



Näringsdepartementet

## Sammanfattning av OECD Territorial Reviews: Sweden 2017

I februari 2017 publicerade OECD sin rapport ”Territorial Reviews: Sweden 2017” där rekommendationer och förslag presenteras för den regionala politikens utveckling med fokus på regional utveckling, landsbygdsutveckling, flernivåstyrelse och regional organisation.

### **Kapitel 1 - Regional utveckling: trender, utmaningar och konkurrenskraft**

Regionala ekonomier står inför stora förändringar där globalisering av handel och ekonomisk aktivitet prövar de regionala ekonomiernas förmåga att anpassa sig och samtidigt behålla sin konkurrenskraft. Det finns en tendens som visar på att inkomst och konkurrenskraft ökar mellan och inom regioner, och kostnaden för att upprätthålla den sociala samhällningen ökar. Den snabba tekniska utvecklingen och ökad användning av kunskap erbjuder nya möjligheter för lokal och regional utveckling, men medför också efterfrågan på ytterligare investeringar från företag, omorganisation av arbetskraft och produktion, mer avancerad kompetens samt miljömässiga förbättringar.

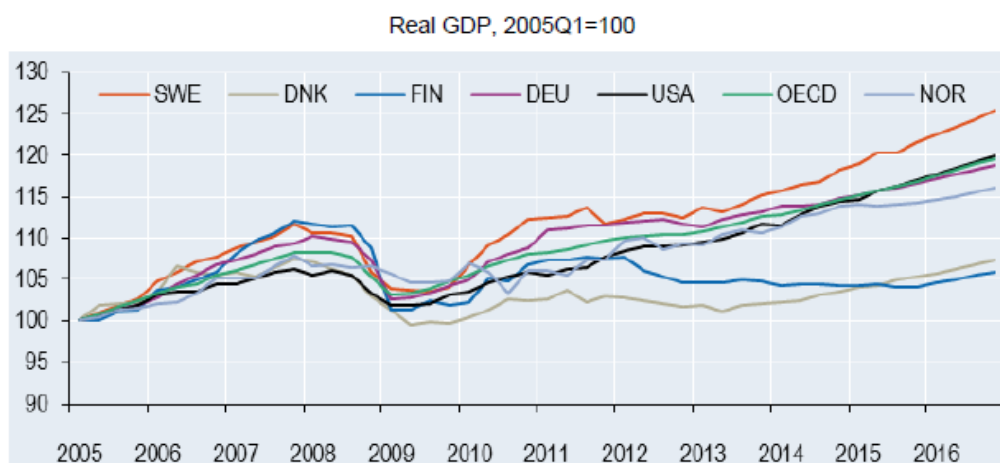
Mitt i denna förändring och turbulens fortsätter regioner att utvecklas väldigt olika. Vissa regioner gör bra ifrån sig i den nuvarande fasen av tillväxtcykeln och leder tillväxten, medan andra regioner är mindre framgångsrika inom handel och ekonomiska aktiviteter. Många områden med svag utveckling inom tillväxt och välbefinnande har svårt att hänga med den generella trenden p.g.a. utflyttning och släpar efter när det gäller infrastruktur och privata investeringar.

Kapitel 1 är en uppföljning av OECD:s rekommendationer från år 2010 inom områdena regional tillväxt, landsbygdsutveckling samt regional styrning och organisation där Sveriges genomförande av rekommendationerna, framtida utmaningar och utveckling diskuteras.

## Finanskrisens påverkan på BNP och arbetslöshet i Sverige

Sverige har visat robusthet i den globala ekonomiska turbulensen det senaste decenniet. Trots att Sverige påverkades av finanskrisen under år 2008–2009, med en kraftig nedgång i tillväxt då efterfrågan på export och konsumtion sjönk, har den svenska ekonomin återhämtat sig snabbt. Sverige är ett av de få länder där BNP per capita är högre nu än den var innan finanskrisen (diagram 1.1). Landets BNP per capita på 46 974 US-dollar är 17 procent över OECD:s genomsnitt. När det gäller sysselsättningsgraden har den ökat stadigt med 1 procent varje år sedan 2010, och arbetskraftsdeltagandet är det högsta i EU. Men arbetslösheten är fortfarande hög, framförallt arbetslösheten bland unga, till följd av ökat arbetskraftsutbud. Mellan år 2008 och 2014 har arbetslösheten ökat i alla regioner med upp till 2 procentenheter. Sedan 2008 har det skett en ökning i arbetslösheten i de tre storstadsregionerna i jämförelse med landsbygdsregionerna. Arbetslöshetens ökning är mer markant i södra Sverige.

*Diagram 1.1: Utveckling av BNP från år 2005 till 2016*



Source: OECD Economic Outlook Database (2016).

