

Nr 5/1995

# Särintressen på marsch

En kritik av  
Regionberedningen

Per Ericson

## Förord

Under de senaste decennierna har forskningen kring den offentliga sektorn och politikens villkor berikats med perspektiv som utgår från att aktörerna i det politiskt styrda spelet, i grund och botten, agerar utifrån samma motiv som individerna på marknaden. Byråkraten, politikern och väljaren – likaväl som konsumenten och producenten – styrs till stor del av egenintresse, av en vilja att maximera den egna nyttan.

Denna så kallade public choice-forskning utgör en kontrast till de romantiska perspektiv på politiken som antar att agerandet på den politiska arenan bestäms av det genuina allmänintresset.

Med public choice som ett av sina verktyg tar sig frilansskribenten Per Ericson an uppgiften att granska det nyligen publicerade betänkandet från den statliga *Regionberedningen*. Ericson ser i betänkandets förlängning en ny politisk nivå med beskattningsrätt och med politiker och byråkrater som har ambitionen att lägga allt fler samhällsområden till sin domän.

Vad vi bevittnar i de storstilade utspelen om regional demokrati är, enligt Ericson, inget annat än mäktiga särintressen på marsch. Politiska regioner är halmstrån som landstingspolitiker och byråkrater sträcker sig efter i en tid då deras nuvarande försörjning allt mer ifrågasätts.

Stockholm i april 1995

Johan Andersson Sundeen  
Projektledare

## Innehåll

Regionberedningen .....	3
Regionberedningens förslag.....	3
Principiella överväganden .....	4
Bakgrunden .....	5
En ny politisk nivå .....	7
Ingen folklig förankring.....	8
Rutnät är fel tänkt .....	9
Regionerna och Europa .....	10
Ökar utgifterna? .....	11
Den politiska marknaden .....	12
Spontan misär .....	14
Bikupesyndromet.....	16
Cui bono? .....	16
Alternativet – frivillig samverkan .....	18
Litteraturförteckning: .....	19

## Regionberedningen

Hösten 1992 inkallades en parlamentarisk beredning för regionfrågor under Civildepartementet. Regionberedningen avlämnade i november 1993 delbetänkandet *Västsverige och Skåne - regioner i förändring* (SOU 1993:97) och har nu avlämnat sitt slutbetänkande, *Regional framtid* (SOU 1995:27).

Regionberedningen har haft följande sammansättning:

Ordförande:	Regeringsrådet Elisabeth Palm
Ledamöter:	Riksdagsledamot Johnny Ahlqvist (s)
	Riksdagsledamot Sven Hultström (s)
	Riksdagsledamot Anders G Högmark (m)
	Landstingsrådet Kent Johansson (c)
	F d riksdagsledamot (nyd) Stefan Kihlberg (-)
	Landstingsrådet Ralph Lédel (m)
	Landstingsrådet Lars Axel Nordell (kds)
	Professor Lars Nordström (fp)
	Riksdagsledamot Britta Sundin (s)
	Landstingsrådet Gunnar Ågren (v)
Sakkunniga:	Vice förbundsdirektör Sune Eriksson, Svenska Kommunförbundet
	Planeringschef Carl-Gunnar Peterson, Civildepartementet
	Landshövding Jan Rydh, Länsstyrelsen i Västmanlands län
	Verkställande direktör Monica Sundström, Landstingsförbundet

## Regionberedningens förslag

Regionberedningens betänkande innehåller några konkreta förslag och en mängd långtgående "principiella överväganden".

☒ Länsstyrelsernas roll ska renodlas till att enbart vara statens företrädare. Deras landstingsvalda styrelser avvecklas och deras prövning av överklaganden i förvaltningsärenden överförs till länsrätterna. Skogsvårdsstyrelserna inordnas i länsstyrelserna.

☒ Kristianstads och Malmöhus län slås samman till Skåne län, med Kristianstad som huvudort för länsstyrelsen (residensstad). Malmö kommun uppgår i det nya landstinget. Göteborgs och Bohus,

Älvsborgs och Skaraborgs län samt Kungsbacka kommun (ur Hallands län) slås samman till Västra Götalands län, med Vänersborg som residensstad. Göteborgs kommun inträder i det nya landstinget. Valet av huvudort för landstingen avgör dessa själva.

☒ Beredningen föreslår inom en rad verksamhetsområden överföring av statliga uppgifter till dagens regionala självstyrelseorgan, landstingen.

☒ De föreslagna storlandstingen i Skåne och Västsverige föreslås bli regionplanorgan för den fysiska planeringen.

☒ Landstingen förutsätts även fortsättningsvis ha ett huvudansvar för hälso- och sjukvården. Därutöver ska de också få ett vidgat inflytande över investeringsbeslut som innebär fördelning av medel till Vägverkets väghållarregioner.

