om exempelvis staten skulle ensidigt bestämma sig för att sänka inkomstskatten och kommunerna väljer att höja sin inkomstskatt förblir skattetrycket oförändrat samtidigt som kommunerna får en betydande relativ fördel (B_k). Omvänt antas ensidiga beslut till sänkt skatt från kommunernas sida komma att utnyttjas till finansiering av statliga projekt genom statlig skattehöjning. Varje försök att initiera skattesänkning omöjliggörs med de numeriska antagandena i tabellen. Den enda stabila jämviktspunkten är (D_k, D_s) som innebär höjning av skattesatsen i stat och kommun vid antaganden om förhandlingsfördelar som innebär att $B_k > A_k > D_k > C_k$ och $C_s > A_s > D_s > B_s$. Trots att vi antagit att en dubbelsidig skattesänkning skulle ge bättre utveckling i stat och kommun finns det inga incitament att välja denna bästa lösning. Problemet kan bara lösas optimalt om skatteuttaget bestäms av en enda part. Ett sätt att undgå denna typ av svårigheter är att tilldela varje fristående offentlig nivå dess egen beskattningsform.

Vi har redan i föregående avsnitt givit starka argument för att det regionala parlamentet med dess huvudansvar för infrastrukturen borde få fastighetsskatten (helst utformad som en markvärdesskatt) som sin skatteintäktskälla. En sådan lösning innebär att regionerna får korrekta incitament till omfattning, inriktning och lokalisering av investeringar i infrastrukturen.

Systemet innebär också att de regiondelar som inte får någon nämnvärd tilldelning av infrastruktur inte heller tvingas medverka till dess finansiering. I sådana regiondelar förblir fastighetsvärdena små och därmed blir också fastighetsskatterna låga.

När det gäller den statliga verksamheten är inkomstskatten redan idag en tämligen liten inkomstkälla. Dess andel av intäkterna har redan sjunkit mot en dryg tiondel. Vid sidan av avgifterna till de nationella socialförsäkringarna är mervärdesskatten och andra indirekta skatter helt dominerande.

Det vore därmed följdriktigt att låta skatter på varor och tjänster bli den enda statliga inkomstkällan. Med hänsyn till de långsiktiga tendenserna till europeisk harmonisering av dessa skattesatser kan knappast någon annan nivå än den statliga effektivt besluta om omfattningen av denna typ av skatteintäkter.

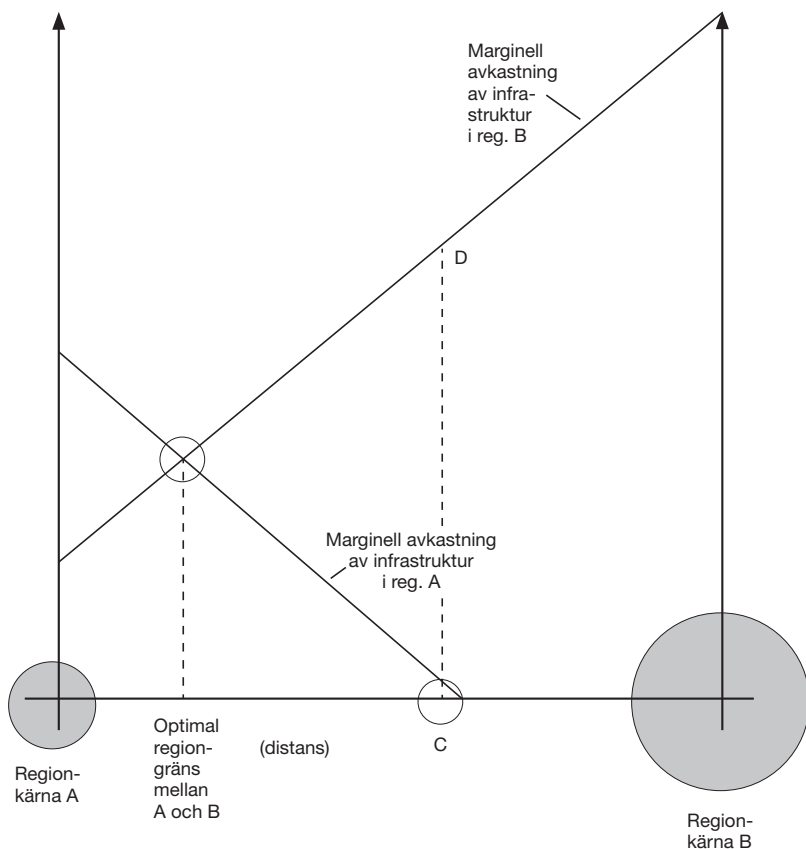
Primärkommunerna har ett huvudsakligt ansvar för de offentliga tjänsternas upphandling. En del av dessa tjänster är socialpolitiskt motiverade eller produceras med odelbar utrustning för en begränsad, lokal användargrupp. Därmed krävs en kombination av inkomstskatter och anslutningsavgifter för att täcka fasta kostnader, samtidigt som rörliga kostnader lämpligen täcks med kommunala taxor.

Gränsdragning mellan regioner

Infrastruktur är ofta till samtidig nytta för många regioner, kommuner, företag och hushåll. Med fasta avgifter eller lägesrelaterade skatter kan mycket av infrastrukturens fördelar avspeglas i kostnaderna för direkta eller indirekta brukare. Vid beslut om avgifter för investering i ny infrastruktur är det nödvändigt att på rätt sätt ha genomfört gränsdragningen mellan par av regioner. Vid felaktig gränsdragning uppstår så kallat "free-rider-problem", vilka innebär att nyttjaren av en regions högklassiga infrastruktur betalar den fasta avgiften till en annan regions sämre (och därmed billigare) infrastruktur. Gränsdragningen bör optimalt ske på följande principiella sätt:

Antag att det finns en fallande marginell fördel av anslutning av hushåll och företag på växande avstånd från varje regions kärna. Gränsen skall då dras genom lokaliseringar där hushållen och företagen är indifferent till vilken region man ansluts. Det kan illustreras med följande diagram. Ett formellt bevis ges i särskild bilaga.

Figur 3: Regional infrastruktur och regioners gränser



Ju större relativ mängd infrastruktur som långsiktigt finns ansamlad i regionkärnan B, desto närmare regionkärnan A skall regiongränsen för B förläggas.

Den marginella avkastningen av infrastrukturen i B, som tillfaller ett företag, lokaliserat till läget C (i figuren), anges av sträckan CD, som i realiteten är läge C:s markvärde.

I exemplet antas företag och hushåll endast kunna utnyttja den egna regionkärnans infrastruktur, när gränsen väl dragits. Regionindelning innebär enligt denna teoretiska princip att en region med relativt stor kärna av infrastruktur skall ha stor utsträckning medan glesbefolkade regioner av bärkraftsskäl också borde ha stor utsträckning. Dessa två principer är självfallet omöjliga att förena.

Sammanfattning

Den offentliga sektorn har tre huvudsakliga utgifter; transfereringar, offentlig konsumtion (serviceproduktion) och investeringar. De senaste decennierna har inneburit en fortlöpande expansion av utgifter för transfereringar och offentlig konsumtion på bekostnad av investeringar i infrastruktur.

Utvecklingen har varit likartad i många centralstater, medan federalstaterna haft en lugnare utveckling av den offentliga sektorns utgifter och därmed av det långsiktiga skattetrycket. En förklaring till denna skillnad kan vara att federalstater genom sin regionalisering av många beslut begränsar möjligheterna till påverkan från nationella intressegrupper samtidigt som det direkta regionala politiska ansvaret tvingar fram större effektivitet vid implementeringen av politiska beslut. Det finns också starka federalistiska tendenser i Europa under de senaste decennierna.

Det finns stora fördelar med en tydligare arbetsfördelning mellan statliga, regionala och lokala parlament. Mycket av det traditionella statliga ansvaret för utvecklingsbefrämjande infrastruktur kan numera läggas på den regionala nivån. Många av serviceuppgifterna, som idag ligger på regional nivå, kan däremot med fördel föras närmare konsumenterna och därmed till den kommunala nivån. Därmed skulle regionala direktvalda parlament kunna ta ansvar för den långsiktiga regionala utvecklingen genom ett huvudansvar för kunskapsbyggnaden och annan icke-materiell infrastruktur samt för huvuddelen av investeringar i nätverk och annan materiell infrastruktur.

En sådan omläggning av ansvaret för utgifterna förutsätter emellertid en mer rationell form för finansiering av den offentliga sektorn. Hittills har inkomstbeskattningen använts av alla tre nivåer hos den offentliga sektorn. Det är ingen förhandlingstekniskt effektiv lösning. Det vore betydligt mera effektivt att låta beskattningen av inkomster reserveras för den kommunala sektorn, medan mervärdesskatter och andra skatter på varor och tjänster enbart finge utnyttjas av staten. För att ge maximalt rimliga incitament till rationell utbyggnad av infrastrukturen bör beskattning av fastigheter och särskilt marken efter dess tillgänglighet till infrastruktur vara den viktigaste inkomstkällan för de regionala parlamenten. Med en sådan uppläggning av beskattningssystemet får man dessutom betydligt bättre fördelningspolitisk inriktning av den regionala nivåns beskattningssystem. Områden med dålig tillgänglighet till offentlig infrastruktur behöver med ett sådant system inte medverka till infrastrukturens finansiering.