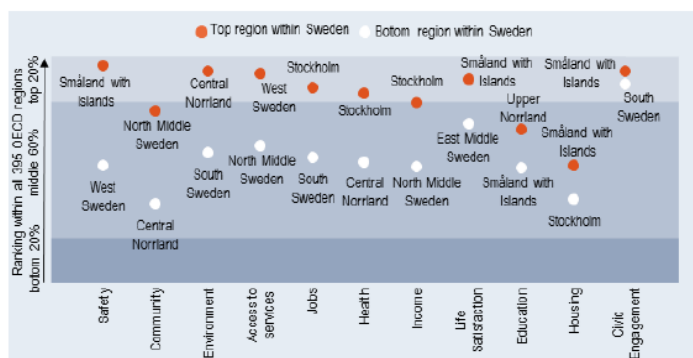
Sverige är ett av få länder där offentliga investeringar har ökat sedan 2011 vilket skiljer sig ifrån många EU och OECD länder som har haft en minskning i offentliga investeringar sedan finanskrisen. År 2014 hade Sverige bland de högsta nivåerna avseende offentliga investeringar inom OECD, de representerade ungefär 4,4 procent av landets BNP under 2014. Innovationsförmågan är fortsatt stark på nationell nivå vilket framgår av hög forskning- och utvecklingsintensitet, en relativt hög andel investeringar i forskning och utveckling för företag och för högre utbildning i förhållande till BNP.

Utmaningar som står högt upp på den politiska agendan i Sverige är en åldrande befolkning som påverkat offentliga utgifter och pensionssystem; hög arbetslöshet hos unga samt en ojämn geografisk fördelning av innovationsaktivitet och utgifter. Även problematiken kring integration av immigranter och asylsökande har uppmärksammats allt mer i samband med krisen i Syrien. Det har vuxit fram orosmoment i denna fråga där integration på arbetsmarknaden, kompetensutveckling och belastning på bostäder har kommit att bli nya viktiga utmaningar.

De tre regionerna Stockholm, Skåne och Västra Götaland bidrog med 59 procent till den nationella ekonomin år 2013, och befolkningen har ökat i dessa tre län från 50 procent 2007 till 52 procent 2014 av rikets befolkning. De territoriella skillnaderna är jämfört med andra länder små och var bland de lägsta i OECD under 2013. År 2014 var gapet i disponibel inkomst mellan de rikaste 20 procenten av TL<sup>2</sup> regioner och de fattigaste 20 procenten det 10:e minsta i OECD. Denna klyfta har varit relativt stabil under de senaste 10 åren. Under 2005 var gapet mellan den högsta inkomsten, Stockholm, och den lägsta, Gotland, 24 612 US-dollar som sedan ökade fram till 2009 till 27 915 US-dollar.

Skillnader i välbefinnande mellan regionerna är också lågt i jämförelse med andra OECD regioner. Alla Sveriges regioner rankas bland topp 20 procent av 395 OECD regioner i medborgerligt engagemang och minst en region rankas i topp 20 procent av OECD regioner i de sju andra dimensionerna inom välbefinnande: utbildning, inkomst, jobb, säkerhet, hälsa, miljö, tillgänglighet till tjänster och boende.

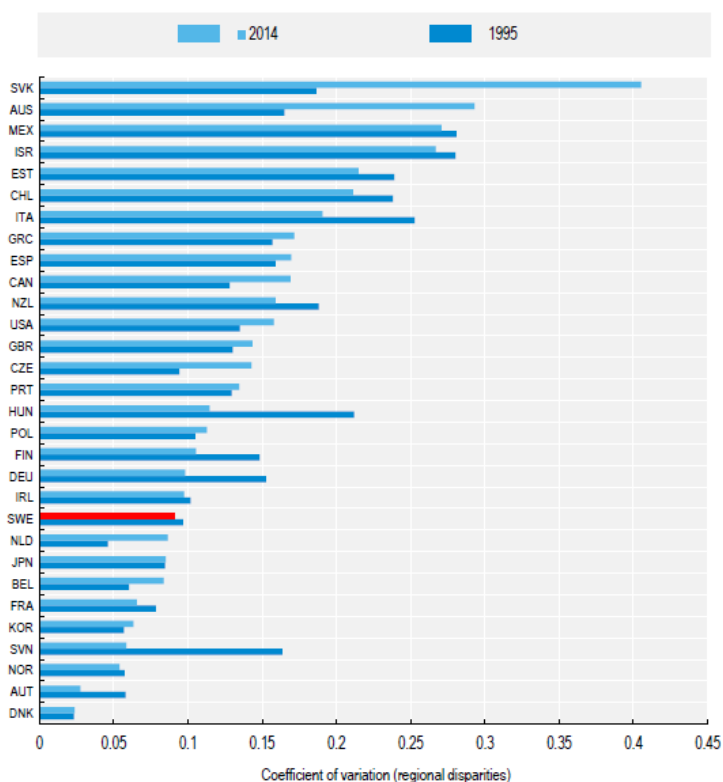
*Diagram 1.2: Svenska regioners välbefinnande utifrån de sju dimensionerna*



Source: OECD (2016b, forthcoming), *Better Policies Series: Sweden*, OECD Publishing, Paris.

<sup>1</sup> TL2 (Territorial Level 2) motsvarar NUTS2.