☒ De uppgifter inom utbildningsområdet som i dag åvilar länsstyrelserna överförs till landstingen, liksom ansvaret för fördelning av statliga kulturbidrag till regional och lokal verksamhet. Turismfrågor nämns också som en viktig del av landstingens regionala utvecklingsansvar.

## Principiella överväganden

Regionberedningens betänkande är till sidantalet mycket omfattande. De relativt fåtaliga konkreta förslagen har planterats in i en kontext som beredningen valt att beskriva som "principiella överväganden". Av dessa överväganden framgår att beredningens majoritet valt att ansluta sig till de röster som sedan många år tillbaka förespråkat förstärkta "regionala självstyrelseorgan". Beredningen anför i kapitel 5 av betänkandet i huvudsak tre typer av argument för detta. För det första vad som kan kallas demokratiargumentet:

I takt med bl a bättre utbildning har medborgarnas anspråk på den offentliga sektorn tagit sig uttryck i form av krav på mångfald och valfrihet liksom på en generellt hög servicenivå och, inte minst, på inflytande över de offentliga besluten. Besparingar till följd av minskade ekonomiska ramar för det allmänna skapar legitimitetsproblem för den politiska verksamheten, och de politiska partierna har bl a därför haft svårigheter att rekrytera medlemmar. En lösning på problemet har ansetts vara att lägga det offentliga beslutsfattandet

närmare människorna och öka deras deltagande i det politiska livet.

För det andra anförs vad som kan kallas effektivitetsargumentet:

Såväl i Sverige som i en rad andra länder har de senaste två decennierna kännetecknats av en omfattande decentralisering i fråga om ansvaret för de offentliga uppgifterna. I vårt land har detta främst tagit sig uttryck i att genomförandet av nationella politiska beslut i ökad omfattning anförtrotts åt den kommunala självstyrelsen, men också att befogenheter har förts ned i den statliga myndighetshierarkin. Utvecklingen har sin grund i de svårigheter som efter hand visat sig ligga i att från central nivå detaljerat försöka reglera en allt mer omfattande och komplex verksamhet. Ökade krav på effektivitet har ofta förenats med möjligheter till decentraliserat beslutsfattande.

För det tredje argumenterar beredningen för att förändringar i samhället och vårt förhållande till omvärlden ställer krav på stärkta politiska regioner. Framför allt pekar beredningsmajoriteten på att konkurrensen från starka regioner i övriga Europa nödvändiggör en utveckling av de politiska regionerna också i Sverige. Men beredningen anser dessutom att bland annat informations- teknologins, näringsstrukturens och transportsystemens utveckling pekar i riktning mot regionalt beslutsfattande.

## Bakgrunden

I de principiella delarna kan regionberedningens betänkande inte betraktas isolerat från den utvecklingstrend ställningstagandena är en del av. Vilka utgångspunkter har de som i likhet med regionberedningens majoritet förespråkar en förstärkt politisk regional nivå? Frågan är inte helt lätt att besvara. "Det har framgått att bildens konturer varierar, beroende på vilken källa man öser ur", konstaterar Sune Eriksson med en elegant och träffande formulering i rapporten *Två eller tre nivåer i svenskt folkstyrelse* (Svenska Kommunförbundet 1994).

Sune Eriksson lyckas dock i rapporten formulera en god beskrivning av regionförespråkarnas utgångspunkter i synen på det regionala självstyrelseorganets roll i samhällsutvecklingen:

Det är de grundläggande betingelserna för utvecklingen som skall påverkas. Markeringen av ansvarsroll därvidlag innebär

att vad man egentligen vill uppnå är faktiskt styrande effekter. Det regionala självstyrelseorganet, vare sig det kallas landsting eller något annat, skall i sådant hänseende vara den oomstridda företrädaren för regionen och dess invånare. De folkvalda regionpolitikerna skall känna och utöva av folket givet mandat att som deras företrädare styrande påverka förutsättningarna för utveckling av näringsliv, arbetsmarknad, kommunikationer, bosättning och samhällsservice inom regionen.

Vi vet redan ganska väl hur dagens regionpolitiker tänker sig den framtida utvecklingen. På Landstingsförbundets kongress 1994 behandlades en rapport om "regionalt folkstyre", som vann gillande från alla partier utom moderata samlingspartiet.

I rapporten kan man bland annat läsa följande:

Rätten att ta egna initiativ är grundläggande för det lokala och regionala självstyret. Ett regionalt folkstyre värt namnet behöver egna finansieringsmöjligheter.

(Källa: Rapport från Landstingsförbundets Regionprogram: *Regionalt folkstyre för utveckling, livsmiljö och välfärd* 1994)

I denna mening inryms två utomordentligt viktiga ställningstaganden:

1. "Rätten att ta egna initiativ" innebär i klartext rätten att lägga under sig nya uppgifter. Detta förtydligas på annat ställe i rapporten: "Rätten att ta egna initiativ (den allmänna kompetensen) är en av de viktigaste beståndsdelarna i det lokala och regionala självstyret. Den innebär att kommuner och landsting i dag har rätt att vidta åtgärder och ta ansvar för samhällsuppgifter, såvitt de inte genom lag har lagts på något annat samhällsorgan att ansvara för."

