

När maktdelning inte räcker

Artikeln presenterar aktuell nationalekonomisk forskning om faktorer bakom statsbildningars sönderfall och hur separatistströrelser kan påverka maktdelning och regionala transfereringar inom statsbildningar. Utgångspunkten för denna forskning är att det finns samhälleekonomiska fördelar med befolkningsmässigt stora länder, men att det kan finnas politiska nackdelar för delar av befolkningen. Valet av separatistiskt inriktade ledare på regional nivå kan leda till mer regionalt självbestämmande och mer gynnsamma transfereringar genom att göra hotet om en separation mer trovärdigt.

ANDERS OLOFSGÅRD

är Assistant Professor vid Georgetown University i Washington, DC. Han bedriver forskning inom politisk ekonomi och utvecklingsekonomi. afo2@georgetown.edu

Denna artikel presenterar och diskuterar den aktuella ekonomiska forskningen om länders sönderfall. Jag hänvisar här till sönderfall i en geopolitisk mening, som exempelvis Tjeckoslovakiens uppdelning i två internationellt erkända länder (Tjeckien och Slovakien), snarare än avsaknaden av en legitim statsmakt, som är fallet i ett land som Somalia.¹ Denna forskning har många beröringspunkter med den om maktdelning, både vad gäller frågeställningar och val av modeller. Till exempel så har hotet om separation ofta använts för att uppnå maktdelning eller mer gynnsamma regionala transfereringar. Dessutom kan man se sönderfall som ett extremt fall av decentralisering av beslutsfattandet, vilket innebär att man kan ta denna forskning som utgångspunkt för att förstå begränsningarna för vad man kan uppnå med maktdelning. Artikeln presenterar inte något specifikt eget forskningsresultat utan syftar snarare till att ge en överblick över den befintliga forskningen inom området (inklusive mina egna bidrag). Framför allt så ämnar jag att diskutera denna forsknings relevans för frågan om maktdelning.

I nästa avsnitt presenterar jag en kort teoretisk bakgrund med tonvikt på två speciellt inflytelserika uppsatser. Framförallt så betonar jag den grundläggande avvägning mellan ekonomiska och politiska konsekvenser av länders sönderfall som dessa uppsatser bygger på. I följande avsnitt diskuterar jag sedan effekterna av ett hot om separation, med fokus på hur det kan påverka regionala transfereringssystem och graden av regionalt självbestämmande. Jag betonar också vikten av att hotet om separation är tro-

¹ Det är inte alltid uppenbart vad begreppet "land" verkligen inkluderar. Jag hänvisar här till den moderna nationalstaten, vilken enligt Max Weber (1958) definieras av "...a human community that (successfully) claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory." Den statsvetenskapliga litteraturen gör ofta en distinktion mellan länder och nationer, där det senare hänvisar till en grupp individer enade av ett gemensamt språk, religion eller kultur. Eller som Deutch (1969) uttrycker det: "...a group of people united by a common error about their ancestry and a common dislike of their neighbours."

värdigt, och visar hur regionen kan öka denna trovärdighet genom att välja ledare med mer extrema preferenser. Sedan diskuterar jag vad som gör en faktisk separation mer sannolik och spekulerar kring frågan varför makt-delning inte alltid räcker. I det sista avsnittet diskuterar jag vilken bäring forskningen om länders sönderfall har för Sverige.

1. Den grundläggande avvägningen

Analysen om länders optimala storlek och deras sönderfall har traditionellt dominerats av statsvetare och historiker.² Fokus i denna litteratur har ofta varit på det säkerhetspolitiska planet, dvs man har huvudsakligen studerat militära konflikter och dess orsaker och konsekvenser. I och med kommunismens sammanbrott i Sovjetunionen och dess satellitstater och det efterföljande sönderfallet under första halvan av 1990-talet så har emellertid även nationalekonomer börjat intressera sig för frågan.³ Deras angreppssätt har varit annorlunda och i stor utsträckning påverkat av forskningen kring regionalpolitik inom offentlig ekonomi. Framförallt så har fokus varit på fredliga separationer snarare än militära konflikter, och metodmässigt har analysen dominerats av tillämpad spelteori. Ett fåtal uppsatser har också haft ambitionen att studera fenomenet empiriskt (t ex Alesina och Spolaore 2000 och Alesina, Spolaore och Wacziarg 2001), men de hypoteser som har testats har ofta hänfört sig till de underliggande antagandena i modellerna snarare än de härledda resultaten.

Två tidiga bidrag, "On the Number and Size of Nations" av Alberto Alesina och Enrico Spolaore och "The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis" av Patrick Bolton och Gerard Roland (båda publicerade i *Quarterly Journal of Economics*, 1997) har varit tongivande för den efterföljande litteraturen. Framförallt så analyseras sönderfall i båda dessa uppsatser i termer av en avvägning mellan de ekonomiska fördelarna och de politiska nackdelarna av att ha ett i termer av befolkningsstorlek större land. Denna avvägning har senare, i en eller annan form, figurerat i den efterföljande litteraturen.

Boltons och Rolands modell är den som mest tydligt bygger på tidigare litteratur inom offentlig ekonomi (t ex Tiebout 1956). Modellen beskriver ett land med två regioner (dvs gränserna vid en separation är exogent givna) vilka kan skilja sig både i termer av genomsnittlig inkomst och inkomstfördelning. Det politiska beslutet i modellen handlar om en proportionell skatt vars intäkter sedan transfereras i lika delar till alla medborgare. Medianväljarteomet håller, vilket innebär att den faktiska skattesatsen blir den som föredras av medianväljaren. Som i alla modeller av den här typen så ökar skattesatsen med skillnaden mellan medianväljarens inkomst och landets genomsnittliga inkomst, och den minskar ifall skatternas snedvridande

² Även filosofer har intresserat sig för frågan. Platon räknade ut att det optimala antalet hushåll i ett land var 5040, och Aristoteles ansåg att länder skulle vara tillräckligt små för att göra det möjligt för alla att känna varandra (Dahl och Tufte, 1973).

