

# Offentlig sektor i regionalpolitiken

## Nordiska studier med särskild vikt vid lokaliseringens betydelse. **NORD-REFO.**

I samtliga nordiska länder finns mål för näringslivets regionala fördelning. Målförmuleringen har varierat under olika perioder, men kan sammanfattas som ett önskemål om en "jämn" regional fördelning (t ex mätt som antal sysselsatta per 1000 invånare i regionen) och en balanserad regional utveckling.

De medel statsmakterna har använt i lokaliserings- och regionalpolitiken har bestått av inrättandet av stödområden, lokaliseringsbidrag och -lån, sysselsättningsstöd, transportstöd, m m. Dessa stöd har huvudsakligen varit riktade mot industrin. I början av 70-talet var industrin den tyngsta näringsgrenen ur sysselsättningsynpunkt i samtliga nordiska länder. Den offentliga sektorns snabba expansion ledde emellertid till att dess sysselsättningsandel passerade industriandelen under 70-talet i Danmark, Norge och Sverige. I Finland sysselsätter industrin en större andel än den offentliga sektorn, men även i Finland expanderade den offentliga sektorn starkt. Inom den offentliga sektorn hade den kommunala den snabbaste tillväxten, vilket gör den offentliga sektorn än mer betydelsefull ur ett regionalt perspektiv.

Nord-Refos grupp för studier om offentlig sektor har nyligen publicerat en rapport, vars syfte är att belysa den regionalpolitiska betydelsen av den offentliga sektorns lokalisering. Boken består av nio uppsatser, som kan delas in i två grupper, en mer övergripande del och en som behandlar olika delar av den offentliga sektorn.

### Övergripande artiklar

Till den första gruppen av uppsatser hör "Den offentliga sektorns regionala sysselsättningsutveckling i Norden 1960-80" (Kari Kekki), "Mot ein lokaliseringsteori

för offentlig verksemhed" (Jørgen Amdam), "Sektorsamordning" (Per Kristen Mydske) och "Institusjonell endring av den offentlige sektorn - sett fra regionalt synspunkt" (Reidar Mørk). Dessa uppsatser kan sägas ge bakgrund och utgångspunkter för en analys av den offentliga sektorn i regionalpolitiken.

Kekki ger en beskrivning av den offentliga sektorn och dess utvecklingstendenser. Den regionala fördelningen av olika områden inom offentlig sektor belyses med hjälp av s k lokaliseringkvoter (andel inom området/den andel som skulle ha rått vid en jämn regional fördelning). Inte oväntat framkommer, att den statliga sektorn är betydligt mera ojämnt fördelad än den kommunala. Författaren konstaterar också, att koncentrationen till huvudstadsområdena har avtagit, framförallt i Finland och Sverige, de två länder som haft den starkaste huvudstadskoncentrationen.

Amdam går igenom teorier för organisationsprinciper, som har betydelse för den offentliga sektorns lokalisering med tonvikt på central kontra lokal nivå av offentlig verksamhet. Mydskes uppsats kan sägas vara en fortsättning på Amdams i det att den behandlar samordningsproblemm mellan offentliga sektorer på regional nivå. Uppsatsen innehåller dock inte någon konkret problemformulering - vi får heller inte veta om samordningen i dag fungerar bra eller dåligt eller om några vinster finns att hämta ur förändringar.

Mørk utgår från att det finns "behov" av en ökning av de varor och tjänster den offentliga sektorn idag tillhandahåller (dock utan något försök att sätta ett sådant behov i relation till vår faktiska betalningsvilja för dessa varor och tjänster) men anser också att en utbyggnad av offentlig sektor stöter på finansieringsproblemm. Han diskuterar därför institutionel-

la förändringar av den offentliga sektorn genom att undersöka möjligheterna till privatisering. Mørk hävdar att varken genuint kollektiva varor och tjänster (försvar, rättsväsen . . . ) eller vad han kallar grundläggande individuella tjänster (viktiga omsorgsfunktioner inom hälso- och sjukvård, grundutbildning) lämpar sig för privatisering. Mørk nämner också, att tillhandahållandet av de varor och tjänster, som nu ligger inom offentlig sektor kan organiseras på flera sätt: privat organisation med offentlig finansiering och reglering, privat organisation och finansiering med offentlig reglering, privat organisation och finansiering utan offentlig reglering. Författaren drar slutsatsen, att en önskad fördelning förutsätter en offentlig reglering, vilket medför att möjligheterna till privatisering är mycket begränsade. Slutsatsen dras utan någon diskussion om huruvida nuvarande offentlig produktion har gett önskad fördelning eller om det finns andra vägar att gå för att nå en önskad fördelning.