5. REGIONALA UTVECKLINGSPROGRAM

Regional utveckling kan inte ske utan investeringar i infrastruktur. Under 1800-talet och den första hälften av 1900-talet befodrades den regionala utvecklingen medvetet genom infrastrukturinvesteringar i både Västeuropa och USA. Under efterkrigstiden har långsiktiga infrastrukturinvesteringar försumrats i allt högre grad, först i USA och senare även i nordvästra Europa. Den internationella tyngdpunkten i fråga om infrastrukturella satsningar har i stället förskjutits mot Ostasien och Syd-europa. Till de största programmen för regional utveckling under 1990-talet hörde infrastrukturprogram i Kansai (Japan), Singapore, Hongkong och Spanien.

Singapore är visserligen i konstitutionellt avseende en stat, men är i realiteten en region vid Malaysias sydspets. Regionen var fram till 1963 en utpost i det brittiska imperiet. Med undantag av den stora hamnen och det brittiska lagsystemet saknade regionen i stort sett modern infrastruktur. Genom en genomtänkt infrastrukturstrategi blev det möjligt för regionen att inom loppet av två decennier etablera sig som den ledande handels- och tjänsteregionen i Sydostasien. Medlen för denna utveckling av regionens konkurrenskraft var framförallt utbyggnaden av flygplatsen (Changi), investeringar i vägar, tunnelbana och annan kollektivtrafik, samt en företagervänlig politik som kombinerade låga skatter med låg korruptionsnivå. Något senare inledde Hongkong en liknande strategi som också kombinerar en modern storflygplats, förstklassiga vägar och kollektivtrafik med låga skatter, korruptionsfrihet och ett brittiskt lagsystem. I både Singapore och Hongkong har man under nittioalet kompletterat nätverksinvesteringarna med satsningar på utbyggnad av universiteten, som bland annat har inneburit att man betalar bland världens högsta löner för att locka till sig professorer från framförallt Europa och USA.

Även i Sverige finner vi, trots begränsningarna i fråga om regional självstyrelse, goda exempel på initiativ från näringslivets organisationer, särskilt handelskammarna, när det gäller att förbättra de infrastrukturella villkoren för regional utveckling. I Jönköpings län initierade till exempel handelskammaren den nya internationella handelshögskolan, som kombinerar avancerad forskarutbildning med en inriktning på internationalisering av det svenska näringslivet.

Men längst har arbetet på en för näringslivet och regionen gemensam infrastrukturell strategi nått i Mälardalen, Sydsverige och Västsverige. I samtliga tre fall har de utvecklingsstrategiska regionala initiativen tagits av dessa regioners handelskammare. I det följande redovisas kortfattat några av de viktigaste inslagen i dessa regionala utvecklingsstrategier.

Sydsvensk Framtid

1988 omorganiserades handelskamrarna i södra Sverige och Sydsvenska Industri- och Handelskammaren bildades. Verksamhetsområdet omfattar Kalmar, Kronobergs, Blekinge, Skåne och södra Hallands län.

Denna regionindelning – eller mycket snarlika indelningar – återfinns hos ett antal företag, försäkringsbolag samt banker. För näringslivet var det därför naturligt att skapa en gemensam handelskammare för hela Sydsvrige. Detta har också inspirerat kommunerna i Sydsvrige till ett ökat samarbete och kort efter bildandet av Sydsvenska Industri- och Handelskammaren bildades Sydsam, ett samarbetsorgan för primär- och landstingskommuner i Sydsvrige.

I samband med fusionen mellan de tre handelskamrarna i Sydsvrige som ledde till bildandet av Sydsvenska Industri- och Handelskammaren diskuterade näringslivet frågan om ett utvecklingsprogram för hela Sydsvrige. Tanken var att skapa ett strategiskt dokument som bortsåg från invanda mönster och administrativa gränser och som pekade på problem och möjligheter för det sammantagna Sydsvrige. Under hösten 1989 presenterades analysen i boken "Sydsvensk Framtid".

Studien visar att den långsiktiga utvecklingen i Sydsvrige varit ogynnsam. Regionens invånare har en genomsnittlig inkomst som understiger landets genomsnitt och någon spontan vitalisering bör man inte räkna med. För att vända utvecklingen krävs samordnade aktiva insatser från näringslivet, staten och kommunerna.

Den viktigaste förklaringen till bristen på dynamik i Sydsvrige är de senaste decenniernas brist på infrastrukturella initiativ. Bland annat saknade Sydsvrige innan Øresundsbron tillkomst en slagkraftig tyngdpunkt i flygnätet. Vidare råder en mycket ojämn fördelning inom regionen av högre utbildning, då särskilt forskarutbildningen. Bristen på högteknologiskt och annat kunskapsintensivt näringsliv är också bekymmersam.

För att vända utvecklingen krävs en satsning på högklassig infrastruktur baserad på kunskaper, kreativitet, kultur och kommunikationer. En sådan kan bereda vägen för en regional anslutning till det K-samhälle, som tagit form i avancerade europeiska, amerikanska och japanska regioner.

I Sydsvrige utgör området Malmö/Lund en naturlig tyngdpunkt för en framtida K-region. Med den nya Øresundsbron är förutsättningarna goda för att detta område och området på andra sidan Øresund – Hovedstadsregionen – ska kunna integreras till en av de största europeiska arbetsmarknadsregionerna med en gemensam bostadsmarknad och goda förutsättningar för högteknologisk industri. Dessvärre har de höga priserna för personbilstrafik på Øresundsbron bromsat upp integrationsprocessen. Potentialen är dock fortsatt god för att Øresundsregionen skall kunna bli en realitet. I en framtida fullt integrerad

Øresundsregion finns tillgång till flera universitet och högskolor, god kultur, en internationell storflygplats med Sturup som komplement samt även andra kommunikationsknytpunkter.

Men för att kunna utnyttja potentialen i detta område krävs investeringar i väg- och spårbunden lokaltrafik, förbättringar av godshanteringen från främst Helsingborg, Trelleborg och Ystad samt en fortsatt satsning på etableringar av nya kunskapsintensiva centra för att fånga upp och kommersialisera forskningen.

Ett nytt kraftcenter i Malmö/Lund skulle fungera som ett dynamiskt landsdelscenter med positiva influenser i stora delar av Sydsverige.

Sydöstra Sverige (Blekinge, Kronoberg och Kalmar län) har länge haft en förhållandevis besvärlig ekonomisk situation med bl a hög arbetslöshet. Orsakerna härtill är främst två. För det första är utbildningssituationen i sydöstra Sverige mycket ogynnsam och för det andra är vägstandarden bitvis dålig. En mycket avgörande insats för sydöstra Sveriges del vore en satsning på ett nätverksuniversitet med fasta forskningsresurser inte endast i Växjö utan också i Kalmar och Karlskrona/Ronneby. Med hjälp av ett nätverksuniversitet kan tillgången till kvalificerad arbetskraft förbättras samtidigt som näringslivets omstrukturering från varudominerad till kunskaps- och informationsintensiv verksamhet kan påskyndas.

Sydsvenska Industri- och Handelskammaren har sedan 1989 drivit strategin för utveckling av Sydsverige såväl regionalt som nationellt, men även internationellt. De i Sydsvensk Framtid grundläggande tankegångarna och förslagen till åtgärder har vunnit gehör.

I ett internationellt perspektiv har utvecklingen lett till att Sydsverige kommit att tillhöra ett geografiskt höginträsant område. Den ekonomiska tyngdpunkten i Europa kommer att förskjutas mot nordost till följd av Tysklands återförening och på litet längre sikt genom integrationen av östra Europa inom EU. Området kring södra Östersjön, med ett befolkningsunderlag på cirka 50 miljoner invånare, är en mycket intressant marknad. Inom denna marknad utgör Øresundsregionen, med tre miljoner invånare och cirka 150.000 företag, en självklar metropol med ett stort influensområde.

Sydöstra Sverige kan utnyttja sitt geografiska läge för att fungera som port från Skandinavien till främst de baltiska staterna och Polen. Mot bakgrund av bland annat trafikinfarkten i vägnäten runt Hamburg och i västra Centraleuropa kommer ett nytt fungerande europeiskt transportnät att byggas upp i östra Europa.

Redan 1990 tog Sydsvenska Industri- och Handelskammaren fasta på de möjligheter utvecklingen bjuder i södra Östersjöområdet och har bland annat genom det årligen återkommande arrangemanget "Hansa Näringslivsdagar" skapat ett idéforum som från starten lett till utökat samarbete i området. Syd-

svenska Industri- och Handelskammaren var tillsammans med tyska och polska handelskamrar drivkraften bakom bildandet av Baltic Chamber of Commerce Association, som projektvis arbetar med utveckling av bland annat industri och handel samt infrastruktur.