³ Det finns ett fåtal exempel på tidigare ekonomiska bidrag, såsom Buchanan och Faith (1987) och Friedman (1977).

marginal effekter ökar. Det finns två potentiella orsaker till att en av regionerna i denna modell skulle vilja separera. Den första är att en majoritet i den i genomsnitt rikare regionen föredrar separation för att få slut på de facto-transfereringar till den fattigare regionen. Den andra är att medianväljaren i en eller båda regionerna föredrar en separation för att kunna välja en skatte- och transfereringspolitik som är mer i enlighet med hans/hennes preferenser. I detta fall kan initiativet för en separation mycket väl komma från den fattigare regionen.

I Alesinas och Spolaorens modell så är antalet potentiella länder endogent bestämt. Detta innebär bland annat att de kan bredda frågeställningen till att också inkorporera en normativ analys av huruvida antalet länder i jämvikt också är det optimala antalet länder utifrån ett välfärdsperspektiv. Deras teoretiska strategi innebär å andra sidan också vissa begränsningar. De kan t ex inte studera betydelsen av faktorrörlighet, vilket är en viktig del av Boltons och Rolands analys. Motivet för en separation är här baserat på skillnader i preferenser vad gäller typen av stat snarare än statens storlek (skattesatsen), vilket ändrar fokus till ett mer nationalistiskt än ekonomiskt motiv för separation.⁴ Ett viktigt antagande är att väljarnas nationalistiska preferenser är perfekt korrelerade med det geografiska avståndet till centrum, vilket innebär att en uppdelning i flera länder gör att invånarna i genomsnitt får en stat mer i enlighet med deras nationella identitet.⁵

Vilka är då de ekonomiska kostnaderna för en separation?⁶ Flera olika förslag har nämnts i litteraturen, samtliga hänförliga till konsekvenserna av att ha en mindre befolkning. En av dessa kostnader är att det är färre som kan dela på utgifterna för kollektiva nyttigheter. Ett typexempel är kostnaderna för att finansiera ett försvar. I detta fall utgör en mindre befolkning ytterligare en nackdel helt enkelt genom att storleken på armén i en potentiell konflikt är mindre, vilket begränsar möjligheterna att uppnå samma säkerhetspolitiska trygghet som med en större armé.⁷ En separation kan också ha negativa ekonomiska konsekvenser om handelshinder hindrar fria

⁴ Det utesluter förstås inte ekonomiska motiv, men dessa bör i så fall härröra från något annat än bara skillnader i preferenser vad gäller skattepolitiken. I fallet Tjeckoslovakien, till exempel, så har det hävdats att skillnader i preferenser vad gäller hastigheten för övergången till en marknadsekonomi var en viktig faktor bakom separationen. Slovakien hade en större andel tung industri än Tjeckien. Eftersom de (kortsiktiga) övergångskostnaderna kunde förväntas vara högre för den tunga industrin föredrog slovakiska väljare en mer gradvis övergång till marknadsekonomi.

⁵ Antagandet innebär också en direkt positiv relation mellan landstorlek och variationen i politiska preferenser, vilket förstås inte är ett uppenbart sant förhållande.

⁶ Jag hänvisar här till de aggregerade kostnaderna för hela landet. Den enskilda regionen kan förstås också bära kostnader i form av en förlust av positiva nettotransfereringar från statsmakten. I fallet Quebec, till exempel, så skulle det enligt vissa beräkningar krävas en ökning av skattetrycket med 3,3 procent av BNP för att samma nivå på offentlig service ska kunna bibehållas efter en separation, även under antagandet om en ekonomisk union med resten av Kanada (Young 1998, s 32).

⁷ Historiskt sett har uppkomsten och konsolideringen av federala stater ofta varit motiverad av ett militärt hot eller en militär ambition. Utan detta hot hade troligen dessa federationers delar (stater, kantoner, etc) föredragit att utgöra enskilda oberoende länder. USA är ett ofta nämnt exempel (t ex Riker 1964), liksom Schweiz (Gilpin 2001).

flöden av varor mellan länder (Alesina m fl 2000).⁸ Handel som tidigare varit tullfri inom landet blir efter en separation utrikeshandel, med uppenbara konsekvenser. Relaterat till detta är de negativa konsekvenserna av en separation om det finns skalfördelar i produktionen. Skalfördelar kan ge upphov till kostnader i sig av en mindre befolkning, eftersom marknadens storlek avgör i vilken grad skalfördelarna kan utnyttjas (Olofsgård 2003). Dessa kostnader kan dessutom förstärkas av handelshinder, eftersom sådana hinder begränsar företagens möjligheter att producera för utländska marknader. Slutligen kan en separation minska möjligheten att använda regionalpolitik för att utjämna effekterna av regionspecifika chocker. Denna minskade förmåga till riskspridning mellan regioner innebär en välfärds-kostnad om befolkningen är riskavert.⁹

2. Effekterna av ett trovärdigt hot

En slutsats från litteraturen är att ett trovärdigt hot om separation kan vara tillräckligt för att påverka valet av politik inom landet. Med andra ord kan möjligheten till separation ha en effekt även om inte någon faktisk separation äger rum. Detta är förstas viktigt för denna forsknings relevans, eftersom hot om separation är betydligt vanligare än faktiska sönderfall. Välkända exempel är Baskien, Korsika, Flandern och Quebec, men det finns många fler. Till exempel så identifieras i Gurr (2000) 41 politiskt aktiva grupper som krävde självständighet bara under 1998.