*Diagram 1.3: Gini index BNP per capita för TL3<sup>2</sup> regioner år 1995 och 2014*



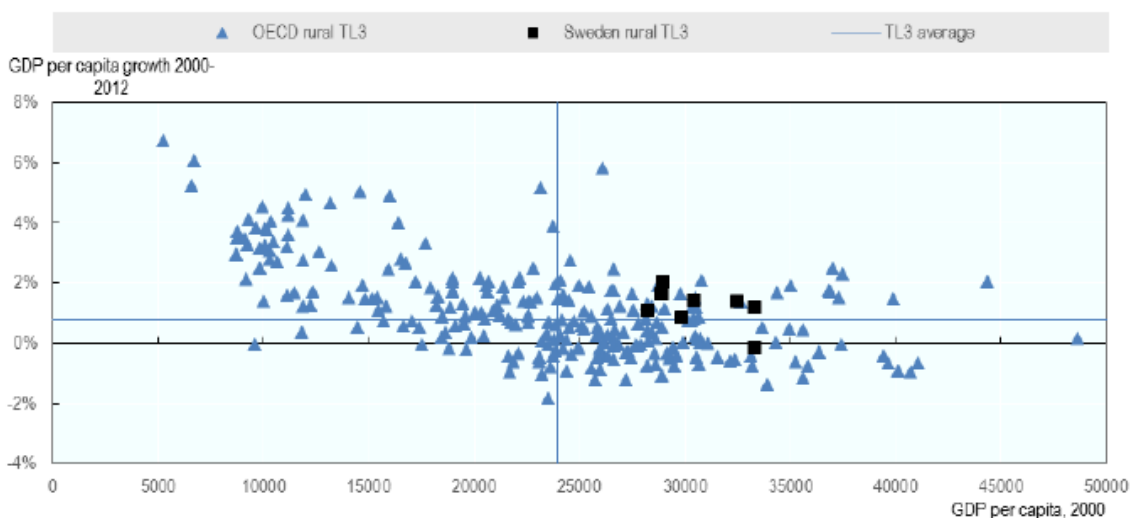
Source: OECD (2016d), *Regions at a Glance*, OECD Publishing, Paris.

Svenska regioners BNP per capita visar också på små skillnader sinsemellan. Den region som sticker ut mest är Stockholm där BNP per capita är betydligt högre, men i övrigt ligger de flesta regioner på en ganska jämn nivå. Gotland, Blekinge och Kalmar är de regioner som har den lägsta nivån av BNP per capita. Dessa regioner har en mindre naturresursbas, har lägre förädlingsvärde på jordbruksprodukter (Gotland) och har upplevt en omstrukturering samt nedgång i tillverkning (Blekinge och Kalmar). I termer av ekonomiskt välstånd går det bra för landsbygdsregionerna, särskilt i BNP per capita i förhållande till OECD:s genomsnitt. De flesta landsbygdsregioner<sup>3</sup> har haft en årlig tillväxt mellan 2000 och 2012, över eller i linje med OECD:s genomsnitt. Alla svenska regioner hade en ökning i BNP per capita under denna period.

<sup>2</sup> TL3 (Territorial Level 3) motsvarar i Sverige län.

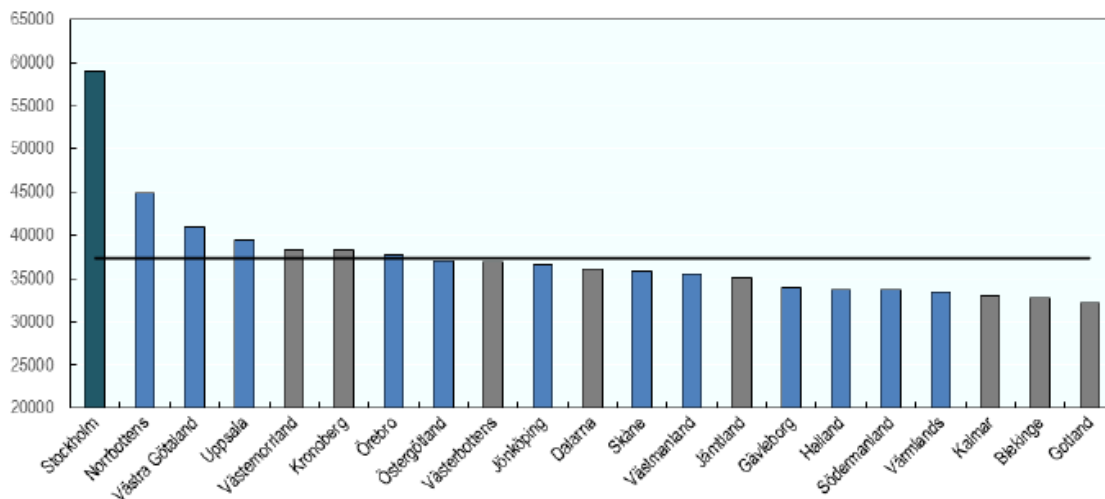
<sup>3</sup> Enligt OECD:s klassificering, se figur 1.5.

*Diagram 1.4: BNP per capita och tillväxt i landsbygdsregioner, Sverige och OECD*



Source: OECD (2016), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (database).