Den 1 januari 1999 bildades en ny skånsk region med regionalt utvecklingsansvar på försök ("Region Skåne"), som har vidgade befogenheter och som omfattar den region som fram till 1998 bestod av Malmöhus och Kristianstads län. Även om regionförstöringen och de officiellt uttalade målsättningarna måste betecknas som ett steg i rätt riktning, så har effekterna hittills inte kommit i närheten av bästa möjliga reorganisation. Dels har utvidgningen varit i blygsammaste laget. För regionala infrastrukturinvesteringar är det troligt att en sydsvensk region även borde innefatta södra Halland, Blekinge och södra Småland.

Men gränsdragningens problem är förhållandevis små jämfört med inriktningens problem. Trots en uttalad målsättning om att fokusera på regional utveckling och infrastruktur visar officiell statistik att sjukvården totaldominerar Region Skånes verksamhet. Under år 2000 utgjorde utgifterna för hälso-, tand-, och sjukvård 85.6 procent av de totala utgifterna, vilket kan jämföras med 88.4 procent för den landstingskommunala sektorn som helhet (Landstingsförbundet 2001).

Det icke reorganiserade landstinget i Stockholms län är fortfarande det län som har det i kvantitativa termer största ansvaret för infrastruktur. I Stockholms län var sjukvårdens andel mindre än 80 procent av de samlade utgifterna år 2000, samtidigt som utgifter för transporter uppgick till 10.6 procent. I Skåne var motsvarande transportandel 3.5 procent efter introduktionen av försöksverksamheten. Enligt vår analys borde transporter, kommunikationer och annan infrastruktur stå för huvuddelen av Region Skånes regionalt finansierade utgifter.

Vi har i tidigare avsnitt argumenterat för en decentralisering av sjuk- och hälsovård till kommun- eller individnivå. Sammanslagningen av Malmöhus och Kristianstads län är således ett steg i omvänd, dvs mindre effektiv, riktning. Förslagen till ny regionindelning och nya regionala befogenheter som ges i denna bok har inte blivit mindre akuta på grund av försöksverksamheten som den har förverkligats i Region Skåne, eller för den delen i Västra Götalands eller Kalmar län.

Stockholmsregionen på 2000-talet

Stockholmsregionen är den region som har störst betydelse för utvecklingen i Sverige som helhet. För utvecklingen inom den privata sektorn har Stockholmsregionen en ännu större betydelse. I regionen finns ledningen för flertalet av Sveriges storföretag. Via regionens företag sprids teknik och nya produkter till

alla delar av landet. Andelen högutbildade inom näringslivet är högre i nästan alla yrkesområden i Stockholmsregionen i förhållande till andra delar av landet. Tyngdpunkten inom regionens näringsliv ligger inom sådana näringsgrenar som har goda långsiktiga framtidsutsikter, medan andelen anställda inom stagnerande näringsgrenar är liten.

Det finns dock återkommande hot mot en fortsatt positiv utveckling i regionen. Ett sådant hot är regionalpolitiska åtgärder för att styra utvecklingen från Stockholmsregionen mot mindre utvecklade regioner. Försämrade utvecklingsmöjligheter i Stockholm innebär inte förbättrade utvecklingsmöjligheter i andra delar av landet. Regional utveckling är inte ett nollsummespel. Tvärtom skadar ofta åtgärder riktade mot utvecklingen i Stockholm även andra delar av landet. Alternativ till företagsetableringar i Stockholm är ofta etablering i andra storstadsområden i Europa – inte en etablering i andra delar av Sverige.

Ett utvecklingsproblem för Stockholmsregionen är att infrastrukturen är eftersatt inom vissa områden. Detta gäller framförallt vägnätet och bristen på snabba kringfartsleder utanför centrum, vilket har gjort att trafikstockningar och andra trängselproblem blivit allt vanligare.

Stockholmsregionens största tillgång är tillgången till välutbildad och kreativ arbetskraft, vilket är den viktigaste lokaliseringsfaktorn för många av de nya, post-industriella, branscherna. En fortsatt förstärkning av utbildningskapaciteten på alla nivåer måste därför ständigt vara en prioritet.

Stockholmsregionen hade under nittioalet den mest expansiva utvecklingen av alla Sveriges regioner. Tillväxttalen och befolkningsstillväxten var mycket högre än i Sverige som helhet. Arbetsmarknaden har visat sig vara kapabel att absorbera den inflyttande arbetskraften, vilket påvisas av att lönenivåerna har varit höga samtidigt som andelen arbetslösa har varit betydligt lägre än det svenska genomsnittet. Däremot har expansionen orsakat problem på bostadsmarknaden, vilket har avspeglats i en snabb stegring av bostadspriserna och tilltagande bostadsbrist.

En högprioriterad åtgärd för Stockholmsregionens politiker borde därför vara att åstadkomma en avreglering av hyresmarknaden i syfte att åstadkomma marknadsbestämda bostadshyror. Hyrorna är orimligt låga i regionens inre delar, vilket har inneburit att det i praktiken är omöjligt för nyinflyttade att på ett lagenligt sätt hyra lägenheter i större delen av Stockholmsregionen, oavsett betalningsvilja. En annan åtgärd som skulle främja tillgången på bostäder till rimlig kostnad är en liberalisering av markanvändningsregleringarna. En positiv effekt av att acceptera högre densiteter, lägre standardkrav och mindre ytor skulle vara att det skulle bli möjligt även för yngre personer, inflyttande från övriga landet och invandrare att bo i attraktiva och tidsbesparande lägen. Detta skulle i sin tur förstärka Stockholmsregionen som centrum för nyföretagande och klusterbildningar.

Västsveriges regionala utveckling

Liksom i andra regioner är det viktigt för Västsverige att regionens kompetens och traditioner utnyttjas, utvecklas och bevaras. Man måste därför hitta vägar att vidareutveckla högskolekompetens och näringslivskompetens av visst slag i en del av regionen och en annan kompetens i en annan del av regionen. Referenserna bör inte vara regionerna i Sverige utan Europas framgångsrika regioner.

Transport- och kommunikationsmöjligheterna i regionen spelar stor roll. En annan utgångspunkt är de historiska kulturella samarbetsmönstren. En tredje utgångspunkt är de etablerade regionala och kommunala mönstren för samverkan.

För många personer och företag är Västsverige ett område bestående av Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län, Skaraborgs län och norra hälften av Hallands län. Det är ett stort område med nära två miljoner invånare.

På grund av en allmänt utbredd insikt om regionens storlek slogs 1998 Göteborgs- och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län samman och ombildades till Västra Götalands län. I likhet med Skåne län ombildades det nya länet på försök 1999 till att bli en region med ansvar för övergripande regionala utvecklingsprogram. I ännu högre grad än i Region Skåne visar dessvärre utgiftsstatistiken att huvuduppgiften för regionen fortfarande är sjukvård. År 2000 utgjorde hälso- och sjukvårdsutgifter 91.6 procent av regionens samlade utgifter, vilket till och med var högre än genomsnittet för alla Sveriges län och regioner. Transportutgifterna utgjorde samtidigt endast tre procent av utgiftsbudgeten. Kritiken som i Skåneavsnittet riktades mot Region Skåne gäller därför i kanske ännu högre grad Västra Götalands region. Dessutom är det svårt att förstå varför Skaraborgs region ingår i den västsvenska regionen samtidigt som vissa kommuner (Kungsbacka och Varberg) mycket nära regionens centrum i Göteborg inte har anslutits till regionen.

Huvudslutsatsen är att Västra Götalands region borde vara mycket mer inriktad på investeringar i infrastruktur, framförallt med avseende på bilvägar och kollektivtrafikförsörjning inom en expansiv Göteborgsregion.

6. SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Behoven av ny infrastruktur

Vid det förra sekelskiftet dominerade företag som baserades på exploatering av skogarnas, gruvornas och vattnens resurser och på användning av de nya järnvägssystemen och den starkt utbyggda sjöfarten för varuhandel med andra regioner. Nätverken byggde på storskalighet i industrin och lokalisering av de ofta mycket stora fabriker till sådana lägen där järnvägen hade kontakt med någon hamn. För de mera småskaliga produktionsenheterna krävdes i första hand närhet till naturens resurser och tillgänglighet till hamnstäderna med järnväg, kanal- eller flodsjöfart. Regionernas inkomster kom därmed att ligga i stora industriella hamnstäder och i stations- och brukssamhällen. Sundsvall, Norrköping, Trollhättan, Göteborg och Bergslagens alla bruksorter blev därmed typiska noder i industrialismens nätverk. Infrastrukturen för transport av varor och tjänster var storskalig och gles och krävde industriell anpassning till denna infrastruktur.