Vad är då effekterna av ett hot om separation? Av speciell relevans för frågan om maktindelning är effekterna på regionala/kommunala transfereeringssystem och på graden av regionalt självbestämmande. I ett av de första nationalekonomiska bidragen till denna forskning så visade Buchanan och Faith (1987) teoretiskt att hotet om separation på kommunnivå begränsar den "fattiga majoritetens" möjligheter att beskatta de relativt sett mer förmögna, vilka ofta bor i homogena och geografiskt väldefinierade områden. Att testa denna hypotes empiriskt på ett rigoröst sett är troligen svårt (hur mäter man graden av trovärdigt hot?), men det finns gott om både svenska exempel (som Askims, Torslandas och Älvsborgs ansökan till Kammarkollegiet om separation från Göteborg 1997) och internationella exempel

⁸ Alesina, Spolaore och Wacziarg (2000) visar i en empirisk analys att större ekonomier har högre tillväxt, men att effekten av storlek minskar med betydelsen av utrikeshandel. De tolkar detta resultat som stöd för att de ekonomiska konsekvenserna av att vara ett litet land är mindre om utrikeshandeln är stor. Alesina och Spolaore (2003) vidgar perspektivet till en historisk diskussion om bland annat handelns betydelse för de små europeiska statsstaternas ekonomiska framgångar under 1300–1600-talen (Venedig, Lissabon, Genua, Antwerpen och Amsterdam).

⁹ Länders gränsdragningar kan också ha andra mer indirekta ekonomiska effekter. Kolonialmakternas uppdelning av Afrika vid Berlinkonferensen 1884–85 skapade artificeella länder utan någon nationell identitet hos dess invånare. Denna brist på nationell identitet har sagts vara en viktig orsak till dessa länders ofta svaga politiska institutioner och kan ha bidragit till en benägenhet att se politiken som ett instrument för att gynna specifika grupper snarare än befolkningen i allmänhet, något som bidragit till Afrikas ekonomiska stagnation (se t ex Ndulu och O'Connell 1999).

(som San Fernando Valleys försök att separera från staden Los Angeles) på rikare delar av kommuner eller motsvarande som önskat separera för att minska skattetrycket eller för att få behålla skatteinkomsterna lokalt. Denna uppdelning på kommunnivå påverkar förstås inte landets gränser, så i strikt mening talar vi inte här om länders sönderfall, men parallellen är tydlig och de ovan beskrivna modellerna har ofta använts för att analysera även dessa fall.

På regional nivå avspeglas motsvarande mekanism genom effekterna på det regionala transfereringssystemet. I detta fall så talar vi verkligen om länders sönderfall, dvs hotet om att bilda ett nytt land, inte bara en ny kommun. Som tidigare nämnts är ett vanligt motiv till (hot om) separation viljan att sätta stopp för transfereringar från rikare till fattigare regioner. Den norditalienska politiska rörelsen Lega Nord är ett välkänt exempel på detta, men det finns också andra. Bookman (1993) nämner Bougainville i Nya Guinea och Quebec som exempel på hur centralmakten använt ekonomisk politik för att stävja separationslustan inom dessa regioner. Ett historiskt exempel kommer från Australien, där två tredjedelar av befolkningen i dess västra delar visade sitt stöd för en separation i en folkomröstning 1933. Enligt Birch (1989) så undveks en faktisk separation enbart genom löften om radikalt minskade skatter.

Ett annat intressant exempel är Ryssland. Treisman (1999) har visat empiriskt att en av de viktigaste förklaringsfaktorerna för att förstå mönstret av regionala nettotransfereringar i Ryssland under 1990-talet är regionala hot om separation. Det intressanta med detta fall är att det inte nödvändigtvis har varit de rikare regionerna som hotat med separation, eller blivit gynnade på grund av dessa hot. En möjlig förklaring till detta är att incitamenten till en separation inte främst varit ekonomiska i detta fall utan snarare handlat om nationell identitet eller en upplevelse av att vara diskriminerade. Treismans förklaring är dock snarare att hoten om separation i fallet Ryssland huvudsakligen varit strategiska, dvs intresset för faktisk separation har varit relativt liten, men man har förstått att ett trovärdigt hot om separation kan ge ekonomiska fördelar.

Mekanismen för hur hot om separation kan leda till mer regionalt självbestämmande är densamma, det är bara målet som skiljer sig. Till viss del kan målen om förbättrade transfereringar och självbestämmande hänga ihop, i den mening att ett ökat självbestämmande kan syfta till att välja en annan skattepolitik eller till att få behålla en större del av skatterna inom regionen/kommunen. Det finns emellertid också andra dimensioner av regionalt självbestämmande. I fallet Quebec så har språket och den distinkta kulturen alltid varit i förgrunden. Flera försök har gjorts för att ändra konstitutionen för att ge det franska språket större betydelse och för att garantera Quebec en särplats bland Kanadas regioner.¹⁰ De mer långtgående försöken har ofta

¹⁰ Både engelska och franska är officiella språk i Kanada och konstitutionen garanterar att båda språken kan användas inom parlamentet, i domstolar och vid utbyte med regeringen. Konstitutionen garanterar också minoriteter rätten till undervisning i sitt modersmål.

misslyckats, vilket ökat separationslustan, men vissa eftergifter har också gjorts. Följande citat speglar tydligt hur hotet om separation har använts strategiskt för att vinna eftergifter på det konstitutionella planet (Young 1998, s 148):

”Five years later, the Meech Lake Accord recognized the province’s distinctiveness and collective rights, but it failed, partly because of strong opposition in ROC (Rest of Canada, *förf amm*) to the distinct society clause. Quebec’s strategic reaction was to threaten a referendum on sovereignty in order to win the gains of Meech, and much argument was devoted to showing that sovereignty was a credible threat.”