2. Med "finansieringsmöjligheter" avses beskattningsrätt.

Av regionförespråkarnas "letter of intent" framgår tydligt att förläning av beskattningsrätt till regionerna anses vara en nödvändig utveckling, och att regionerna ska vara ett organ som efter hand lägger under sig uppgifter, snarare än ett organ som tillskapas för att lösa vissa i förväg definierade samverkansproblem.

Att inrättandet av en regional politisk nivå måste leda till inrättandet av beskattningsrätt har vid upprepade tillfällen betonats av regionförespråkare.

Folkstyret kan aldrig spela en stark roll med att utforma och genomföra en regional utvecklingsstrategi om man inte har självständig finansiering

Landstingsrådet Jörgen Johansson (c), Landstinget i Västmanland  
(Källa: Landstingsförbundets kongress 1994, diskussionsprotokoll)

Beskattningsrätten är självklar för att man skall kunna uträtta någonting.

Kommunfullmäktigeledamot Olof Wennås (KdS), Göteborgs stad  
(Källa: Landstingsförbundets kongress 1992, diskussionsprotokoll)

## En ny politisk nivå

I dag är landstingen och kommunerna parallela organisationer som båda är underordnade staten. Överförande av statliga uppgifter till regionala organ är ett steg mot inrättandet av en ny politisk nivå.

För det första måste frågan ställas i vilken mån det över huvud taget rör sig om uppgifter för den offentliga sektorn. I den mån så befinns vara fallet måste frågan ställas huruvida inte stat och kommuner klarar av att sköta de uppgifterna bättre eller lika bra.

Även om vi antar att den offentliga sektorn ska spela en betydande roll i samhällsutvecklingen, förefaller det som om beredningen har missuppfattat vad som är den svenska regionalpolitikens syfte. Syftet är nämligen inte att främja den egna regionen, utan snarare att ge olika delar av landet likartade förutsättningar för tillväxt och välfärd och att uppfylla andra riksövergripande mål (exempelvis ett rikt utbud av service till medborgarna och en god miljö). Dessa syften uppnås av allt att döma bäst genom statliga insatser i samarbete med kommuner och andra aktörer, inte genom att konkurrerande särintressen ges beslutanderätt.

Förslagen innehåller även i enskildheter märkliga ställningstaganden. Ansvar för utbildningsfrågor på lokal nivå förefaller vara en uppgift som bör decentraliseras så långt som möjligt, åtminstone ner till kommunal nivå, ännu hellre till de enskilda familjerna och skolorna. Samplanering inom området är en naturlig statlig uppgift. En regional nivå är överflödigt – om inte direkt destruktiv, eftersom regionala insatser på området med nödvändighet skulle behöva särskiljas från antingen kommunala



eller statliga bedömningar för att över huvud taget ha ett existensberättigande.

Genom att lägga över ansvaret för ett antal statliga uppgifter på landstingen frångår beredningen också den så kallade finansieringsprincipen, enligt vilken det bör finnas ett samband mellan bestämmanderätt över verksamhet och ansvar för finansiering av densamma.

## **Ingen folklig förankring**

Beredningen föreslår inrättande av storlandsting/storlän i Skåne och Västsverige ("Västra Götalands län").

I sitt delbetänkande (SOU 1993:97) uttalade regionberedningen att betydande enighet är en förutsättning för försöksverksamhet. Även i slutbetänkandet anges vikten av att en regional struktur får "växa fram underifrån". De förutsättningarna föreligger varken i Skåne eller i Västsverige.

Någon folklig förankring finns definitivt inte. I den rikstäckande så kallade SOM-undersökningen 1994 gjordes en delstudie av synen på regionala reformer bland medborgarna i Västsverige. 17 procent ansåg att införande av region/länsparlament är ett dåligt förslag, medan 69 procent inte hade någon åsikt i frågan. Endast 14 procent ansåg att det var ett bra förslag. Det saknas alltså efterfrågan bland medborgarna på en ny politisk nivå.

Inte heller bland företrädarna för kommuner och landsting råder enighet, vilket framgick tydligt i remissomgången efter delbetänkandet hösten 1993. Generellt sett kan entusiasmen för storregionala försök sägas avta med avståndet från respektive dominerande kommun (Malmö/Göteborg).

Om enighet förelåg skulle sammanslagning av landstingen i Skåne säkert kunna vara en god idé (om vi nu bortser från andra aspekter i beredningens förslag, som överförande av statliga uppgifter). I Västsverige är det däremot betydligt svårare att finna försonande drag i förslaget till storlandsting. Särskilt märkligt är förslaget att bryta ut Kungsbacka kommun ur det väl fungerande Hallands län. Kungsbacka står för 25 % av skattekraften i länet. Vad ska hända med Halland? Frågeställningen belyser vad som händer

när ett illa genomtänkt förslag till särlösning för bara en del av landet presenteras på det sätt som regionberedningen nu gjort.