Den icke-materiella infrastrukturen, dvs allmängiltiga kunskaper och information, var bristfällig och framför allt mycket ojämnt fördelad mellan människor och olika regioner. Denna ojämna fördelning av kunskaper och information, krävde en organisation av företag och den offentliga sektorn enligt hierarkiska principer, ofta med starkt centralistisk prägel. I korthet premierades storskaliga lösningar på produktions- och distributionsproblemen med hierarkisk organisation av besluts- och kontrollsystemen såväl i den privata som i den offentliga sektorn.

Det stora, enhetliga och hierarkiskt organiserade företaget baserat på nationella naturresurser var en ofrånkomlig realitet. Det var samtidigt stora fördelar att organisera den offentliga sektorn och särskilt statsmakten som en likartad hierarki, baserad på nationell enhet.

Hela 1900-talet, men framförallt efterkrigstiden, har inneburit en stegvis övergång till nya villkor för näringslivets och den offentliga sektorns produktion och organisatoriska uppbyggnad.

Utvecklingen av infrastrukturen har inneburit ett övergivande av järnvägens dominans vid landtransporter och sjöfartens dominans vid handel mellan olika kustområden. Investeringarna i fysisk infrastruktur har lett till att detta mönster har brutits till förmån för en alltmer tydlig överlagring av nya och gamla nätverk, där numera flyg-, väg- och telenät tillsammans med järnvägsnäten givit ständigt växande möjligheter till val av transport- och kommunikationsmedel över allt

större ytor i de utvecklade länderna. De ursprungligen mycket glesa och storskaliga näten har avlösts av täta, småskaliga och flexibla nät med hög täckningsgrad i de flesta av OECD-länderna.

Samtidigt har utbyggnaden av den icke-materiella infrastrukturen i form av utbildning, forskning och annan kunskapsutveckling inneburit en höjning och utjämning av framför allt den formella utbildningsnivån. Det innebär att de flesta regioner numera har god tillgång på kunskap av betydelse för rationellt beslutsfattande. Kunskaperna är inte längre koncentrerade till ett fåtal huvudstäder och andra stora regioner.

En av de allra viktigaste förutsättningarna för rationellt beslutsfattande är god tillgång på information. Utbyggnaden av olika informationssystem och deras anslutning till nätverk för informationsöverföring har gått mycket snabbt och det är numera möjligt att utnyttja dessa datoriserade informationsbaser som beslutsunderlag i praktiskt taget alla regioner.

De allt tätare nätverken för transporter och handel, den regionalt sett allt jämnare fördelningen av kunskaper och information har gjort det möjligt att förändra näringslivets och den offentliga sektorns organisation.

En ny företagsstruktur är under framväxt. Företag som IKEA, Digital, Benetton och ABB ger exempel på det postindustriella företagandet. Dessa företag förenar omfattande nätverksanvändning, storskalighet i vissa avseenden och småskalighet i andra för att uppnå en mycket högre effektivitet än vad som kunde uppnås i de industriföretag som fann sin form vid industrialiseringens inledning.

De nya företagen, som är anpassade till de nya infrastrukturella villkoren, utvecklar betydande storskalighet vid användningen av resurser som är gemensamma för koncernen. Hit hör forsknings- och utvecklingsresurser, resurser för global marknadsföring, finansiering och logistisk systemuppbyggnad. Men samtidigt utvecklar denna nya typ av företag småskalighet i produktionen för att kunna utnyttja små resursbaser och småskalighet i sina distributionsenheter för att kunna förbättra sin "service management" och sina kontakter med kunderna.

Ett annat drag är tendensen att avveckla hierarkierna för att genom självorganisation under krav på lönsamhet uppnå bättre anpassningsförmåga till föränderliga marknader, kreativitet och innovativitet.

På den regionala nivån har den postindustriella omvandlingen kommit att innebära helt nya förutsättningar. Industrialismens stora hamnstäder har inte längre samma lokalisering fördelar för företagen som under den tidiga industrialismen. De nya nätverken har istället kommit att förstärka de delar av inlandet i Västeuropa som nu fått tillgång till många transport och kommunikationssystem. Därmed har regioner som Baden-Württemberg, Bayern och Lombardiet kommit att få en mycket snabb ekonomisk tillväxt, särskilt i de delar som varit rikt för-

sedda med forskning, formgivning och annan kreativ kapacitet. Som ett exempel på den regionala strukturomvandlingen kan vi se Lombardiet i Norditalien, som i termer av inkomst per capita är mer produktivt än Mälardalen. Näringsliv och politiker i dessa regioner har i förhållande till nationalstatens politiker och dess byråkrati en betydligt bättre överblick när det gäller behov av infrastrukturell utbyggnad för långsiktig utveckling av företagsamheten.

De nya företagens reorganisation av produktion, distribution och beslutsfattande har självfallet uppmärksammats av den offentliga sektorns organisationsexperter. Runt om i Västeuropa ställs nu krav på avveckling av den offentliga sektorns hierarkiska organisation med inriktning mot självorganisation. Men rekonstruktionen av den offentliga sektorn går betydligt långsammare, eftersom man där inte har lika starka incitament att effektivisera produktionen och distributionen av tjänster och infrastruktur.

Omvandlingen av näringslivet mot en ny företagsstruktur och utvecklingen av nya nätverksföretag har kommit att innebära en reduktion av nationalstatens betydelse för anpassning av infrastrukturen. Genom företagandets inriktning är många regioner nu snarare noder i europeiska eller globala nätverk. Det är inte i första hand viktigt att med hjälp av infrastrukturen nå ut till regionala naturresurser i Sverige eller att nå beslutscentra i Stockholms-regionen. För många regioner är det viktigare att förbättra den internationella tillgängligheten och förbättra andra förutsättningar för samspel med regioner utanför Sverige. För dessa infrastrukturella upprustningar är det betydligt mer rationellt att inom regionerna självständigt kunna fatta beslut om dessa offentliga investeringar. Det är mot den bakgrunden man bör se de ständigt växande kraven i svenska och andra västeuropeiska regioner på vidgade möjligheter att regionalt och självständigt kunna ta initiativ som befrämjar den egna regionens utveckling.

Den federalistiska trenden i Västeuropa

Det finns en tydlig tendens till federalism i Västeuropa. Den Europeiska Unionen innehåller två väletablerade federalstater, nämligen Tyskland och Österrike. Därutöver tillkommer Spanien och Belgien, som genom sina konstitutionella reformer nu blivit till nya europeiska federalstater. Men även Unionen är en federalistisk konstruktion. Det innebär inte några motsättningar att stater med federal struktur ansluts till Unionen med dess federala struktur. Därigenom förstärks subsidiaritetsprincipen, som innebär att varje beslut bör fattas på lägsta effektiva självständiga nivå.

I Spanien och norra Italien har under de senaste två decennierna utvecklats allt starkare krav på regionalt självbestämmande. Två mycket utpräglade exempel är självständighetskraven i Katalonien och Lombardiet, som är två av

de mest avancerade regionerna i sydvästra Europa. Men även i det traditionellt centralistiska Frankrike finns en opinion för ökad regional autonomi. Numera är det inte ovanligt att franska regioner ingår i gränsöverskridande regionala utvecklingsprojekt. I Storbritannien har kraven på regional självständighet medfört inrättande av regionala parlament i Skottland och Wales och en direktvald borgmästare i London.

Den federalistiska tendensen har framför allt fyra orsaker:

1. Varje region, och särskilt de mest utvecklade, ingår i sitt eget europeiska eller globala nätverk av likartade eller komplementära regioner. Det innebär att regionerna har sina egna specifika och från de allmänna nationella kraven självständiga strategier för utveckling av sin egen infrastruktur.
2. Stordriftsfördelarna är numera i fråga om regional skala betydligt mera begränsade än vid industrialismens inledning i Sverige. För att klara det industriella samhällets behov av infrastruktur i form av järnvägar, hamnar, utbildningssystem etc krävdes nationell mobilisering av finansiella och andra resurser. Sverige är numera flerfaldigt större både i fråga om arbetskraftsresurser och tillgång till eget och upplånat kapital. Samtidigt har de tekniska odelbarheterna inte blivit större än de var vid det förra sekelskiftet. Sammantaget innebär det att meningsfulla strategier för investeringar i ny infrastruktur mycket väl kan utvecklas på den regionala nivån.
3. De teoretiska kunskaperna och teknisk och annan dokumentation är idag lika tillgänglig i de flesta större regioner som i de nationella huvudstäderna. Den stora infrastrukturella upprustningen som skedde i Barcelona inför OS 1992 visar att beslut om och genomförande av mycket stora investeringsprojekt är möjliga, även i medelstora europeiska stadsregioner.
4. Exempelen från federalstaterna har gynnat federalismen i de klassiska centralistiska enhetsstaterna. Det har visat sig att efterkrigstidens ekonomiska utveckling i OECDs federalstater har varit gynnsammare än i huvuddelen av de centralistiska enhetsstaterna. Samtidigt har federalstaterna genomsnittligt haft en betydligt lägre skatte- och subventionsnivå i förhållande till bruttonationalprodukten.

Federalismen tycks verka begränsande för den offentliga sektorns expansion.