Löften om faktiska eftergifter har också i hög grad varit en funktion av hur trovärdigt hotet om separation varit. Den federala sidan utlovade inga som helst konstitutionella eftergifter under början av valupptakten till Quebecs folkomröstning 1995, då stödet för en faktisk separation verkade relativt svagt. När väl valdagen närmade sig så ökade dock stödet markant och då utlovade plötsligt Kanadas premiärminister betydande konstitutionella eftergifter, bl a ökad decentralisering och ett regionalt veto mot konstitutionella förändringar som påverkade Quebec.

Ifall hot om separation är strategiska, är en intressant följdfråga hur regionerna kan göra dessa hot trovärdiga. En möjlighet är att välja regionala politiska ledare med starkare preferenser för separation än vad som är legio bland befolkningen. Lega Nords politiska framgångar i Norditalien trots ett svagt stöd för faktisk separation och Parti Quebecois framgångar i regionalvalen i Quebec 1994 har nämnts som exempel på denna typ av strategiskt beteende bland väljarna. De politiska ledarna i Tjeckien (Vaclav Klaus) och Slovakien (Vladimir Meciar) ansågs också ha betydligt mer extrema preferenser än den politiska majoriteten inom respektive regioner.¹¹ Om dessa regionala ledare har befogenhet att utropa eller kräva en separation är det lätt att se hur detta kan tvinga fram en mer generös politik från centralmakten. Problemet med denna enkla logik är dock att internationell praxis verkar ha som minimikrav att en bred uppslutning bakom kravet på separation måste kunna påvisas genom en folkomröstning.¹² I vilken mån kan mer extrema regionala politiska ledare göra hotet om separation mer trovärdigt i detta fall?

I Olofsgård (2004) har jag visat att även om medianväljaren inom regionen är den faktiska beslutsfattaren, så kan han öka regionens förhandlingsstyrka gentemot centralmakten genom att välja en mer extrem politisk

¹¹ Young (1994) påpekar att mer moderata röster i detta fall tystades genom anklagelser om brist på nationell solidaritet, eller att de ansågs minska regionens förhandlingsstyrka.

¹² Det finns ingen tydlig princip inom internationell rätt om när ett krav på separation ska anses vara lagligt, och det finns nästan aldrig inskrivet en rätt till separation i länders konstitutioner (med före detta Sovjetunionen som ett intressant undantag). Kanadas högsta domstol har dock fastslagit nödvändigheten av förhandlingar om en eventuell separation ifall en provins inom landet kan uppvisa ett tillräckligt starkt stöd för denna sak i en folkomröstning.

ledare. Detta sker under förutsättning att den politiska ledaren är mer välinformerad om de ekonomiska konsekvenserna av en separation, och att han använder detta informationsövertag strategiskt för att förmå väljarna att stödja den politik som han själv föredrar. Lite vagt uttryckt kan man säga att väljarna i regionen, genom sitt val av ledare, signalerar till centralmakten att ifall de inte får fördelaktiga villkor inom regionen så kommer deras val i folkomröstningen att vara baserat på information som gör dem mer positivt inställda till en separation.¹³ Nackdelen med att välja en mer extrem regional ledare är att informationen också kommer att vara mindre precis i jämvikt, vilket ger upphov till möjligheten att separationer får stöd av en majoritet i folkomröstningen fastän det existerar en lösning sådan att både centralmakten och en majoritet av befolkningen i regionen skulle föredra att unionen hölls samman.

En implikation av denna modell är att hotet om en separation är som mest effektivt om den regionala ledaren är relativt moderat, men ändå propagerar för en separation. Intuitionen här är att om ledaren har starka preferenser så vet väljarna att han skulle propagera för en separation även om de ekonomiska konsekvenserna av detta skulle vara väldigt negativa. Om han är mer moderat, men fortfarande propagerar för en separation, så förstår väljarna att de ekonomiska konsekvenserna inte kan vara så dramatiska. Väljarnas uppdaterade förväntningar om de ekonomiska konsekvenserna av en separation är i det senare fallet mer positiva, så de är därför mer villiga att stödja en separation. Ett intressant exempel på denna mekanism ges i fallet Quebec, i upptakten till folkomröstningen om självständighet 1995, genom den så kallade "Bouchard-effekten". Det separatistiska partiet Parti Quebecois vann en majoritet i Quebecs parlament 1994 och utlovade direkt en folkomröstning om separation. Vid denna tidpunkt leddes partiet av Jacques Parizeau, som ansågs vara en mycket extrem separatist.¹⁴ Partiet genomförde en aggressiv kampanj för att öka stödet för en separation, dock utan framgång. På grund av detta misslyckande så insattes en ny politisk ledare, Lucien Bouchard, som ansågs vara mycket mer moderat i sina preferenser, men som ändå fortsatte den aggressiva kampanjen. Detta ledde till en omedelbar ökning i stödet för en separation, enligt vissa med så mycket som fem procent. Enligt Young (1998) så var huvudförklaringen till detta att Bouchard minskade folkets oro för de ekonomiska konsekvenserna av en separation.¹⁵

¹³ Modellen är en tillämpning av ett så kallat "cheap talk"-spel på en förhandlingsituation. Mottagaren av information kan föredra en sändare som skickar en imprecis signal framför någon som skickar en precis signal ifall den förras signal också gör mottagaren mer skeptisk till samarbete, dvs ökar hans förhandlingsstyrka.