## Rutnät är fel tänkt

Den svenska länsindelningen fastställdes 1810 men går tillbaka på den ursprungliga indelningen från 1600-talet. Några mindre förändringar har genomförts efter 1810. Förslag till ändringar har dock varit legio. Diskussionen om Sveriges indelning är allt annat än ny.

I kapitel 2 av regionberedningens betänkande förs ett intressant resonemang om att förändringar i samhället bör leda till förändringar i den offentliga organisationen. Det kan vara sant – men behöver inte alltid vara det.

Ren offentlig myndighetsutövning behöver inte nödvändigtvis anpassa sig till den näringsgeografiska strukturen. Det är naturligtvis bra om domstolar finns nära till hands i olika delar av landet, men det finns egentligen inget annat skäl till att domstolarna skulle ha en särskild koppling till ett visst geografiskt område.

I andra fall är det uppenbart att det finns ett närmare samband. Den som förespråkar aktiva näringspolitiska insatser från den offentliga sektorns sida, bör sannolikt bemöda sig om att anpassa den offentliga organisation efter andra strukturer i samhället. Men då återstår till att börja med att bevisa det önskvärda i just dessa offentliga insatser, på just denna nivå.

Beredningen har dragit fel slutsatser utifrån det i sig riktiga konstaterandet att samhället står inför stora och snabba förändringar. Ett exempel är telependlingens ökade betydelse i takt med att informationsteknologin öppnar nya möjligheter. IT minskar relevansen av geografin. Att tänka sig att offentliga insatser på det regionala planet skulle ha någon betydelse för utvecklingen på området är närmast patetiskt. Landstingen är inte, och kommer aldrig att bli, ledande aktörer när det gäller utvecklingen av IT. Staten tar hand om den grundläggande infrastrukturen (i vissa fall i tilltagande konkurrens med privata aktörer, exempelvis vad gäller teletjänster). Resten sköter marknadens aktörer i allt väsentligt. Något utrymme för, eller behov av, regionala, politiskt styrda, insatser finns inte.

Att offentliga strukturer blir inaktuella är ett reellt problem. Justeringar av den geografiska indelningen löser inte problemet, annat än möjligen på mycket kort sikt. Behoven av regional samverkan varierar både över tiden och från fråga till fråga. Dessutom varierar relevansen av olika aktörer. Skilda verksamheter som sjukvård, kollektivtrafik, utbildning och näringsverksamhet ställer olika krav på samverkan vid skilda situationer och tidpunkter. Bristande flexibilitet har länge varit ett problem inom de offentliga strukturerna i Sverige. Problemen kommer att förvärras i takt med att kraven på flexibilitet av en mängd anledningar tilltar ytterligare. Sjukvården (som i dag är landstingens huvuduppgift) är ett bra exempel. Där har den medicinsk-tekniska utvecklingen för länge sedan sprungit ifrån politikerna i den rigida landstingsmodellen. Inte minst dagkirurgins explosionsartade utveckling innebär att den nuvarande organisationsstrukturen blivit otidsenlig. Att kunna utnyttja investeringar i ny teknik maximalt och att tillvarata avancerad personalkompetens har blivit intressantare än det traditionella sjukhuset som organisationsmodell för vårdproduktion. De gamla rutnäten förlorar successivt i relevans.

En viktig faktor som gör att kraven på flexibilitet ökar är naturligtvis också den ekonomiska verklighet kommuner och landsting har att verka i. Det finns en stor enighet över partigränserna om att den kommunala sektorn måste anpassa sig till krympande resurser. I det läget kommer ett fortsatt organisatoriskt förnyelsearbete att vara en nödvändighet, oavsett skilda partipolitiska utgångspunkter och prioriteringar. Många av de verksamheter som i dag hanteras nästan uteslutande av landsting och kommuner kommer i ökad utsträckning att upphandlas i konkurrens. Det vill säga – antalet aktörer ökar i antal och minskar, sannolikt, i storlek. Variationerna blir större, samtidigt som geografin blir mindre intressant – de privata entreprenörernas verksamhetsområden överensstämmer endast undantagsvis med de offentliga rutnäten. Frågan är om offentliga instanser över huvud taget kommer att vara involverade i exempelvis busstrafik, annat än möjligen som uppköpare och delfinansierare.

## Regionerna och Europa

Regionförespråkarna hävdar att Sveriges närmande till EU ställer krav på regionala självstyrelseorgan, eftersom det finns starka regioner i Europa, och Sverige behöver regionala talesmän för att hävda sig i konkurrensen med dessa.