### Olika områden inom offentlig sektor

De delar av den offentliga sektorn, som ägnas speciell uppmärksamhet är utbildning, hälso- och sjukvård, infrastruktur, statlig förvaltning samt fördelning.

I "Utbildningssektorn i Norden och den regionala utvecklingen" (Torvald Gerger) vill författaren studera sambandet mellan regionernas utbildningsstruktur och näringsstruktur. Han börjar med att som bakgrund ge några viktiga drag i de nordiska ländernas utbildningssystem samt diskutera "utbildningens roll i människors liv". Han konstaterar, att utgifterna för utbildning utgör den största enskilda posten i offentliga utgifter i alla de nordiska länderna utom i Sverige, där den kommer på andra plats efter hälso- och sjukvård. Vidare visas att grundskolan har koncentrerats geografiskt de senaste årtiondena, medan mellannivån (gymnasier) och högskolenivån fått en ökad geografisk spridning.

Vad gäller utbildningens roll i människors liv redogör författaren för undersökningar, som visar att det fortfarande är så att familjebakgrund är en betydelse-

full faktor vid val av utbildning, och att den formella skolutbildningen spelar roll vid framtida yrkesval och inkomster: "Hög" socioekonomisk bakgrund ger lång och teoretisk utbildning som i sin tur ger högre inkomster.

Vidare behandlas lokala variationer i barns utbildningsval, där närheten till högre utbildningsanstalter antas spela en viktig roll. Gerger visar kartor över utbildningsval i Danmark och menar, att man från dessa kartor kan se att långt avstånd från ett universitet medför lägre gymnasiefrekvens. Men enligt mitt sätt att läsa kartan tycks t ex Fyn ha en betydligt lägre gymnasiefrekvens än Sönderjylland, som är Gergers exempel, trots större närhet till universitet. Metoden att utläsa resultat från kartor får anses som otillförlitlig. Vidare är det självklart att avståndet spelar en roll, men frågan är om det har en betydelsefull roll jämfört med andra faktorer.

Gerger hjälper oss tyvärr inte att se kopplingen mellan barns utbildningsval och det uttalade syftet med artikeln, nämligen utbildningsstrukturens betydelse för den regionala näringsstrukturen. För att kunna diskutera sambandet regional utbildningsstruktur och näringsstruktur behövs en teori för hur dessa samband kan tänkas se ut. Detta saknas i uppsatsen. Trots detta avhåller sig inte författaren från att komma med långtgående rekommendationer om att knyta den lokala utbildningen hårdare till regionens näringsliv. Detta görs utan att antyda vilka negativa långsiktiga effekter en sådan politik kan få i en värld med ett föränderligt näringsliv. Det finns exempel från tidigt 60-tal på att lokalt näringsliv och lokala politiker haft inflytande över utbildningen, ett inflytande som användes till att förse ortens industri med arbetskraft och som verkade konserverande på ortens näringsliv.

I "Hälsovårdens regionala lokalisering, dess principer och effekter i Norden" (Guy Bäckman) ges en beskrivning av hälsovårdens organisation och styrningsprinciper i de nordiska länderna. Där framgår att sjukvården nästan helt och hållet är decentraliserad till amt, fylke och motsvarande i alla de nordiska län-

derna. Beskrivningen av hälso- och sjukvårdens regionala fördelning och utvecklingen av denna görs med hjälp av data om sjukvårdspersonal, antal vårdplatser per 1000 invånare och antalet invånare per läkare. Framställningen är gjord på ett sådant sätt att jämförelser mellan de nordiska länderna underlättas. I samtliga nordiska länder tycks den snabba offentliga expansionen på området samtidigt ha inneburit en regional utjämning av hälso- och sjukvård.