¹⁴ Robert Young (1998, s 145) ger följande beskrivning av Parizeau: "Mr Parizeaus entire political career has been devoted to the cause of sovereignty, and there is no evidence that he would stray from this course even if it were to impose large costs on the citizens of the province."

¹⁵ "Thus, Mr Bouchard's impact, as shown in this analysis, was to diminish fears about the economic consequences of sovereignty" (Young 1998, s 294).

3. Vad gör en faktisk separation mer sannolik?

Ibland så stannar dock inte kampanjer för separation vid ett hot. Vad är det då som gör en faktisk separation mer sannolik? Alesinas och Spolaore (1997) modell gör det möjligt att analysera hur antalet länder i jämvikt varierar beroende på externa faktorer. Generellt sett så ökar antalet länder när de ekonomiska kostnaderna av att ha en mindre befolkning minskar, när de politiska fördelarna av en separation ökar eller när beslutet om separation decentraliseras.

Det fanns 74 självständiga länder 1945. Nu finns det 193 stycken. En möjlig faktor som kan förklara denna dramatiska ökning i antalet länder är minskade handelshinder. I Alesina, Spolaore och Wacziarg (2000) presenterar författarna en modell i vilken minskade handelshinder minskar kostnaderna för att ha en liten befolkning och därigenom leder till ett större antal länder i jämvikt. Som tidigare nämnts presenterar också författarna empiriskt stöd för argumentet att mindre länder har mer att vinna på frihandel än större länder. Detta kan knappast ses som ett avgörande stöd för deras analys, eftersom länken till antalet länder saknas och slutsatsen är konsistent med många andra argument, men det är i alla fall i linje med ett av deras kritiska antaganden. Handelshindrens betydelse betonas också i litteraturen om regionernas ökade krav på självbestämmande inom ett överstatligt EU (t ex Dreze 1993). Argumentet här är att de ekonomiska kostnaderna för att bryta sig loss från statsmakten och bilda separata länder har minskat i och med ökad ekonomisk integration över gränserna inom EU. Samma logik kan appliceras på NAFTAs roll för Quebecs kostnader för en separation.¹⁶

Ett annat resultat från Alesinas och Spolaores analys är att antalet länder i jämvikt ökar när risken för en militär konflikt minskar, eftersom de nödvändiga militära utgifterna då minskar. De gör också en distinktion mellan en auktoritär och en demokratisk världsordning och visar att antalet länder är högre i fallet demokrati, och lägre i fallet (skatteintäktsmaximerande) diktatur, jämfört med referensfallet med en social välfärdsplanerare.¹⁷

En annan faktor som kan påverka sannolikheten för en faktisk separation är graden av rörlighet för kapital och arbetskraft. Om separation motiveras av regionala olikheter i genomsnittlig inkomst och inkomstfördelning, som i Bolton och Roland (1997), så innebär fullständig rörlighet att incitamenten för separation försvinner eftersom ojämlikheter utjämnas genom dessa flöden. Om separation motiveras av nationalistiska preferenser så elimineras inte nödvändigtvis incitamenten för separation även om

¹⁶ Detta innebär dock inte att landsgränser inte har någon betydelse för handelsflöden bara för att explicita handelshinder elimineras. Handeln mellan olika kanadensiska regioner, även de långt ifrån varandra, är t ex betydligt större än den mellan angränsande kanadensiska och amerikanska regioner trots NAFTA (se McCallum 1995 och Anderson och van Wincoop 2001).

¹⁷ Anledningen till att antalet länder är suboptimalt stort i en demokrati är att folk inte internaliserar de negativa ekonomiska externaliteterna av en separation på resten av befolkningen. Detta resultat bygger dock på antagandet att inga trovärdiga transfereringar kan riktas till vissa grupper för att minska deras separationslusta (Le Breton och Weber 2001).

kapital och arbetskraft är fullständigt rörliga, men graden av rörlighet spelar fortfarande roll. I Olofsgård (2003) antar jag att en separation skapar två etniskt heterogena länder i vilka individer som tillhör en minoritet i ett av länderna kan vilja flytta till det andra landet i vilket de tillhör majoriteten (tänk t ex på Jugoslaviens sammanbrott eller mångfalden av etniska ryssar utanför Ryssland efter Sovjetunionens sammanbrott). Jag antar också att rörligheten bland befolkningen varierar, dvs det existerar kostnader för att emigrera, och olika individer har olika kostnader. I detta fall leder ökad rörlighet till att politiken måste ackommoderas mera mot minoritetens intresse om betydande emigration, med negativa ekonomiska konsekvenser, ska kunna undvikas. Men om politiken måste ackommoderas minskar också den politiska vinsten av separation, vilket medför att intresset för separation minskar.

Jag har här, i enlighet med den befintliga litteraturen på området, resonerat om separation som en konsekvens av rationella beslut under komplett information. Utifrån detta perspektiv sker aldrig en separation av misstag. De ekonomiska konsekvenserna av en separation är emellertid väldigt svåra att förutsäga. Risken att beslut fattas under stor osäkerhet är uppenbar, och risken för ineffektiva separationer ska inte underskattas.