Sakkunnige Jan Rydh bemöter effektivt och dräpande detta synsätt i sitt särskilda yttrande till beredningens slutbetänkande, där han konstaterar: "Talesmän eller -kvinnor blir de som har något väsentligt att säga." Argumenten för behovet av regionala organ ur ett EU-perspektiv håller inte för en närmare granskning. Regioner blir inte framgångsrika därför att politiker drar upp rutnät på kartan och låter utse regionala företrädare.

Man kan över huvud taget ifrågasätta huruvida Sverige är ett tillräckligt stort land för att dela upp i livskraftiga regioner, om vi jämför med storleken på framgångsrika regioner i övriga Europa. Sakkunnige Sune Eriksson noterar i sitt särskilda yttrande:

Om man i Tyskland med 80 miljoner invånare och 16 000 kommuner, i Frankrike med 60 miljoner invånare och 36 000 kommuner och i Spanien med 40 miljoner invånare och 8 000 kommuner ser behov av starka regioner kan därav inte dras några slutsatser om vad som är bra för Sverige.

Mälardalsområdet kan säkert klara konkurrensen i kraft av befolkningsmängd och koncentration av forskning, utbildning med mera, men där finns redan frivilliga samarbetsstrukturer, bland annat inom ramen för Mälardalsrådet. Ingen skulle heller komma på tanken att hävda att Mälardalen har blivit en konkurrenskraftig region därför att ett Mälardalsråd, med samverkan mellan kommuner och landsting, har inrättats. Orsakssambandet är det omvända – rådet har kunnat inrättas därför att förutsättningarna funnits.

## Ökar utgifterna?

Det effektivitetsargument som lanserats av regionförespråkarna är inte hållbart. Den ekonomiska bedömning beredningen gör i kapitel 10 utgör inte tillräckligt beslutsunderlag, trots att just den ekonomiska aspekten av frågan varit en avgörande del av

utredningsuppdraget, vilket reservanterna Ralph Lédel och Anders G Högmark påpekar:

Regionberedningen har inte, trots sina direktiv, lyckats påvisa att dess förslag leder till ett allmänt sett bättre resursutnyttjande. Risken är tvärtom stor att ökad politisering också innebär sämre effektivitet med ökade i stället för minskade kostnader som följd.

Den så kallade Lindbeckkommissionen riktade kraftfull kritik mot tankarna på en regional politisk nivå med egen beskattningsrätt (oavsett om det handlar om landsting eller annan regional nivå).

Enligt kommissionens uppfattning är två nivåer tillfyllest för att tillgodose den representativa demokratis krav. Sverige har inte den storlek eller heterogenitet som skulle motivera en utveckling i federal riktning. Det är principiellt otillfredsställande att ett sektorsorgan som landstinget har egen beskattningsrätt; varken bostadssektorn eller universitetssektorn har exempelvis rätt att ta ut egna skatter. Landstingen bör avskaffas. De regionala samordnings-problemen kan lämpligast lösas genom avtal eller andra samarbetsarrangemang beroende på sakfrågornas karaktär. (Källa: SOU 1993:16 *Nya villkor för ekonomi och politik : ekonomikommissionens förslag*)

Regionförespråkarna har ibland hävdad att internationella studier tyder på att beskattningsnivån inte behöver bli högre med en regional beskattningsnivå. Då bortser de från två saker.

För det första är det utomordentligt svårt att rättvist genomföra sådana jämförelser. En mängd nationellt särskiljande faktorer måste vägas in, exempelvis socialförsäkringssystemens utformning, konstitutionella och institutionella förutsättningar och historisk bakgrund (finns det en tradition av privata aktörer i den sociala sektorn?).

För det andra bortser de från att det primärt intressanta inte är beskattningsnivån, utan utgiftsnivån. Den offentliga sektorn finansierar inte nödvändigtvis alla utgifter genom direkt beskattning – upplåning och inflation kan vara politiskt attraktiva lösningar för den som önskar att bli omvald. Frågan huruvida de offentliga utgifterna ökar genom inrättandet av en regional nivå (med eller

utan egen beskattningsrätt) kan bara besvaras genom tillämpandet av generella principer som befunnits giltiga i andra sammanhang.

## Den politiska marknaden

Den grundsyn som genomsyrar all argumentation för starka politiska regioner – även regionberedningens – är förlegad. Den har omsatts i praktisk handling om och om igen och befunnits icke hålla måttet. Det är en grundsyn som betraktar den politiska makten som alla goda gåvors givare i samhällsutvecklingen.

De senaste decennierna har stora landvinningar gjorts i den akademiska analysen av den offentliga sektorns funktionssätt. Den så kallade public choice-skolan är av särskilt intresse i detta sammanhang.