En utveckling i federalistisk riktning av den svenska offentliga sektorn tycks därmed vara tämligen oundviklig på längre sikt. För att uppnå bärkraft vid regionalisering av beslut om infrastruktur på den regionala nivån krävs en

rekonstruktion av den svenska offentliga sektorns regionala arbetsfördelning. Uppgifter som sjukvård och andra offentliga tjänster bör föras betydligt närmare konsumenterna och därmed helt överföras till den kommunala nivån. Helt nyskapade landsting, utan ansvar för sjukvården och med stor självständighet från staten, kan därmed överta ansvaret för den icke-materiella och materiella infrastruktur som krävs för att uppnå långsiktig ekonomisk utveckling av regionernas näringsliv och som därmed skulle befordra effektivitet och utveckling av regionernas företag.

Förslag till indelning av Sverige i nya regioner

I Birgerssons enmansutredning rörande Sveriges indelning i regioner visar utredningsmannen att de svenska statliga verken och myndigheterna i många fall valt att inte följa länsindelningen. Snarare har man där valt att dela in landet i betydligt större regioner. I dagsläget har ett tjugotal statliga myndigheter, verk och bolag valt indelningar med i genomsnitt sju regioner. Eftersom de flesta av dessa verk och myndigheter ansvarar för delar av infrastrukturen tycks dessa projekts odelbarheter och andra stordriftsfördelar förutsätta en grövre indelning av landet än nuvarande indelning i län och landstingsområden.

I följande kartbild redovisas ett förslag till indelning av Sverige i nya regioner. Dessa nya regioner bör ge gränserna för såväl län som landsting. Landstingen förutsätts då ha huvudansvaret för infrastrukturens utbyggnad samtidigt som sjukvården decentraliseras så att produktionen sköts i självständiga sjukhus, medan upphandlingen i huvudsak sköts av hushållen, men med möjlighet till konsumentrådgivning från kommunernas och försäkringssystemets sida.

Den regionindelning som här föreslås ger tämligen stora regioner. Det är emellertid rimligt att anta att avstånden blir allt lättare att övervinna, samtidigt som bärkraftsproblemen även på längre sikt kommer att vara betydande i samband med investeringar i den ofta storskaliga infrastrukturen.

De olika regionernas ekonomiska bärkraft

Den glesa befolkningsfördelningen i Norrlands inland gör det svårt att förena kraven på närhet och ekonomisk bärkraft. Långa avstånd har bedömts lättare att övervinna än alltför svag bärkraft. Det har därför, vid en prioritering av bärkraften, blivit nödvändigt att sammanföra de fyra nordligaste nuvarande länen till en region.

Tabell 18

Regionala procentuella inkomst- och befolkningsandelar					
	Inkomstandel ¹		Befolkningsandel		Blandat
	50-talets början	90-talets början	50-talets början	90-talets början	
Norrland	10,5	9,7	12,7	10,6	8 mdr
Bergslagen	7,6	6,1	7,9	6,7	4 mdr
Mälardalen	34,4	36,0	27,5	31,4	17 mdr
Östsverige	8,4	8,1	9,6	8,9	5 mdr
Västsverige	21,1	20,9	21,4	21,5	12 mdr
Sydsverige	18,0	19,2	20,9	20,9	10 mdr
Summa	100	100	100	100	56 mdr

Källa: Statistisk Årsbok 1953 och 1991

¹ Baserad på taxeringsstatistikens uppgifter om sammanräknad nettoinkomst

Uppges kravet på regional självständighet eller önskemålet om säkerställd långsiktig utveckling kan självfallet Norrland uppdelas i två regioner.

Tabell 19

Nya län och nya landsting (baserade på A-regioner)				
Län/landsting	Befolkning	Andelar		
	1991	Inkomst	90	Bef.
		50	90	90
Norrland (Kiruna/Gällivare, Haparanda, Kalix, Luleå/Boden, Piteå, Lycksele, Skellefteå, Umeå, Örnsköldsvik, Östersund, Sollefteå, Härnösand, Kramfors, Sundsvall A-regioner)	983 616	10,5	9,7	11,4
Bergslagen (Hudiksvall/Ljusdal, Bollnäs/Söderhamn, Gävle/Sandviken, Mora, Ludvika, Avesta/Hedemora, Borlänge/Falun A-regioner)	536 644	7,6	6,1	6,3
Mälardalen (Sala, Fagersta, Köping, Västerås, Eskilstuna, Katrineholm, Nyköping, Uppsala, Enköping, Norrtälje, Stockholm/Södertälje/Lindesberg, Karlskoga, Örebro A-regioner)	2 667 825	34,4	36,0	31,1
Östsvrige (Mjölby/Motala, Linköping, Norrköping, Jönköping, Tranås, Eksjö/Nässjö/Vetlanda, Värnamo, Hulstafred/Vimmerby, Västervik, Visby A-regioner)	858 077	8,4	8,1	10,0
Västsvrige (Varberg, Göteborg, Uddevalla, Trollhättan/Vänersborg, Borås, Lidköping/Skara, Falköping, Skövde, Mariestad, Arvika, Säffle/Åmål, Karlstad, Kristinehamn A-regioner)	1 788 001	21,1	20,9	20,8
Sydsverige (Falkenberg, Halmstad, Eslöv, Ystad/Simrishamn, Malmö/Lund/Trelleborg, Helsingborg/Landskrona, Ängelholm, Hässleholm, Kristianstad, Karlshamn, Karlskrona, Kalmar/Nybro, Oskarshamn, Växjö, Ljungby A-regioner)	1 756 467	18,0	19,2	20,4
Summa	8 590 630	100	100	100

Även om önskan att begränsa Mälardalens och Västsveriges storlek skulle tala för en indelning med en sammanslagning av Örebro och Värmland till ett nytt landstingsområde finns det starka ekonomiska samband mellan Värmland och Västsverige respektive mellan Örebro, Stockholm och övriga delar av Mälardalen. I enlighet med dessa överväganden föreslås en indelning av landet i sex nya landstingsområden och län, som i huvudsak till sina avgränsningar följer de gamla länsgränserna. I vissa fall har dock gränsdragningen ändrats till att bättre återspegla pendlingsrörelser och andra uttryck för ekonomisk och kulturgeografisk samhörighet.

7. AVSLUTANDE REFLEKTIONER OM FRAMTIDENS REGIONALA ORGANISATION

Politikens globalisering

Den globalisering som har kännetecknat den ekonomiska utvecklingen under de senaste tre decennierna har nu även börjat att göra sig gällande på politikens område. Det kommer att innebära ökande kunskaps-spridning och konkurrens även i fråga om politiska institutioner och organisationsformer. Den globala konkurrensen på marknaden mellan producenter av olika varor och tjänster sprids till politikens område. Nationalstaten kan allt mindre ses som en isolerad autonom och därmed monopolistisk enhet. Vi kan i stället skönja ett utvecklingsförlopp med fler politiska nivåer och med mer påtaglig konkurrens mellan politiskt definierade kontinenter, nationer, regioner och lokalsamhällen. Konkurrensen beror i första hand på att politiker tävlar om att locka till sig mobila människor, företag, materiellt och immateriellt kapital.

Det är omöjligt att förstå politikens globalisering om man inte först får klart för sig de bakomliggande ekonomiska processer som drivit på utvecklingen. Den absolut viktigaste orsaken till efterkrigstidens ekonomiska globalisering har varit de fallande, geografiskt beroende, transaktionskostnaderna, som framförallt härrör från förbättringarna av transport- och kommunikationssystemen. En annan orsak är de kulturellt betingade reduktionerna av de geografiska transaktionskostnaderna, som till exempelvis orsakats av spridningen av språkkunskaper (framförallt i engelska), resandets tillväxt och förlängning samt den stabila fred som kännetecknat relationerna mellan länder i Västeuropa och Nordamerika.

Sammantaget har den kraftiga reduktionen av de geografiska transaktionskostnaderna inneburit att rumslig arbetsdelning, handel och internationella placeringar och direktinvesteringar blivit allt mer samhällsekonomiskt effektiva. Uppgången i internationaliseringens effektivitet gäller båda i absoluta och relativa tal. Internationaliseringens större relativa effektivitet har haft som politisk konsekvens att det blivit allt svårare att argumentera för politiska begränsningar av handel, kapitalflöden och internationella investeringar.

På sjuttioalet inleddes den politiska avregleringen av olika nationellt definierade protektionistiska regelverk. Detta bör framförallt ses som en reaktion mot att det blivit uppenbart att protektionismen hämmar tillväxten, framväxten av nya branscher och konsumenters valmöjligheter.

Den första milstolpen i avregleringsvägen var slopandet av restriktioner för internationella valutaflöden. Samtidigt avreglerades handeln successivt genom olika multilaterala handelsavtal som initierats av GATT. På åttiotalet följdes liberaliseringen av världshandeln och valutaflödena av den stora avregleringen av världens finansiella marknader. Det blev nu möjligt att placera i internationellt diversifierade portföljer. Nationella och regionala beslutsfattare började också på allvar att konkurrera om att erbjuda förmånliga villkor för internationella investerare, framförallt i fråga om multinationella företags direktinvesteringar i produktionsanläggningar, distributionscentra och FoU-enheter.