4. Varför räcker inte maktdelning?

En fråga av speciellt intresse för detta temanummer är varför maktdelning inte alltid räcker, dvs varför måste det gå så långt som till en faktisk separation? Tyvärr är inte den befintliga litteraturen särskilt behjälplig här, så den följande diskussionen är mer spekulativ. Alesina och Spolaore (2004) argumenterar för att deras modell också kan ses som en modell för maktdelning inom länder. I Alesina, Angeloni och Schuknecht (2001) används modellen till att förutsäga politikområden inom EU för vilka ansvaret borde ligga på central respektive landspecifik nivå. Centraliserade politikområden borde vara de för vilka skalfördelarna är stora och de politiska olikheterna är små, t ex handelspolitik och försvarspolitik, medan beslutsfattandet över politikområden med de motsatta egenskaperna borde förbli inom länderna, t ex industripolitik, utbildningspolitik, och kulturpolitik. Författarna klassificerar olika politikområden baserat på denna avvägning och jämför modellens förutsägelser med den faktiska ansvarsfördelningen inom EU. De finner den senare vara otillfredsställande. Framförallt så finns det en tendens till överdriven centralisering. Författarna nämner bl a jordbrukspolitiken och utbildningspolitiken som exempel på detta. Det finns dock också exempel på för lite centralisering, framförallt inom försvarspolitiken.

Problemet jag ser med detta angreppssätt är att det redan existerar en väl etablerad forskning om maktdelning, och frågan är i vilken grad Alesinas och Spolaores modell verkligen bidrar med något nytt här. Det faktum att modellen i lika hög grad kan användas till en analys av decentralisering pekar i mina ögon snarare på en svaghet i modellen, nämligen att den inte

hjälp oss att förstå varför decentralisering ibland inte räcker.

Den mest uppenbara anledningen till att maktindelning ibland inte räcker är helt enkelt att de aggregerade ekonomiska vinsterna av att hålla landet samman understiger värdet av de politiska kostnaderna. Detta förutsätter dock att de politiska vinsterna av en separation inte kan tillfredsställas genom en för centralmakten acceptabel maktindelning inom landet. Det vill säga, separation uppnår något som inte kan uppnås genom enbart maktindelning.

Varför kan då inte de politiska vinsterna av en separation uppnås med maktindelning eller genom mer fördelaktiga regionala transfereringar?¹⁸ Om motivet för en separation är att regionens invånare anser sig vara förfördelade genom att de bidrar med nettotransfereringar till resten av landet, då borde en överenskommelse kunna nås genom en minskning av dessa nettotransfereringar. Om motivet handlar om mer regionalt självbestämmande över ekonomisk politik (eller något annat politikområde för den delen, såsom utbildningspolitik eller miljöpolitik) så borde ett mer decentraliserat beslutsfattande kunna uppnå detta.

En möjlig anledning är att ökad maktindelning eller mer fördelaktiga nettotransfereringar i dag inte nödvändigtvis garanterar lika fördelaktiga villkor i framtiden. Problemet skulle kunna förklaras av tidsinkonsistenta preferenser i linje med den modell som Jim Robinson och Daron Acemoglu (2000, 2001) har använt till att analysera demokratiseringar. Logiken är som följer: Separatister kan ha tillräckligt med stöd och momentum för att etablera ett trovärdigt hot om separation vid en tidpunkt och därmed tvinga fram ändringar i transfereringssystemet eller ökad decentralisering, men när detta momentum ebbar ut så har centralmakten inte längre någon anledning att fortsätta den för regionen gynnsamma politiken. Separatisterna är förstås medvetna om detta, så politiska löftens värde för framtiden kommer att diskonteras. Det följer att regionen mycket väl kan komma att välja en separation fullt ut även om centralmakten erbjuder vad som för stunden verkar vara en gynnsam lösning. Preferenserna är tidsinkonsistenta ifall centralmakten ex ante föredrar att kunna förbinda sig till en för alltid institutionaliserad maktindelning och/eller transfereringspolitik, men avsaknaden av starka institutioner gör att eventuella löften bedöms som icke trovärdiga ex post.

Detta resonemang bygger på två antaganden. Det första är att stödet för en separation inom regionen varierar över tiden. Detta är troligen relativt okontroversiellt och verkar konsistent med erfarenheten från bland annat Quebec, norra Italien och Baskien. Det andra antagandet är att det inte går att överbrygga trovärdighetsproblematiken, vilken troligen i hög grad beror på relationen mellan regionen och centralmakten. I de fall då landets historia präglats av inbördeskrig, diskriminering och förföljelse (som i fallet Östtimor) så är dessa trovärdighetsproblem troligen omöjliga att överkom-

¹⁸ Vinsterna av att ha en egen flagga och ett fotbollslag i VM kan knappast vara tillräckligt stora för att motivera en separation.

ma. I andra fall, då den ömsesidiga misstron är mindre dramatisk, så beror möjligheten troligen mer på styrkan hos de institutioner som garanterar att lagar och förordningar efterlevs. Om institutionaliserad maktindelning ska kunna fungera så kan specifika regler som garanterar att regionens intressen tas till vara även i framtiden vara nödvändiga. Fallet Quebec är ännu en gång ett intressant exempel på effekterna av minskad trovärdighet för stödet för en separation. Kanadas konstitution har diskuterats de senaste trettio åren och flera försök till omskrivningar med syfte att stärka Quebecs självständighet och garantera det franska språkets betydelse har utarbetats (t ex Meech Lake-avtalet 1987 och Charlottetown-avtalet 1992). Dessa försök har emellertid aldrig ratificerats, vilket innebär att inga faktiska förändringar har genomförts. Detta har förstås påverkat separatisterna i Quebec och deras tro på möjligheterna att få gehör för sina synpunkter inom den kanadensiska federationen.¹⁹ Det faktiska stödet för en separation har också tydligt påverkats av denna oförmåga att ändra konstitutionen. När Meech Lake-avtalet klubbades ner i det kanadensiska parlamentet så ökade stödet för en separation dramatiskt och nådde som högst 58 procent (Young 1998, s 142).