*Diagram 1.5: BNP per capita för svenska regioner 2012 (landsbygdsregioner = gråa staplar)*



Source: OECD (2016), "Regional economy", *OECD Regional Statistics* (database). Note: grey colour represents rural regions as defined by the OECD.

## **Sveriges utveckling och utmaningar i förhållande till OECD:s rekommendationer från år 2010**

Synen på den regionala utvecklingspolitiken har utvecklats kontinuerligt sedan 1950-talet, dock utan att förlora sitt fokus på att främja jämlikhet mellan regionerna. Senast introducerade Sverige sin *Nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020* som syftar till att stödja allmänna nationella prioriteringar och understödja en mer tydlig resultatriktad strategi för regional utveckling, genom att introducera och stärka verktygen för regional tillväxtpolitik. Strategin understryker involveringen av statliga myndigheter i regionala tillväxtinsatser, kompletterat med behovet av bättre ledarskap på regional nivå som har ansvar för strategisk ledning, samordning och utveckling av det regionala tillväxtarbetet. Ansträngningar görs för att stärka kopplingarna mellan stad och landsbygd i leveransen av välfärdstjänster. Det uttrycks delvis genom ökat kommunalt samarbete kring offentliga tjänster samt strategier för regional utveckling, som prioriterar planering utifrån funktionella regioner. Det kommer sannolikt att behövas en mer integrerad planering av funktionella regioner. Dessutom, samtidigt som Sverige fortsätter att implementera och förfinas sin strategi för regional utveckling, finns det vissa punkter som förtjänar att övervägas i varje regionalt fokuserad debatt eller dialog.

Den demografiska utvecklingen är en utmaning för Sverige som yttrar sig på minst tre sätt:

- En åldrande befolkning som ökar behoven och minskar kapaciteten för offentlig service och det sociala välfärdssystemet (inklusive hälsovård och pensioner).
- Inrikes migration, d.v.s. när människor flyttar från en region till en annan på grund av olika skäl som t.ex. utvecklingsmöjligheter, livskvalité etc.
- Ökad migration från utlandet sedan år 2012, framförallt flyktingar och asylsökande som påverkar den nationella och subnationella nivåns förmåga att bidra med service och tillräcklig infrastruktur i form av boende, skolor, vårdcentraler etc.

För att kunna hantera den demografiska utvecklingen på ett bra sätt är anpassningen till särdrag hos olika regioner central, särskilt för landsbygdsområden som upplever snabb ökning i avfolkning och åldrande. Det finns ytterligare insatser som bör göras i form av institutionell samordning, med hänsyn till migrationen. Detta inkluderar ett behov av bättre vertikalt samarbete,

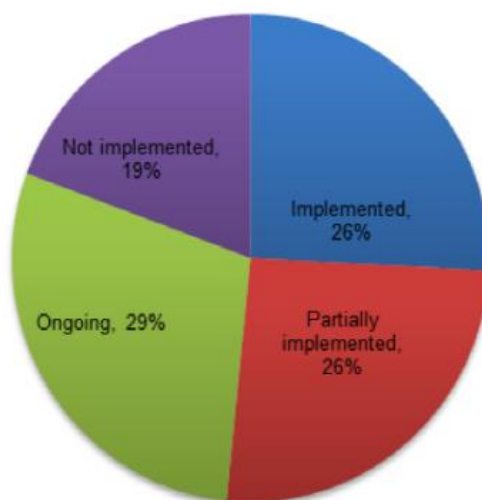
framförlit mellan statliga myndigheter och kommuner samt horisontell samordning på kommunal nivå.

När det gäller utmaningar inom området styrning tar OECD upp en viktig diskussion som handlar om förändringen av flernivåstyret i Sverige. Landets flernivåstyresstruktur beskrivs i OECD:s rapport som ett timglas med en stark statlig nivå som representerar den övre delen, stark lokal nivå som representerar den nedre delen, och en smalare midja som representerar regional nivå. OECD menar att denna midja verkar ha vidgats allteftersom landstingen får mer regionalt utvecklingsansvar. Detta är i linje med OECD:s rekommendation från 2010 som förespråkar ökad decentralisering av befogenheter till landstingen för regional utveckling. Men dessa justeringar får inte riskera Sveriges nuvarande asymmetriska och innovativa modell för decentralisering. Denna modell har tillåtit justeringar av ledningsstrukturer och kompetens utifrån regional kapacitet, och tar sin utgångspunkt i specifika regionala sammanhang och förutsättningar.

Sverige stärker sin dialogbaserade strategi för flernivåstyret och förbättrar sin förmåga att samordna olika nationella och regionala aktörers intressen. Insatsen stöds av nationellt forum för regional tillväxt och attraktionskraft. Förbättrad samordning mellan regioner och statliga myndigheter som har betydelse för regional nivå, verkar vara svårare att åstadkomma. Det förblir svårt att uppnå detta trots att några framgångsrika åtgärder har genomförts för att ta itu med problemet kring myndighetsgemensam samordning, t.ex. inom transportsektorn med skapandet av Trafikverket. Subnationell finansiering är ett annat område där implementeringen av OECD:s rekommendationer från 2010 har varit något mindre framgångsrik. Det gäller i synnerhet med avseende på lokala inkomstkällor som kan behöva förstärkas eller diversifieras ytterligare för att möta ökande investeringsbehov och efterfrågan på tjänster.