I "Samspillet mellan offentlig sektor och näringsliv på regional nivå" (Bengt Lorendahl) diskuteras infrastrukturens betydelse för näringslivets lokalisering, med tonvikt på den infrastruktur den offentliga sektorn tillhandahåller i form av post, tele, vägar o dyl. Författaren går igenom ett antal uppsatser, som behandlar olika faktorer som inverkar på ett lokaliseringsbeslut, såsom kommunikationer, agglomereringsfaktorer, m m. Någon redovisning av empiriskt stöd finns inte i uppsatsen. Avsnittet innehåller en uppräknings av faktorer som *kan* ha betydelse utan att vi får veta om de faktiskt också har det.

Författaren skiljer mellan offensiv och responsiv utbyggnad av offentlig sektor (m a p infrastruktur), där offensiva åtaganden görs "för att stimulera fram ett näringsliv", medan vid responsiva "grundas utbyggnaden på det vid beslutstidpunkten befintliga näringslivet". Lorendahl påstår, att det sker mest responsiv snarare än offensiv utbyggnad och han menar att vi skulle behöva mera av offensiv karaktär. Denna slutsats grundas emellertid, såvitt jag förstår, på en *tro* att offensiv offentlig utbyggnad ger positiva effekter på övrigt näringsliv, eftersom någon systematisk genomgång av faktiskt utbyggnad, uppdelad på offensiv respektive responsiv inte genomförs i artikeln. Jag är tveksam om dessa begrepp överhuvudtaget är användbara. Går de att operationalisera? Går det att ge exempel?

En central fråga i regionalpolitiken är huruvida en målkonflikt uppkommer mellan regional utjämning och effektivitet och tillväxt, eller, annorlunda uttryckt, hur stora kostnaderna är för att upprätthålla en regions näringsliv, som

inte är konkurrenskraftigt utan stöd. I Lorendahl finns exempel på hur mycket omsättningen gör vissa företag ökar sedan väg- eller flygförbindelser skapats, men inget försök görs att relatera dessa effekter på regionens näringsliv till kostnaderna för att upprätta vägen eller flygförbindelsen.

Den offentliga förvaltningens regionala fördelning och utveckling under 70-talet redovisas i "Lokalisering av statlig verksamhet — ett medel i regionalpolitiken?" (Anna-Lisa Ericsson). Av uppsatsen framgår, att den offentliga förvaltningens koncentration till huvudstadsområdena är stark men att dess tillväxt har dämpats under 70-talet. Utvecklingen i de nordiska länderna har inte varit likartad: i Danmark har en koncentration till centrum ägt rum, i Finland en förstärkning av periferin, i Norge en regional utjämning medan Sverige visar en splittrad bild. I uppsatsen ges en intressant genomgång av de olika ländernas försök att utlokalisera statlig verksamhet och av resultaten av dessa försök. Det är intressant att lägga märke till likheten i de nordiska ländernas ambitioner och också likheten i problemen vid utlokaliseringsförsök. Entusiasmen för utlokalisering tycks ha avtagit och man har i stället valt att ändra kompetensfördelningen så, att en större mängd arbetsuppgifter decentraliseras till regionala organ samt att nya verksamheter lokaliseras utanför huvudstadsområdena.

I "Den offentlige sektor som produsent og fordeler av velferd" (Asbjørn Aase) diskuteras vilka mått på fördelning som bör/kan användas. Efter en diskussion om utbudslighet, konsumtionslighet, konsumtion efter behov och resultatlighet stannar författaren vid det sista måttet. Aase menar, att offentlig sektor bör planeras och utvärderas efter resultatorienterade mål och undersöker sedan hur ett sådant mål inverkar på planeringsstrategier m a p hälso- och sjukvårdssektorn. Denna analys följs sedan av konkret tillämpning genom två fall-studier.

#### Avslutande kommentar

Den offentliga sektorn är den dominerande sektorn i alla de nordiska länderna,

möjligen med undantag av Finland. En belysning av den offentliga sektorn ur ett regionalt perspektiv är därför behövlig. Uppsatserna i *Offentlig sektor i regionalpolitiken* är, som framgått ovan ojämn. I avsnitten om utbildning (Gerger) och infrastruktur (Lorendahl) saknas både teori och empiri som grund för de rekomen-

dationer som framförs, medan Kekki, Bäckman, Ericsson och Aase ger intressanta bidrag, som kan stimulera till fortsatt forskning och debatt.

Fil dr *Agneta Kruse*  
Nationalekonomiska institutionen  
vid Lunds universitet