En annan troligen betydelsefull faktor som inte analyserats i den formaliserade ekonomiska litteraturen är centralmaktens bedömning av risken för en ”snöbollseffekt”. Det är inte uppenbart hur denna risk påverkar centralmaktens politik. Å ena sidan kan man argumentera att om en faktisk separation fungerar som ett exempel för andra regioner, och därmed ökar sannolikheten att dessa regioner också söker en separation, så borde detta göra centralmakten mer villig till maktindelning och/eller mer gynnsamma transfereringar. Å andra sidan, om centralmakten bedömer att hoten om separation i de flesta regioner är strategiska och att viljan att bära kostnaden av en faktisk separation är relativt liten, då kan det vara rationellt att vägöra ge efter för påtryckningar om mer maktindelning/transfereringar från en enskild region, även om det innebär en risk för faktisk separation. Ett sådant agerande kan nämligen sända en signal till resten av landet att eftergifter inte kommer att ges. Det är svårt att förstå den indonesiska regimens (under Suharto) agerande gentemot Östtimor, en liten fattig ö utan betydande naturresurser, utan att ta hänsyn till rädslan för en snöbollseffekt. Även i fallet Quebec så har det hävdats att centralmaktens ovilja att bemöta Quebecs krav på ökat självstyre (i alla fall fram tills just före folkomröstningen 1995, då en faktisk separation plötsligt verkade vara en realitet) hängde ihop med rädslan att federationen i så fall skulle falla samman. Framförallt de västra provinserna, Alberta och British Columbia, befarades då också eventuellt agera för självstyre (Young 1998). Kinas agerande gentemot Tibet kan vara ett annat exempel.

Det är också möjligt att ökad maktindelning gör en efterföljande separation mer snarare än mindre sannolik om decentraliseringen anses framgångsrik

¹⁹ “Thus, in the view of nationalist Quebecers, it has proved impossible to change the Canadian constitution so as to accommodate the distinct nature of Quebec.” (Young 1998, s 139)

och därmed minskar osäkerheten om de ekonomiska konsekvenserna av en fullt ut genomförd separation. En del av osäkerheten kan hänföra sig till de regionala politikernas kompetens och de regionala institutionernas styrka. Om det ökade regionala självstyret anses skötas på ett bra sätt (kompetent och utan korrupktion), så minskar troligen denna osäkerhet och väljarnas uppdaterade förväntningar om konsekvenserna av en separation kan därmed bli mer positiva. En annan osäkerhet kan hänföra sig till de ekonomiska effekterna av den politik som en separation syftar till. I fallet Quebec, till exempel, så var ett av motiven för en separation viljan att stärka välfärdsstaten genom högre skatter och mer transfereringar. En sådan politik kan förstås ha negativa effekter på incitamenten för investeringar inom näringslivet, men i vilken grad är svårt att förutsäga. Man skulle kunna tänka sig att konsekvenserna av en decentralisering av beslutsfattandet över skattepolitiken till stor del bestäms av huruvida decentraliseringen anses lyckosam eller inte. Om de negativa effekterna är små kan decentraliseringen stärka intresset för en separation, under förutsättning, förstås, att ökad makt över skattepolitiken inte var den enda orsaken till önskan om en separation.

5. Implikationer för Sverige?

Ett av syftena med denna artikel har varit att bidra med ett internationellt perspektiv på frågor om maktindelning och separation. I detta avsnitt skall jag emellertid spekulera över huruvida forskningen kring länders sönderfall har någon relevans för Sverige idag, en intressant fråga inte minst med tanke på att det i år är 100 år sedan unionsupplösningen med Norge. Tolkar man litteraturen bokstavligt så skulle man kunna hävda att risken för att Sverige någon gång kommer att delas upp har ökat de senaste 10–20 åren i och med det kalla krigets slut (lägre risk för en militär konflikt), EU-inträdet (minskade handelshinder) och ökad immigration (en mer heterogen befolkning). Det är dock mycket lite som tyder på att något trovärdigt hot om faktisk separation existerar (trots förekomsten av Republiken Jämtland, Mosebacke Monarki, Ladonien, Republiken Svanamyren, Republiken Åsen mm) eller att hot om separation har påverkat några politiska beslut. De relativt generösa regionala transfereringarna och den relativt höga graden av kommunalt självbestämmande är i Sveriges fall troligen mer motiverade av en blandning av politiska incitament och genuint välfärdstänkande (Johansson 2003).

Däremot så är det mycket möjligt att antalet separationer och hot om separationer kan komma att öka på den kommunala nivån. Antalet kommuner har ökat från 278 till 290 sedan den stora kommunreformen i början av 1970-talet (se även Dahlberg, Mörks och Ågrens uppsats i detta nummer av *Ekonomisk Debatt*). Detta har skett genom 13 utbrytningar och en sammanslagning. Det verkar sålunda som efterfrågan på utbrytningar är betydligt större än efterfrågan på sammanslagningar. Det förekom också 24 folkomröstningar om separation mellan 1977–1999. Av dessa ägde fyra

rum under 1970-talet, fem under 1980-talet, medan resterande 15 ägde rum under 1990-talet.