Sammanfattningsvis har Sverige varit relativt framgångsrikt i att ta sig an OECD:s rekommendationer från år 2010. Framsteg har gjorts särskilt i att helt eller delvis genomföra rekommendationer för institutionell samordning och regionalt styre. Rekommendationerna som berör integrering av landsbygdsutveckling i det bredare regionala utvecklingsarbetet har emellertid varit mindre framgångsrika (se kapitel 2 – Landsbygdsutveckling). Utav över 30 rekommendationer, har 50 procent blivit helt eller delvis implementerat och genomförandet av ytterligare cirka 30 procent pågår.

Diagram 1.6: Sammanställning av implementeringen av OECD:s rekommendationer 2010





## Kapitel 2 – Landsbygdsutveckling

Landsbygdsregioner i Sverige står inför långsiktiga utmaningar utifrån en åldrande befolkning och ökad global konkurrens. Jämfört med resten av OECD har dessa regioner högt välstånd och välbefinnande, och skillnaderna mellan regionerna är små. En åldrande befolkning kommer att fortsätta minska utbudet av arbetskraft som är tillgänglig för lokala företag. Därför bör ökade insatser sättas in för att lyfta produktiviteten, speciellt i den konkurrensutsatta sektorn<sup>4</sup> (tradeable sector) och säkra företagsdeltagandet i verksamheter med högre förädlingsvärde. Att öka attraktionskraften i landsbygdsområden genom att investera i lokal infrastruktur, bekvämligheter och tjänster kommer att vara viktigt för att skapa möjligheter för människor att bo i landsbygdsområden. Det finns en stor variation i den regionala ekonomiska utvecklingen där det finns en tydlig skillnad mellan norra Sverige med naturtillgångar och södra Sverige med tillverkningsindustri som ekonomisk bas. De senaste åren har norr presterat bättre p.g.a. dess näringar som är baserade på naturtillgångar. Bland landsbygdsregionerna finns det både starkare och svagare län t.ex. Kalmar i söder har presterat relativt bra medan Västernorrland i norr inte har det. Dessa observationer betonar betydelsen av landsbygdspolitiken eftersom den känner igen och anpassas till dessa skillnader, och strävar efter att underlätta ekonomiska möjligheter genom att länka absoluta fördelar till strategier för smart specialisering.

Den svenska landsbygden är relativt unik inom OECD p.g.a. dess variation av olika landsbygds kategorier. Här finns alla typer av landsbygdsområden: från dem inom och i närheten av FUA:s (funktionella urbana områden), till avlägsna landsbygdsområden. Södra Sverige är mer tätbefolkat än norra Sverige som kännetecknas av ett glesbefolkat inland med en koncentration av befolkningen i städerna längs kusten. I avlägsna landsbygdsområden finns det platser där befolkningen är väldigt koncentrerad till få centrum t.ex. Norrbotten, och andra där befolkningen har en mer jämn fördelning t.ex. Jämtland-Härjedalen. OECD:s typologi<sup>5</sup> är inte välanpassad för att beskriva denna verklighet p.g.a. landets stora storlek, interna skillnader inom administrativa regioner och det faktum att landsbygden karaktäriseras av en spridd befolkning med bosättningar av varierande storlek. Funktionella ekonomiska områden som mäts genom pendling till arbete tillhandahåller ett bättre sätt att beskriva diversiteten. Dessa regioner kan användas som en grund för att skilja mellan olika typer av

---

<sup>4</sup> Konkurrensutsatta sektorer utgörs av de branscher vars produktion i form av varor och tjänster handlas internationellt eller kan handlas internationellt vilket ger en sannolik variation i de relativa priserna. Oftast består konkurrensutsatta sektorn till stor del av sektorer inom tillverkningsindustrin och den icke-konkurrensutsatta sektorn består av lokalt framställda tjänster t.ex. sjukvård, utbildning och konstruktion.

<sup>5</sup> s.90 i OECD Monitoring Review of Sweden

landsbygdsområden.

Sverige har utvecklat en metod som återspeglar diversiteten i landsbygdslandskapet på ett lämpligare sätt, men den behöver tillämpas konsekvent i tvärssektoriell samverkan för att förbättra landsbygdspolitikens genomförande. Tillväxtanalys har utvecklat sin egen territoriella klassificering som till stor del är anpassad utifrån OECD:s indelning, den består av tre typer av kommuner:

1. kommuner med mindre än 20 procent av sin befolkning i landsbygdsområden och en total befolkning på minst 500 000 inklusive intilliggande kommuner (övervägande urban).
2. kommuner med mindre än 50 procent av sin befolkning i landsbygdsområden (mellanliggande).
3. kommuner med minst 50 procent av sin befolkning i landsbygdsområden (övervägande rural).