Public choice-skolan gör tre huvudantaganden:

1. Även offentligt verksamma personer kan antas söka maximera sin nytta (nytta används här i vid bemärkelse, och inkluderar även annat än ekonomisk nytta, exempelvis prestige). Eller som en av skolans främsta företrädare, Gordon Tullock, har formulerat saken:

Merparten av den existerande litteraturen om statsmaskineriets funktioner förmodar att en byråkrat, sedan ett givet ärende delegerats till honom, antingen kommer att genomdriva regleringarna och utföra kontrollerna eller fatta beslut i det allmänna intresset helt oberoende av huruvida det gynnar honom själv eller inte. Vi gör inte något sådant antagande om affärsmän. Vi gör det inte om konsumenter på marknaden. Jag kan inte se något skäl till att vi skulle göra det om byråkrater. (Gordon Tullock, *Den politiska marknaden*, Timbro 1982)

2. De sanktionssystem som omger individerna har stor betydelse för hur dessa kommer att agera. Om man exempelvis tillämpar de konventionella ekonomiska modeller som används för att förstå företagares agerande, på byråkrater i de incitamentstrukturer där de är verksamma visar det sig bland annat att det är rationellt för byråkrater att utifrån sitt egenintresse vara storleksmaximerande.

3. Ingen aktör besitter perfekt information. Informationskostnader och olikheter i väljarnas intresseinriktning och engagemang skapar ett utrymme för påtryckningsgrupper att göra sig gällande.

Med dessa antaganden som grund har statsvetare, sociologer, ekonomer och andra (ofta i tvärvetenskapliga studier) försökt förstå

varför budgetunderskott och inflation uppstår och varför den offentliga verksamheten växer. Analyserna har visat sig ha stort förklaringsvärde. En av skolans förgrundsgestalter, James M Buchanan, tilldelades 1986 riksbankens ekonomipris till Alfred Nobels minne.

Utan att fördjupa oss i de bakomliggande ekonomiska modellerna och matematiska kalkylerna kan vi av public choice-analyserna dra flera lärdomar med bäring på diskussionen om en regional politisk nivå. (För en grundlig introduktion till public choice-analysen rekommenderas James M Buchanan, *Maktens gränser*, Ratio 1988 samt Gordon Tullock, *Den politiska marknaden*, Timbro 1982.)

För det första bör vi vara medvetna om att förekomsten av en politisk beslutsförsamling som omfördelar samhällsresurser på grundval av majoritetsbeslut tenderar att gynna välorganiserade grupper (särintressen).

För det andra tenderar företrädare för offentliga organisationer ("byråkrater") att maximera verksamhetens omfattning. Inte därför att de är vare sig sämre eller bättre människor än andra, utan på grund av att incitamentsstrukturen stimulerar ett sådant beteende. Expansion och resurstillskott är i normalfallet en utveckling som är gynnsam för offentliganställda tjänstemäns arbetssituation och karriär.

## Spontan misär

Statsvetaren Nils Karlson har i sin avhandling *The state of state* granskat framväxten av Sveriges offentliga sektor utifrån ett delvis annat perspektiv, men ändå kommit fram till i allt väsentligt liknande slutsatser. (Nils Karlson, *The state of state*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1993. För en kortare sammanfattning på svenska se även Nils Karlson, Statstillståndets spontana misär, i David Fält (red), *Välfärd utan skatter?* Stockholm: Skattebetalarnas Förening 1994).

Adam Smith konstaterade att på marknaden samverkar olika aktörer som agerar utifrån egenintresse på ett sätt som leder till oavsedda positiva konsekvenser (spontana ordningar), som om de vägledades av en "osynlig hand". Karlson konstaterar att samma

process kan iakttas även inom politiken. Dessvärre har aktörernas intressen i detta fall samverkat till att skapa en "spontan misär".

Dagens svenska välfärdsstat har, som helhet betraktad, inte vuxit fram som ett resultat av medvetna politiska strävanden, även om sådana i allra högsta grad legat bakom enskilda beslut. Avsikten var aldrig att skapa den fria världens högsta skattetryck, ett skenande budgetunderskott och omfattande sociala problem som ensamhet och främlingskap. Men av olika skäl blev detta ändå resultatet. Många av de problem den offentliga sektorn i dag brottas med är exempel på "spontan misär". Karlson identifierar två huvudmekanismer i skeendet. Han kallar dem självgodhetens logik och opportunistens logik.

Opportunistens logik känner vi igen från public choice-forskningen. Det handlar om de tendenser till kortsiktigt gynnade av särintressen som finns inbyggda i den politiska processen. Men också utan särintressen finns problem. Även välmenande politiker som försöker agera utifrån en uppfattning om vad som är det allmänna bästa begår misstag. Med självgodhetens logik avser Karlson de fall när interventioner i samhället görs utifrån en övertro på politikens möjligheter. Politiska beslut startar processer som leder till icke avsedda konsekvenser.