Vad kan förklara detta ökade intresse för separation? Anna Brink (2004) har analyserat vilka faktorer som påverkat resultaten i dessa folkomröstningar och funnit att skillnaden i skattebasen mellan kommundelen som önskar separera och resten av kommunen var den mest betydelsefulla faktorn. Detta pekar mot att en möjlig förklaring till ökat tryck på separation kan vara ökad bostadssegregering, dvs att skillnaderna i genomsnittlig inkomst mellan olika kommundelar har ökat. En annan möjlig förklaring är att trycket på de offentliga utgifterna inom kommunerna generellt sett ökat på grund av utökade ansvarsområden och demografiska förändringar. När invånarna upplever brister i den lokala servicen kan stödet för att solidariskt dela på skatteintäkterna minska inom de mer välbärgade områdena. Med andra ord kan betydelsen av skillnader i skattebasen bli större när utgiftstrycket ökar. Givet att utgiftstrycket inom kommunerna knappast kommer att minska i framtiden (jag tänker här framförallt på de demografiska förändringarna vi står inför) så pekar detta mot att antalet separationer på kommunnivå kan komma att öka ytterligare i framtiden.

Acemoglu, D och J Robinson (2000), "Why did the West Extend the Franchise? Growth, Inequality and Democracy in Historical Perspective", *Quarterly Journal of Economics*, vol 115, s 1167-1199.

Acemoglu, D och J Robinson (2001), "A Theory of Political Transitions", *American Economic Review*, vol 91, s 938-963.

Alesina, A, I Angeloni och L Schuknecht (2001), "What does the European Union do?", NBER Working Paper 8647, Cambridge, Mass.

Alesina, A och E Spolaore (1997), "On the Number and Size of Nations", *Quarterly Journal of Economics*, vol 113, s 1027-1056.

Alesina, A och E Spolaore (2000), "Conflict, Defense Spending, and the Number of Nations", stencil, Department of Economics, Harvard University.

Alesina, A och E Spolaore (2003), "The Size of Nations", MIT Press, Cambridge.

Alesina, A, E Spolaore och R Wacziarg (2000), "Economic Integration and Political Disintegration", *American Economic Review*, vol 90, s 1276-1296.

Anderson, J och E van Wincoop (2001), "Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle", NBER Working Paper 8079, Cambridge, Mass.

Birch, A (1989), "Nationalism and National Integration", Unwin Hyman, London.

Bookman, M Z (1993), *The Economics of Secession*, St. Martin's Press, New York.

Bolton, P och G Roland (1997), "The Break-up of Nations: a Political Economy Analysis", *Quarterly Journal of Economics*, vol 113, s 1057-1089.

Brink, A (2004), "The Break-Up of Municipalities - Voting Behaviour in Local Referenda", *Economics of Governance*, vol 5, s 119-135.

Buchanan, J och R L Faith (1987), "Secession and the Limits of Taxation: Towards a Theory of Internal Exit", *American Economic Review*, vol 77, s 1023-1031.

Dahl, R A och E R Tufte (1973), "Size and Democracy", Stanford University Press, Stanford.

Dahlberg, H, E Mörk och H Ågren (2005), "Har kommunens storlek någon betydelse för den lokala demokratin?", *Ekonomisk Debatt*, årg 33, nr 5.

Deutsch, K (1969), "Nationalism and Its Alternatives", Knopf, New York.

Dreze, J H (1993), "Regions of Europe: A Feasible Status, to be Discussed", *Economic Policy*, vol 17, s 206-307.

Friedman, D (1977), "A Theory of the Size and Shape of Nations", *Journal of Political Economy*, vol. 85, s 59-77.

Gilpin, R (2001), "Global Political Economy. Understanding the International Economic Order", Princeton University Press, Princeton.

Gurr, T R (2000), *Peoples Versus States*, United States Institute of Peace Press, USA.

Johansson, E (2003), "Intergovernmental Grants as a Tactical Instrument: Empiri-

REFERENSER

- cal Evidence from Swedish Municipalities”, *Journal of Public Economics*, vol 87, s 883-915.
- Le Breton, M och S Weber (2001), “The Art of Making Everybody Happy: How to Prevent a Secession”, IMF Working Papers 01/176, International Monetary Fund.
- McCallum, J (1995), “National Borders Matter: Canada-US regional Trade Patterns”, *American Economic Review*, vol 85, s 615-623.
- Ndulu, B och S O’Connell (1999), “Governance and growth in SSA”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, s 41-66.
- Olofsgård, A (2003), “Incentives for Secession in the Presence of Mobile Ethnic Groups”, *Journal of Public Economics*, vol 87, s 2105-2128.
- Olofsgård, A (2004), “Secessions and Political Extremism: Why regional Referenda do not Solve the Problem”, *Journal of the European Economic Association*, vol 2, s 805-832.
- Riker, W (1964), *Federalism*, Little Brown, New York.
- Tiebout, C (1956), “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, vol 64, s 416-424.
- Treisman, D (1999), *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia*, University of Michigan Press, Michigan.
- Weber, M (1958), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, Oxford.
- Young, R A (1994), “The Breakup of Czechoslovakia”, Research Paper 32, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston.
- Young, R A (1998), *The Secession of Quebec and the Future of Canada*, McGill-Queens University Press, Montreal.