Denna metod har också tillämpats för funktionella arbetsmarknadsregioner. Att denna definition används konsekvent av statliga myndigheter skulle underlätta anpassningen och samordningen av offentlig politik i syfte att matcha de utmaningar och möjligheter som landsbygden står inför.

Sverige har genom den parlamentariska landsbygdskommittén en strategisk möjlighet att utvärdera och förbättra sitt arbete för landsbygdsutvecklingen. Även regionreformsutredningen (indelningskommittén) förser Sverige med en betydande möjlighet att ompröva regionalpolitiken och landsbygdspolitiken. Historiskt sett har landsbygdspolitiken fokuserat på stöd till jordbruk och statligt stöd till företag, som är lokaliserade i glesbefolkade områden. Med anslutningen till EU har Sverige infört standardprogrammen från CAP (EU:s gemensamma jordbrukspolitik) och ERDF (europeiska regionala utvecklingsfonden). Detta har lett till att Sverige har landsbygdsprogram, men inte en sammanhållen nationell landsbygdspolitik. Utredningen ger en möjlighet att ompröva denna strategi och gå mot en politik som är bredare – genom att ge ett ramverk i vilket EU-program samt nationella sektors- och välfärdsprogram är bättre integrerade, och är territoriellt anpassade. Detta kan ske genom att ta hänsyn till de stora skillnaderna mellan olika landsbygder i Sverige, särskilt mellan norr och söder. En förstärkt roll för de politiskt valda regionalt utvecklingsansvariga

aktörerna i att sätta prioriteringar och förbättra samordningen mellan regional tillväxtpolitik, landsbygds politik och sektorspolitik skulle förbättra den samlade effektiviteten.

Att olika policyområden kompletterar varandra bygger på principen att gemensamt underbyggda policys genererar högre avkastning. Detta är viktigt eftersom politik – territoriell och sektoriell – är mer effektiv när den samordnas och riktas mot liknande mål och syften, och anpassas till de särskilda omständigheterna på landsbygden. Det finns två viktiga områden där Sverige kan vidta åtgärder för att ytterligare förverkliga kompletterande insatser för landsbygdsutveckling; fysisk planering och leverans av välfärdstjänster.

För närvarande finns det inga regler eller incitament för att underlätta utvecklingen av strategiska rumsliga planer på regional nivå. Planering för markanvändning sker nu bara på kommunal nivå, och tar sällan hänsyn till inbördes samband på en funktionell eller regional nivå. Mekanismerna för att koppla infrastruktur och markanvändning är också svaga.

Sveriges modell för leverans av välfärdstjänster har ett antal fördelar såsom rättvisa villkor för service samt lokal ansvarsskyldighet för kvalitén och effektiviteten i tjänsteleveranserna. Men nationellt utformade regler och finansieringsarrangemang är inte alltid anpassade till glest befolkade områden och det finns en brist på incitament för social innovation och samarbete mellan kommuner på en funktionell nivå.

För landsbygdsutvecklingen ger OECD följande rekommendationer:

- Använd en gemensamt överenskommen, rumsligt differentierad definition av olika typer av landsbygdsområden, som bygger på det befintliga arbetet som utförts av Tillväxtanalys och stöd för en konsekvent användning i tvärspektoriell samverkan.
- Utveckla ett ramverk för en nationell landsbygds politik i samarbete med sektorsdepartement, regioner och lokala aktörer som:
  - a) uttrycker en tydlig vision och mål för utvecklingen av Sveriges landsbygder baserad på ett ramverk för utveckling och livskvalité

med mätbara resultat.

b) identifierar hur nationell sektorspolitik (t.ex. innovation, fysisk planering, transport etc.) kan skräddarsys och anpassas till de behov och förhållanden som finns i de olika landsbygdsområdena.

c) är kompletterande och integreras effektivt med den befintliga regionala tillväxtpolitiken.

I denna rekommendation hänvisar OECD till sin ”Rural Policy 3.0” som erbjuder ett brett ramverk och ett antal principer som kan vägleda den svenska regeringen i utformningen av en ny landsbygdspolitik (Tabell 2.1).

*Tabell 2.1: Rural Policy 3.0 enligt OECD*

	Old Paradigm	New Rural Paradigm (2006)	Rural Policy 3.0 –Implementing the New Rural Paradigm
<b>Objectives</b>	Equalization	Competitiveness	Well-being considering multiple dimensions of (i) the economy (ii) society and (iii) the environment
<b>Policy Focus</b>	Support for a single dominant resource sector	Support for multiple sectors based on their competitiveness	Low density economies differentiated by type of rural
<b>Tools</b>	Subsidies for firms	Investments in qualified firms and communities	Integrated rural development approach - spectrum of support to public sector, firms and third sector
<b>Key Actors &amp; Stakeholders</b>	Farm organizations and national governments	All levels of government and all relevant departments plus local stakeholders	Involvement of (i) public sector - multi-level governance, (ii) private sector - for-profit firms and social enterprise, and (iii) third sector – non-governmental organisations and civil society
<b>Policy Approach</b>	Uniformly applied top down policy	Bottom-up policy, local strategies	Integrated approach with multiple policy domains
<b>Rural Definition</b>	Not urban	Rural as a variety of distinct types of place	Three types of rural: i) embedded in metropolitan region, ii) adjacent to metropolitan region, and iii) far from metropolitan regions