På nittiotalet visade sig den Europeiska Gemenskapen bli den pådrivande kraften bakom ytterligare avregleringar. Organisationen ombildades som den Europeiska Unionen i samband med begränsningen av nationella hinder mot de "fyra friheterna" i den gemensamma marknaden (dvs fria varu- och tjänsteflöden, fria kapitalrörelser och fri omflyttning). Så småningom avskaffades också gränskontrollen av resande mellan olika medlemsländer. Unionen förstörades samtidigt genom att Sverige, Finland och Österrike togs med som medlemsstater.

I resten av världen gick liberaliseringen inte lika snabbt. Dock skapades ett nytt frihandelsområde (NAFTA), som omfattar USA, Kanada och Mexiko. Dessutom genomfördes en rad avregleringsreformer av världshandeln genom GATT och dess mer ambitiösa efterföljarorganisation, WTO.

Samtidigt som olika ekonomiska flöden har avreglerats och politiker konkurrerar allt mer både internationellt och interregionalt om mobila produktionsfaktorer, har den politiska ansvarsfördelningen ännu inte anpassats i någon större utsträckning till den globaliserade ekonomin. De flesta politiska beslut fattas fortfarande på nationell nivå, framförallt i konstitutionella centralstater som de nordiska länderna, Nederländerna, Italien, Storbritannien och Frankrike. Teoretiska överväganden och praktiska erfarenheter från olika organisationsprinciper visar emellertid att det inte finns något starkt ekonomiskt argument för nationalstatens dominans. Allt mera sköts offentliga angelägenheter bäst på lokal nivå. Den regionala nivån, som i ekonomiska sammanhang bäst definieras som ett geografiskt område med en gemensam infrastruktur för transporter, blir – på grund av den ekonomiska tillväxten – den mest effektiva politiska nivån för beslut om och finansiering av även storskalig materiell och immateriell infrastruktur.

På grund av avregleringen och informationens och kunskapernas större mobilitet kommer det att bli uppenbart att ineffektiva politiska organisationsformer hämmar den ekonomiska utvecklingen. Visserligen konkurrerar regioner i första hand med att erbjuda ett paket bestående av framförallt transportinfrastruktur, kunskapsinfrastruktur och boendemiljö. Investerare är framförallt intresserade av kostnadseffektivitet i vid mening och rörliga människor av en attraktiv boendemiljö och goda pendlingsmöjligheter till en rimlig kostnad. Ansvarsfördelningen mellan stat, landsting och kommun får därför indirekt

betydelse genom att politiskt initierade investeringar och regelverk beslutas på dessa olika nivåer. Dessa investeringars och regelverks kvalitet beror dels på var besluten fattas och dels på i vilken mån politikerna är konkurrensutsatta av de som "röstas med fötterna".

Experimenten med ny regional organisation i Sverige

Vi har i tidigare avsnitt pekat på de stora fördelar som skulle nås om Sverige kunde genomföra en regional decentralisering av den offentliga sektorns beslut om investeringar i och drift och underhåll av all regionalt betydelsefull infrastruktur. På grund av de betydande odelbarheter och andra stordriftsfördelar som präglar infrastruktur är det emellertid nödvändigt att ändra indelningen av Sverige i regioner för att åstadkomma större storlek och därigenom ekonomisk potential för sådana regionala beslut. En sådan förändrad indelning mot ett mindre antal stora regioner kräver självfallet också att regionerna får en funktionellt rimlig geografisk utsträckning.

Det är olyckligt att de experiment med nya regioner som inleddes under 1990-talet inte uppmärksammat dessa båda krav. Västra Götaland har exempelvis i huvudsak byggts upp av de gamla länen Göteborgs- och Bohuslän, Älvsborgs län och Skaraborgs län samtidigt som inga kommuner från Halland inkluderats. Från funktionella utgångspunkter är denna konstruktion helt orimlig, eftersom norra Hallands kommuner redan är vitala delar av göteborgsregionens arbetsmarknad. På samma sätt har integrationen till en sydsvensk region endast kommit att omfatta Skåne, vilket inneburit att södra Halland respektive Blekinge ställts utanför integrationsprocessen, trots att en rimlig sydsvensk infrastrukturstrategi måste innefatta dessa geografiska områden.

Dessa två nya stora regioner har, samtidigt som man inte uppmärksammat de funktionella regionindelningsbehoven, inte heller avlastats några av sina uppgifter inom sjukvården till förmån för utvidgade beslutsrevir inom försörjning med infrastruktur, särskilt högre utbildning och forskning, kommunikationssystemen och andra gemensamma villkor för företagets och den regionala ekonomins utveckling.

Den mera standardiserade sjukvården är för sin kvalitet och produktivitet inte beroende av landstingens administration. Erfarenheterna från bolagiseringar av sjukvårdsenheter, exempelvis i Stockholm och Helsingborg, visar att dessa mera decentraliserade former för administration av sjukvård inte lett till försämrad produktivitet eller kvalitet på vården. Internationella studier bestyrker denna slutsats. När det gäller åldringsvården är denna redan decentraliserad till kommunerna och förutsätter egentligen endast förstärkningar ifråga om tillgången på kvalificerad personal, särskilt läkare. Däremot kan det vara nödvändigt att

bibehålla den politiska styrningen på regional nivå för de universitetssjukhus som i sig förenar stor bredd i vården, avancerad medicinsk forskning och utbildning av läkare och sjuksköterskor. Det är med andra ord rimligt att behålla den regionala politiska styrningen av denna verksamhet, eftersom den har infrastrukturell betydelse.

Fördelarna av att minska den regionala politiska nivåns ansvar för sjukvården är betydande.

För det första, minskar sjukvårdssektorns utträngning av ansvaret för investeringar i infrastrukturen och för det andra, kan ansvaret för vården på ett tydligare sätt än nu läggas hos de egentliga vårdproducenterna i de enskilda sjukhusen med dess sjukvårdspersonal.

Framtidens regionala organisation: fyra scenarier

Vi har valt att i korthet sammanfatta den framtida inriktningen av Sveriges regionala organisation i fyra scenarier som bygger på olika internationella erfarenheter. Det "oförändrade scenariot" innebär att man behåller nuvarande struktur med förändringar begränsade till mindre omfördelningar av ansvarsområden. Det "federala scenariot" innebär framförallt regionförstoring och större regionala befogenheter. Det "schweiziska scenariot" innebär att små regioner och små kommuner får större befogenheter, samtidigt som lokal och direkt demokrati blir betydelsefulla inslag i beslutsfattandet. Slutligen sammanfattar vi det som vi tror vore det bästa scenariot under beteckningen "subsidiaritetsscenario".

Det oförändrade scenariot

Det första scenariot innebär att ansvarsfördelningen mellan stat, landsting och kommuner i stora drag består. Detta scenario innefattar även en viss utbyggnad av nuvarande försöksverksamhet med landsting med utökade befogenheter och ansvar för den regionala utvecklingen Region Skåne och Västra Götalands län har visserligen en uttalad målsättning om att forma den regionala politiken, men faktum kvarstår att mer än 85 procent av deras samlade utgifter går till sjukvården. Därför har den nya regionala försöksverksamheten inte varit speciellt omvälvande. Den traditionella svenska ansvarsfördelningen mellan staten och landstingen är i praktiken nästan helt oförändrad.

De svenska landstingen och kommunerna tar emot en ganska stor andel av de sammanlagda skatteinkomsterna från hushållen, ungefär en tredjedel. Detta är naturligtvis gynnsamt för det lokala och regionala inflytandet på offentlig verksamhet, men det finns ganska många nationellt beslutade begränsningar av lägre nivåers självständighet. För det första har landstingens och kommunernas

befogenheter endast begränsat konstitutionellt skydd, vilket gör att det inte finns någon långsiktig garanti för lokalt och regionalt differentierad politik. För det andra finns det en mängd av nationellt definierade obligatoriska uppgifter, vilket hämmar möjligheterna för innovativ politik och effektivitetshöjande konkurrens mellan län och kommuner. För det tredje omfördelas en del av de kommunala intäkterna genom beslut på den nationella nivån, vilket tar bort en del av det kommunala ansvaret för effektivt resursutnyttjande. Det är också betecknande att den mellankommunala differentieringen av kommunalskatter, utgifter och regleringar är mycket mindre inom Sverige än motsvarande internationella differentiering av kommuner på samma ekonomiska utvecklingsnivå. Det finns inget principiellt ekonomiskt skäl till att detta borde vara fallet.

En oförändrad politisk organisation innebär att infrastrukturpolitiken (främst utbildning och transporter) även fortsättningsvis kommer att skötas på en olämpligt hög aggregationsnivå. Infrastrukturpolitiken planeras i allmänhet bäst på den geografiska nivå som omfattar en region med realistiska möjligheter för (daglig) ekonomisk integration. Ett exempel på en sådan region är till exempel en region bestående av Göteborg, Bohuslän, Västergötland och norra Halland.