Vilken vägledning kan modern statsvetenskaplig och ekonomisk forskning ge oss i fallet med en regional nivå? Sammanfattningsvis, och enkelt uttryckt, detta – om det finns en regional politisk beslutnivå med frihet att åta sig långtgående och dåligt definierade uppgifter, finns det också utomordentligt starka incitament för och strukturer som verkar i riktning mot expansion av verksamheten, och därmed också i riktning mot ökade kostnader (för att nu bara nämna det mest uppenbara problemet med en expansion av den offentliga sektorn). Vi vet dessutom att politiska beslut genererar icke avsedda konsekvenser – konsekvenser som i Sveriges fall erfarenhetsmässigt har inkluderat en synnerligen omfattande expansion av den offentliga sektorn på bekostnad av det civila samhället.

Forskningsresultaten inom detta område har en god underbyggnad både på det teoretiska och empiriska planet. Det kan inte betecknas som annat än djupt oansvarigt att regionberedningen underlåtit att ta upp den här redovisade problematiken till



behandling. Att bortse från de väldokumenterade problem som finns i offentliga organisationers arbetsätt är ovetenskapligt och väcker misstankar om att beredningens majoritet betraktat den politiska processen utifrån ett idylliserande och verklighetsfrämmande perspektiv eller genom ideologiskt färgade glasögon. En övertro på politikens möjligheter präglar regionberedningens betänkande. Omsatt i handling kan den få långtgående negativa konsekvenser, i synnerhet när all förståelse för problematiken lyser med sin frånvaro.

## **Bikupesyndromet**

I mediasammanhang talar man ibland om bikupesyndromet; vad som avses är en situation där journalister influeras av andra journalister. Ett eller flera bin börjar surra, och strax ansluter sig hela kupan. Ett exempel kan vara lunchsändningen från Dagens Eko, som genom sin nyhetsvärdering tenderar att agera "rikslikare" och påverka dagordningen för många andra media, inte minst lokaltidningarnas ledarskribenter.

Regionfrågan är ett exempel på bikupesyndromet i extrem tappning. Hela frågeställningen har uppstått, fortplantats och drivits inom kupans väggar. Några yttre influenser i form av synpunkter eller önskemål från medborgarna har inte funnits med i processen.

Tanken på regionparlament, eller vilket uttryck man nu föredrar, saknar helt och hållet folklig förankring. Det är knappast förvånande. Vi vet från olika undersökningar att redan dagens regionala nivå – landstingen – intar en föga smickrande position i de flesta medborgares medvetande.

Hösten 1994 lät Landstingsförbundet göra en undersökning av medborgarnas inställning till landstingspolitikerna. Resultatet blev ett tydligt underkännande av denna representation. Mer än 40 procent av medborgarna säger sig vilja vara med och påverka hälso- och sjukvården, men bara 16 procent gör det och dessa vänder sig inte till politikerna utan till personalen eller så väljer de att gå i demonstrationståg. Bara 10 procent ansåg att politikerna "tar folk på allvar när klagomål framförs". (Källa: *Landstingsvärlden* 26/94)

Att den regionala nivåns folkliga förankring skulle öka genom att den flyttas ännu längre från medborgarna är ett orimligt antagande.

## Cui bono?

Regionutredningen har börjat i fel ände. I stället för att fråga sig om det finns uppgifter i samhället som av nödvändighet måste lösas av en regional instans inom den offentliga sektorn, har man utrett vilka uppgifter regionala forum skulle kunna ägna sig åt.

Sakkunnige Sune Eriksson framhåller i sitt särskilda yttrande:

Idén om vidsträckt regional självstyrelse har under de senaste årtiondena med växlande intensitet framförts och diskuterats. Regionberedningens majoritet har gjort sig till förvaltare av denna idé. Detta har satt sin prägel på arbetssättet. En stark övertygelse om egenvärdet i regional självstyrelse har lagts till grund för det principiellt avgörande ställningstagandet.

Beredningens betänkande speglar den attityd som finns bland regionförespråkarna, en attityd som går ut på att det gäller att skapa en regional plattform för politiker att agera utifrån. Det vill säga vissa politikernas önskemål har framhållits på bekostnad av medborgarnas och samhällets behov. Om det nu inte är medborgarna, och inte heller sakliga skäl, som drivit fram kraven på en ny regional nivå – vad är det då? Vi kan börja med att lyda Ciceros råd och ställa frågan – Cui bono? Vem gynnas?

Det fordras inget överdrivet mått av cynism för att konstatera att de enda som intresserar sig för, och gynnas av, en regional nivå är de regionala politikerna och tjänstemännen. Frågan har från början till slut haft sina ivrigaste anhängare inom landstingsvärlden.

Landstingsföreträdarna har under ett antal år fått se sin verksamhet naggas i kanten. Äldreomsorgen och psykiatrin har i stor utsträckning förts över till andra huvudmän. Många av kringverksamheterna – som kultur, turism och näringsfrågor – ifrågasätts alltmer, i takt med att resursknappheten tilltar. Staten, kommunerna och privata aktörer har flyttat fram sina positioner.