- Säkerställa att det landsbygdspolitiska ramverket har mekanismer för att underlätta och övervaka genomförandet som omfattar att:
  - a) det regionala ansvaret för implementering av regional tillväxtpolitik och landsbygdspolitik läggs på den politiska organisation (antingen landsting eller samverkansorgan) som är ansvarig för den regionala

tillväxtpolitiken, och ge i uppdrag att utarbeta en integrerad strategi för regional och landsbygdsutveckling (i de fall där en länsstyrelse är ansvarig för regional tillväxtpolitik bör ansvaret skifta till den politiska valda organisationen på regional nivå).

b) säkerställa att dessa strategier är baserade på regionala behov och prioriteringar tillämpade för såväl stad som landsbygdsområden (och inte är begränsade av EU:s prioriteringar eller bidragsregler), och är framtagna i samarbete med länsstyrelser, kommuner, LAGs<sup>6</sup> och andra viktiga intressenter.

c) ge länsstyrelserna i uppdrag att förhandla bindande åtaganden från nationella sektordepartement om hur de ska skräddarsy samt anpassa sektorspolitiken så att de regionala strategierna och landsbygdsstrategierna som förbereds av varje region ska kunna implementeras.

d) etablera en nationell landsbygdsrådgivande kommitté bestående av representanter från subnationell nivå, företag och civilsamhället. Kommittén rapporterar till statsministerns kansli och ger råd samt agerar som försvarare för utvecklingen och implementeringen av landsbygdspolitiken.

e) införa förbättrad vägledning och verktyg t.ex. analyser och kunskapsunderlag, för beslutsfattarna att ta större hänsyn till landsbygdens behov och problem i utformningen och genomförandet av sektorspolitik på nationell och subnationell nivå.

f) skapa en nationell landsbygdsutvecklingsfond som regioner och aktörer inom tredje sektorn kan använda för att medfinansiera CAP Pillar 2<sup>7</sup>, ERDF<sup>8</sup> och andra fonder för att leverera resultat i linje med de nationella landsbygdspolitiska prioriteringarna, och strategierna för regional utveckling och landsbygdsutveckling på regional nivå.

---

<sup>6</sup> Förkortning för local action groups. Det är grupper som får ekonomiskt stöd för att genomföra lokala utvecklingsstrategier och består av representanter för offentliga och privata lokala socioekonomiska intressen.

<sup>7</sup> Fond för landsbygdsutveckling

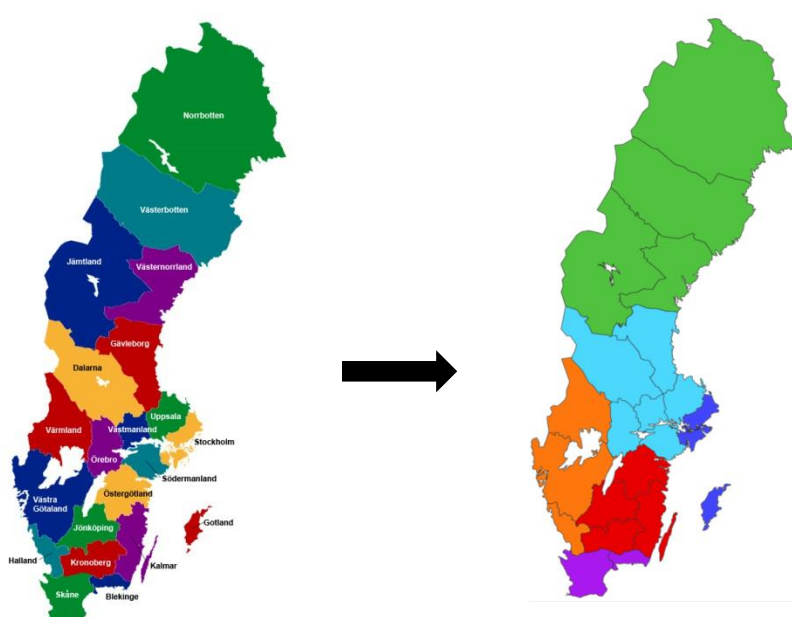
<sup>8</sup> EU:s regionala utvecklingsfond

- Stödja regioner för att tillhandahålla bättre välfärdstjänster och förverkliga komplementaritet i politiken genom att:
  - a) minska administrativa/rättsliga hinder och utveckla starkare incitament för regioner och kommuner att förmedla innovativa lösningar för leveranser av tjänster i landsbygdssamhällen (med särskilt fokus på att stödja sociala entreprenörer och den tredje sektorn).
  - b) tilldela kompetens för fysisk planering till landstingen, och se till att regionala fysiska planer integreras med planering för regionala transporter och infrastruktur för kommunikationer (vilket bidrar till att underlätta kopplingar mellan stad och landsbygd samt komplementaritet i markanvändning och infrastruktur mellan olika kommuner på landsbygden).
  - c) se till att förslag om sammanslagningar på regional och kommunal nivå noga överväger såväl kostnader som fördelar med dessa förändringar för familjer och samhällen i områden med gleshet och långa avstånd.