Det federala scenariot

Det federala scenariot innebär att Sverige skulle utveckla sig till en konstitutionell federation av samma typ som finns i Tyskland eller USA. Konstitutionella federationer skiljer sig från centralstater genom att delstaterna har vissa garanterade befogenheter gentemot centralstaten. De befogenheter som är speciellt vanliga är utbildningspolitik, transportsystem, och sjukvård. Delstaterna tenderar att vara större än dagens svenska län, fast gränsdragningen är ofta ogenomtänkt och historiskt betingad.

I allmänhet kan dock sägas att traditionella federationer i ett långsiktigt perspektiv har fungerat bättre än centralstater. Dels sköts infrastrukturen på en mer effektiv, om än inte alltid perfekt avgränsad, nivå. Dels gör den konsekventa decentraliseringen av vissa befogenheter inom överskådliga ramar att det finns mer incitament för politiskt entreprenörskap, framförallt på grund av den implicita konkurrensen mellan delstaterna. Konkurrensen verkar också ha gjort det möjligt att få bättre kontroll över storleken på den sammantagna offentliga sektorn. Visserligen är Tyskland inget lågskatteländ, men värderingsmässigt jämförbara centralstater (t ex i Norden, Benelux och Frankrike) har alla högre skatteuttag.

Liksom Sverige har federalstater i allmänhet ett regionalt och lokalt skatteuttag på ungefär en tredjedel av de samlade offentliga utgifterna. Skillnaden består framförallt i att staten har mindre att säga till om i fråga om delstaternas sätt att spendera sina pengar. I vissa fall kan detta naturligtvis leda till att en ohållbar och

slösaktig politik får förekomma i vissa regioner, men den genomsnittliga effekten har varit att konkurrensen från grannregioner haft en disciplinerande verkan.

För Sverige skulle ett federalt scenario kunna innebära att regioner med delstatlig ställning fick grundlagsskyddad rätt till att självständigt fastställa utbildnings-, transport- och sjukvårdspolitik. Omfördelningen mellan olika kommuner skulle ske inom ramen för varje region. Det är då också troligt att ekonomiskt integrerade grannlän skulle slås samman till långsiktigt ekonomiskt bärkraftiga enheter.

Det schweiziska scenariot

Schweiz är världens mest decentraliserade nation. Det är kanske också världens mest ekonomiskt effektiva land. De federala principer som tillämpas i USA, Tyskland och Kanada finns också i Schweiz, men i Schweiz har man dessutom mer av lokalt självstyre och ett större inslag av direkt demokrati. Skattehöjningar måste till exempel godkännas av befolkningen i en folkomröstning på den geografiska nivå där höjningen föreslås. Detta kan vara på federal, regional (kantonal) eller lokal nivå. Ny lagstiftning kan också initieras genom namninsamling och anslutande folkomröstning. I praktiken har detta system haft en starkt hämmande inverkan på de offentliga utgifterna. Schweiz har idag Europas lägsta skatter, trots att värderingsundersökningar har visat att befolkningens värderingar inte skiljer sig särskilt mycket från de svenska. En anledning till att det schweiziska systemet har fungerat så effektivt (BNP per capita är nästan 50 % högre än i Sverige) torde vara att både direkt demokrati och federalistisk decentralisering motverkar de olika intressegruppernas politiska förmåga att omfördela pengar till sig själva.

Till skillnad från de flesta andra federalstater är delstaterna/kantonerna och kommunerna mycket små i Schweiz. Den genomsnittliga kantonen har 250 000 invånare och den genomsnittliga kommunen mellan två och tre tusen invånare. Det är möjligt att vissa önskvärda större infrastruktursatsningar har blivit lidande av detta. Det vore kanske mer effektivt att ha en större Zürich-region eller Geneve-region. Men på det stora hela har Schweiz varit ett framgångsrikt politiskt experiment. Tysk-, fransk-, italiensk- och rätoromansktalande schweizare har levt utan större etniska spänningar inom samma land under flera hundra år, om än i åtskilda språkliga enklaver. Invandrare har accepterats i ganska stor omfattning, om än med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Medelinkomsten är världens näst högsta, om än kombinerad med en hög prisnivå.

Ett schweiziskt scenario för Sverige vore om dagens svenska län fick en kraftigt utökad konstitutionell autonomi, samtidigt som beslutande folkomröstningar infördes på alla nivåer. I likhet med Schweiz skulle detta antagligen leda till att välfärdsstatens "ambitionsnivå" skulle variera från län till län, men med en

genomsnittligt lägre nivå. Infrastruktursatsningarna skulle bli bättre anpassade efter lokala behov, men samtidigt skulle det bli svårare att genomföra större projekt med effekter inom en större region, vilket inte minst erfarenheterna i fråga om utbyggnaden av flygplatsen i Zürich visar.

Subsidiaritetsscenario

Subsidiaritetsprincipen innebär att varje beslut bör fattas på lägsta effektiva nivå. Begreppet introducerades inom ramen för EUs arbete som en motreaktion på de centralistiska strömningar som sammanfattas under benämningen harmonisering. Subsidiaritet innebär ofta maximal decentralisering, till exempel att privatpersoner bör fatta beslut som gäller inköp av privata konsumtionsvaror som bilar, bostäder eller datorer. Ibland kan principen emellertid innebära en centralisering av beslutsfattande till en övernationell nivå. Vanliga exempel för centralisering enligt subsidiaritetsprincipen är till exempel internationella avtal om växthuseffekten eller militärallianser som NATO. Subsidiaritetsprincipen är synnerligen lämpad för en effektivitetsbaserad bedömning av olika politiska nivåers lämplighet för olika ansvarsområden.

Den individuella nivåns roll

I en marknadsekonomi finns det många beslut som inte tas politiskt. Det beror både på att privata beslut i många fall både ökar den enskildes valfrihet och att de leder till bättre incitament för effektivt resursutnyttjande. En stor mängd av produktions- och konsumtionsbeslut som främst påverkar enskilda individer, hushåll eller företag hör till de beslut som bör decentraliseras i maximal utsträckning. Hit hör beslut som rör produktion och konsumtion av livsmedel, kläder, möbler, resor, bostäder, elektronik, fritidsverksamhet och mycket annat. I de flesta fall sköts redan besluten på den individuella nivån i hela OECD-området. Det är framförallt på marknaderna för vård, bostäder och livsmedel som det förekommer omfattande politiska interventioner. Vi menar att dessa politiska åtgärder leder till ineffektiv resursanvändning och att de också är ineffektiva instrument för att uppnå fördelningspolitiska mål.

Den kommunala nivån

Den kommunala nivån är den bästa nivån för att ta beslut om kollektiva nytigheter som är rumsligt begränsade och som endast i begränsad omfattning kännetecknas av skalfördelar i produktionen. Politikområden som borde formas av kommunerna är till exempel grundskole- och gymnasieutbildning, allmän sjukvård, kulturpolitik, stadsplanering, byggnadsreglering, lokal trafikplanering (t ex av gator och torg) och renhållning. Ur ett incitaments- och konkurrensperspektiv borde kommunerna vara självfinansierade och självstyrande på sina spe-

cialområden. Kommunerna borde få möjlighet att (med viss kvalitetskontroll) få utforma egna vård- och utbildningssystem, stadsplaneringsstrategier etc. På så vis kan en marknad uppstå där kreativa kommuner skapar nya lösningar som i sin tur stimulerar andra kommuner att imitera effektiva, kreativa och innovativa kommuners politik. Det är också gynnsamt att låta kommuner experimentera med olika alternativ i fråga om vem som producerar, beställer eller finansierar kommunala investeringar och service.

Vissa empiriska studier har påvisat att det finns tendenser till byråkratisering och tungroddhet i de största svenska kommunerna. Det skulle kanske därför vara effektivitetshöjande att bryta upp de största kommunerna i nya stadsdelkommuner.

Den regionala nivån

Vi har i denna bok argumenterat för en federalisering av Sverige genom en ny indelning i sex stora län med kraftigt vidgade befogenheter. Länens nya avgränsningar är gjorda med hänsyn till effekterna av storskaliga regionala infrastrukturinvesteringar. En sådan indelning visar exempelvis att den Kungsbäck och Varberg bör ingå i ett nytt västsvenskt län. På samma sätt förefaller det naturligt att låta södra Halland, Blekinge och södra Småland ingå i ett nytt sydsvenskt län.

Till skillnad från dagens svenska län kommer de föreslagna länen bara i begränsad omfattning att ägna sig åt sjukvård. Det mesta av vården kan skötas mer effektivt i mindre enheter under en kommunalt beslutad struktur. Det är endast den mycket specialiserade sjukvården som framförallt bedrivs vid universitetssjukhus som bör organiseras på regional nivå.