Landstingsförbundet är den paraplyorganisation som företräder dagens regionala politiska nivå. Föga överraskande är det också där vi finner de allra ivrigaste regionförespråkarna, både bland politiker och tjänstemän. Det är ingen överdrift att påstå att regionfrågan fullständigt dominerar och genomsyrar debatten och föreställningsvärlden i Landstingsförbundet.

En liten inblick i stämmningsläget: När moderata samlingspartiet vid 1994 års förbundskongress markerade avvikande mening i regionfrågan rapporterades detta med världskrigsrubriker i det officiella organet Landstingsvärlden:

“M-besked skakade kongressen.” De andra borgerliga partierna tog raskt avstånd från moderaternas avvikande ståndpunkt och ifrågasatte i ett pressutspel huruvida Landstingsförbundet under dessa omständigheter över huvud taget kunde ledas av en moderat ordförande. Att ifrågasätta behovet av en direktvald regional nivå med beskattningsrätt i Landstingsförbundet är som att svära i kyrkan. Eller förmodligen värre.

## **Alternativet – frivillig samverkan**

Regionberedningens betänkande tillmötesgår en kravmaskin som strävar efter direktvalda regionala instanser med egen beskattningsrätt. Detta är av flera skäl inte önskvärt. De föreslagna institutionerna fyller inte något behov, som inte kan tillgodoses på annat sätt. Inrättande av en regional nivå skulle bland annat leda till ökade offentliga utgifter, en expansion av den offentliga sektorn och till att en rigid och inflexibel struktur riskerar att permanentas inom de verksamhetsområden den nya politiska nivån väljer att lägga under sig. Det finns bättre alternativ, nämligen att arrangera regional samverkan i frivilliga och flexibla former.

En naturlig utgångspunkt vid bedömningen av hur den offentliga sektorn bör se ut borde vara att först fastställa vilka uppgifter den bör ha. Uppgifter som lika väl eller bättre kan utföras på den privata marknaden kan inte tas till intäkt för inrättandet av en förstärkt regional politisk nivå. Privata aktörer brukar inte ha några problem att finna lämpliga former för samverkan i den mån den verkligen behövs.

Detta berör flertalet av de verksamheter som regionberedningen vill lägga på “regionkommunernas” ansvar. Inom flera områden är det tveksamt huruvida den offentliga sektorn alls har någon roll att spela, alldeles oavsett vilken nivå inom den offentliga apparaten vi talar om. Det gäller bland annat näringslivsfrågor, turism och kollektivtrafik. Även inom andra områden, som exempelvis

sjukvården, är det uppenbart att stora delar av verksamheten mycket väl skulle kunna privatiseras.

Det skulle föra alltför långt att i denna rapport utreda frågan om privatisering i alla dess delar. Men det måste ändå påpekas att regionberedningen valt att bortse från möjligheten av en sådan utveckling. I den mån beredningsmajoriteten uttalar några ambitioner i frågan handlar det i stället om önskvärdheten av ökad politisk maktutövning inom de olika samhällsområden som tas upp till behandling. Det är ett oacceptabelt snävt perspektiv. Och alldeles oavsett partipolitiskt skiljaktiga uppfattningar är det dessutom ett perspektiv som dels bortser från de ekonomiska realiteterna, dels trivialiserar de väldokumenterade problem som finns i försök till politisk styrning av utvecklingen.

Frivillig regional samverkan mellan offentliga organ förekommer redan i dag i mycket stor omfattning. Konstruktionen med frivilliga kommunförbund anses ofta otymplig, men denna "otymplighet" uppvisar många önskvärda drag. För det första kan inte småkommuner så lätt "köras över". För det andra begränsas samverkan med nödvändighet till vad som utgör den minsta gemensamma nämnaren – vilket i sin tur motverkar expansion av den offentliga sektorns åtaganden.

Projektinriktad och tidsbegränsad samverkan mellan olika aktörer borde vara ett intressant alternativ till reguljära kommunförbund mot bakgrund av de ökade krav på flexibilitet som samhällsutvecklingen ställer. En sådan samverkan kan naturligtvis innefatta allt ifrån informella samråd till högst specifika avtalslösningar.

## **Litteraturförteckning:**

Fält, David (red), *Välfärd utan skatter?* Stockholm: Skattebetalarnas förening, 1994.

Karlson, Nils, *The state of state*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1993.

*Nya villkor för ekonomi och politik : ekonomikommissionens förslag*  
SOU 1993:16

*Regionalt folkstyre för utveckling, livsmiljö och välfärd* ( Rapport från Landstingsförbundets Regionprogram) Stockholm:

Landstingsförbundet, 1994.

*Regional framtid.* SOU 1995:27

Tullock, Gordon, *Den politiska marknaden*. Stockholm: Timbro, 1992.

*Två eller tre nivåer i svenskt folkstyre?* Stockholm: Svenska kommunförbundet, 1994.

*Västsverige och Skåne : regioner i förändring* SOU 1993:97