Huvuduppgifterna för de nya länen blir istället transportpolitik, högre utbildning och forskning samt det allmänna rättssystemet. Transportpolitiken bör framförallt fokusera på investeringar och drift av flygplatser, hamnar, huvudtrafikleder och järnvägslinjer. Det är framförallt de stora transportinvesteringarna som ofrånkomligen bör skötas på storregional nivå. Det är endast på denna nivå som det är möjligt att kombinera översikt, fokusering och intressegemenskap.

Den nationella nivån

Det finns egentligen inget ekonomiskt skäl för att fatta beslut på nationell nivå i Sverige. De av oss föreslagna regionerna har alla tillräckligt stort befolkningsunderlag för att motsvara små nationalstater. Den minsta regionen, Bergslagen, har en befolkning som är större än EUs minsta medlemsland, Luxemburg. Man bör i detta sammanhang komma ihåg att Luxemburg, som egentligen kan betraktas som en franskspråkig belgisk region med full inre självständighet, har varit mycket framgångsrik. Landet har lyckats skaffa sig en nisch som ledande finanscentrum. Luxemburgs BNP per capita är världens högsta. Däremot har

Luxemburg tidigare varit i valutaunion med Belgien och är nu i valutaunion med Europa.

Det är framförallt den övergripande fördelningspolitiken som bör skötas på en högre aggregeringsnivå för att kunna bedrivas på ett tillfredsställande sätt. En kommunalt eller regionalt bestämd fördelningspolitik får nämligen effekten att det leder till en segregation mellan fattiga politiska enheter med en ambitiös men ohållbar fördelningspolitik och rika politiska enheter med en minimal fördelningspolitik, hög genomsnittsinkomst och allmänt god ekonomi. Detta kan visas gälla om det inte finns några hinder mot omflyttning, vilket är en målsättning både inom Sverige och den Europeiska Unionen. Men återigen är det inte självklart att den bästa nivån är den nationella svenska. Åtminstone inte om EU lyckas med att uppnå målet med en gemensam marknad som är lika integrerad som medlemsstaternas respektive marknader.

Den överstatliga nivån

Vi har redan antytt vilka som är de naturliga ansvarsområdena för den Europeiska Unionen. För det första behövs Unionen som vakthund mot uppkomsten av nationell eller regional diskriminering mot producenter eller konsumenter från andra delar av regionen. Det behövs också en europeisk högsta domstol som sista instans i rättstvister, framförallt om det involverar parter från olika delar av Unionen. En gemensam valuta med en gemensam penningpolitik är ett av EUs stora projekt. Det finns också mycket som talar för att detta är den bästa lösningen på problemet med internationella transaktionskostnader och internationell marknadssegmentering. Slutligen är fördelningspolitiken ett område som är ett mer naturligt politikområde för Unionen än för medlemsländerna. Sedan är det en ideologisk fråga om fördelningspolitiken bör som nu vara jordbrukspolitisk, att ägna sig åt att utjämna möjligheter att hjälpa sig själv (t ex genom utbildning eller äganderättsreformer), åt inrättandet av ett europeiskt socialt skyddsnet eller åt en genomgripande omfördelning av hushållsinkomster.

Vår slutsats av att tillämpa subsidiaritetsprincipen i ett europeiskt perspektiv är tydlig: starkare – därför stora – regioner, och effektiva – därför små – kommuner i ett federalt Europa.

BILAGA

En teoretisk analys av gränsdragningen mellan regioner

Antag att varje hushåll har en nyttofunktion med växande nyttonivå vid ökande tillgång på infrastruktur och fallande generaliserad kostnad för transporter till infrastrukturen, c_{ij} . (Med generaliserad kostnad avses summan av direkta transportkostnader och förlust av fritid eller arbetstid). Antag också att hushållets inkomst är oberoende av dess lokalisering.

Nytan av infrastrukturen i ett centrum j, I_j , om hushållet är lokaliserat till läge i (vid en transportled mellan i och j) är då:

$$U_{ij} = U_i(c_{ij}, I_j)$$

där U_{ij} = nytan av infrastruktur i centrum j för boende i läge i .

Antag vidare att det finns ett annat centrum, k , med infrastrukturen I_k och generaliserad transportkostnad c_{ik} .

Ett läge i är då indifferent – och anger därmed gränssonen – om

$$U_i(c_{ij}, I_j) = U_i(c_{ik}, I_k).$$

Låt oss vidare anta att c_{ij} är monotont växande med avståndet mellan i och j , exempelvis

$$c_{ij} = w \times h^{-1} \times d_{ij}$$

där w = värdet i pengar av en förlorad timme

och h = hastigheten i km/timme

samt d_{ij} = avstånd mellan i och j i km.

För illustrationens skull antar vi att nyttofunktionen har följande form

$$U_{ij} = (w \times h^{-1} d_{ij})^\alpha \times I_j^\beta ; a < 0 < b \leq 1$$

Eftersom inkomsten antas given innebär $\alpha < 0$ ett antagande om att ökad distans är ekvivalent med en förlust av disponibel inkomst. Indifferens mellan centrum j och centrum k kräver att

$$(w \times h^{-1})^\alpha d_{ij}^\alpha \times I_j^\beta = (w \times h^{-1})^\alpha \times d_{ik}^\alpha \times I_k^\beta$$

eller

$$\alpha \ln d_{ij} - \alpha \ln d_{ik} = \beta \ln I_k - \beta \ln I_j$$

Eftersom centrum j och centrum k antas ligga vid ytterändarna av en given vägförbindelse är $D - d_{ik} = d_{ij}$, där D är den totala väglängden.

$$\ln \frac{d_{ij}}{D - d_{ij}} = \frac{\beta}{\alpha} \ln \frac{I_k}{I_j} \text{ eller } \frac{d_{ij}}{D - d_{ij}} = \left(\frac{I_k}{I_j} \right)^{\beta/\alpha}$$

Sätt $D = 1$, vilket innebär att d_{ij} anger distansen från i till j i relativa termer.

$$d_{ij} = \frac{(I_k/I_j)^{\beta/\alpha}}{1 + (I_k/I_j)^{\beta/\alpha}}$$

En analog modell för företags optimala användning av infrastruktur ger ett helt likformigt uttryck för gränslinjen mellan regioner.

Exempel 1:

$$\beta = 0.5 ; \alpha = -0.5$$

$$I_k / I_j = 5$$

$$d_{ij} = \frac{5^{-1}}{1 + 5^{-1}} = \frac{0.2}{1.2} = \frac{1}{6}$$

Gränsen mellan centrum j och centrum k går i detta fall vid 1/6 av sträckan från j till k. Om mängden infrastruktur istället skulle ha varit dubbelt så stor i centrum k jämfört med centrum j skulle istället gränsen ha legat vid ett avstånd av en tredjedel av sträckan mellan j och k.

Exempel 2:

Vi vill nu beräkna en gränsdragning mellan Stockholms och Göteborgs storstadsregioner. Låt oss anta att β och α har samma värden som i exempel 1 och att Stockholms infrastruktur (universitet, högskolor, kulturanläggningar etc) är dubbelt så stor som Göteborgs. I så fall blir

$$d_{i\ Gbg} = \frac{2^{-1}}{1+2^{-1}} = 0.33, \text{ dvs}$$

ca 18 mil från Göteborg och 31 mil från Stockholm (dvs Töreboda).

Med $\alpha = -1$ och $\beta = 0.5$ skulle gränsen istället gå vid

$$d_{i\ Gbg} = \frac{2^{-0.5}}{1+2^{-0.5}} = 0.41$$

dvs vid ett avstånd av ca 22 mil (dvs ungefär vid Laxå).

Reflektion

Av denna modell framgår det att den optimalt planerade gränsen mellan två regioner bestäms av den relativa tillgången på infrastruktur (eller kollektiva nytigheter) och av transportsystemets egenskaper.

Det innebär att gränsdragningen mellan infrastrukturellt bestämda regioner förändras om ett regioncentrum har en större tillväxt av sin infrastruktur än omgivande regioncentra. En regional indelning kan därför aldrig bli långsiktigt uthållig. Det är nödvändigt att den anpassas till nya förutsättningar när sådana blivit uppenbara.

Sveriges regionala organisation

Den offentliga verksamhetens regionala indelning och beslutsstruktur är av väsentlig betydelse för näringslivet. Inte minst gäller detta med tanke på den egna regionens möjligheter att skapa goda förutsättningar för företagssamhet och tillväxt. Företagen är i många frågor beroende av den planering och andra åtgärder på regional nivå som det offentliga beslutar om.

Sydsvenska Industri- och Handelskammaren och Västsvenska Industri- och Handelskammaren har mot bakgrund av ovanstående länge engagerat sig i frågan om landets framtida regionala indelning och beslutsstruktur. Den första versionen av boken Sveriges regionala organisation tillkom redan 1993.

I denna uppdaterade och kompletterade version redovisas såväl professor Åke E Anderssons analyser och förslag till geografisk inriktning, som handelskamrarnas förslag till principer för en ny regional indelning och beslutsstruktur.



Sydsvenska Industri- och
Handelskammaren



VÄSTSVENSKA INDUSTRI- OCH
HANDELSKAMMAREN