### Kapitel 3 – Flernivåstyre i Sverige

Sveriges system för flernivåstyre har beskrivits som ett timglas, vilket innebär att den smala midjan representerar den regionala nivån som har mindre inflytande och mandat än den statliga nivån (övre delen) och den lokala nivån (nedre delen). Regeringen har genom Indelningskommittén utrett förutsättningarna för en större regional reform som skulle reducera antalet län från 21 stycken till 6 stora regioner (Figur 3.1). Regionernas roll skulle kunna expanderas och formaliseras genom överföring av mer makt i beslutfattandet till regioner från staten, speciellt inom regionala utvecklingsfrågor. Om denna reform kan genomföras kommer Sveriges timglasform att förändras till fördel för alla nivåer, framförallt på subnationell nivå eftersom en starkare regional nivå kan vara en bättre samarbetspartner för kommuner i regionala utvecklingsfrågor.<sup>9</sup>

*Figur 3.1: Illustration av Indelningskommitténs förslag till förändring av länsgränserna*



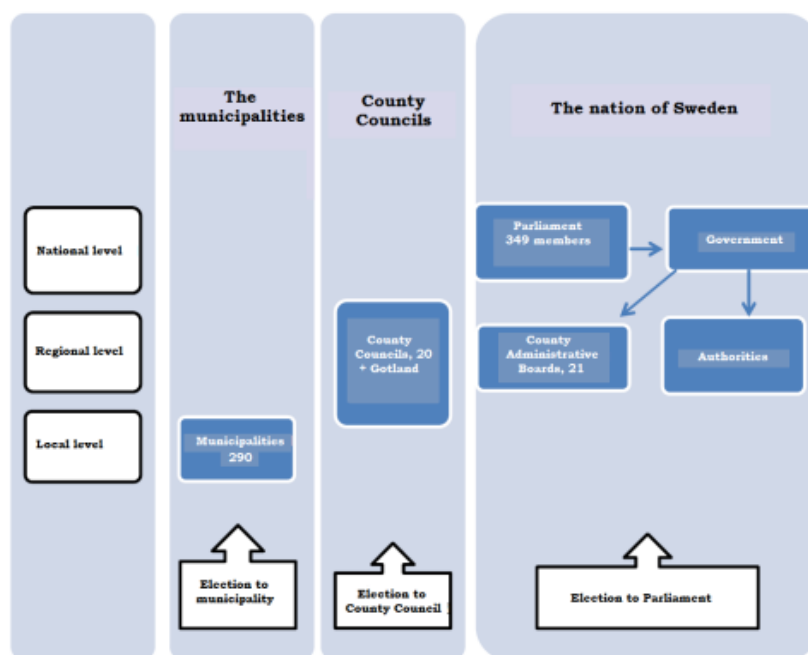
Den svenska modellen för subnationell styrning och tvärsektoriell samverkan fungerar mycket bra. Tjänster som tillhandahålls av Sveriges kommuner och landsting är av hög kvalitet, det demokratiska systemet är transparent och betrott av medborgarna, subnationella finansieringssystemet ger en god bas för att finansiera såväl kommuner som regioner och möjliggör också

<sup>9</sup> OECD-rapporten skrivs innan Indelningskommitténs förslag i denna del stoppades.

självständighet i det subnationella beslutsfattandet. Att ta itu med de utmaningar som finns, i första hand med avseende på allokering av kompetens, specifika aspekter av subnationell finansering och förmågan att möta behov med subnationella investeringar, kommer dock innebära vissa justeringar i det befintliga genomförandet av politiken.

Sveriges timglasformade struktur och asymmetriska modell för regional struktur och styrning genomgår gradvisa och subtila förändringar allt eftersom antalet landsting med regionalt utvecklingsansvar ökar och fler landsting efterfrågar och får utökat ansvarstagande. Denna trend kommer sannolikt att fortsätta. Det kommer dock att behövas stöd för förbättrad samstämmighet mellan regionala representanter för statlig nivå, d.v.s. länsstyrelser och statliga myndigheter. Det förslag till regional reform som diskuterades hade sitt fokus på att rita om de administrativa gränserna och bilda större regioner som är ett medel att mildra den territoriella fragmenteringen. En sådan reform skulle ge möjligheten att stärka kapaciteten hos regionerna i strategisk planering av regionalpolitik och i investeringar i infrastruktur. Samtidigt bör hänsyn tas till funktionella arbetsmarknadsregioner, som en bas för nya administrativa regioner. Dessa områden har utvecklats väldigt snabbt de senaste decennierna och det finns en avsevärd skillnad mellan funktionella arbetsmarknadsregioner och de administrativa regiongränserna.

*Figur 3.2: Modell av flernivåstyret i Sverige*





I OECD:s rekommendationer från 2010 studerades Sveriges flernivåstyre där både styrkor, svagheter och utmaningar presenterades. Styrkorna i den svenska modellen är öppenhet, samförstånd och förmågan att göra justeringar när det behövs på alla nivåer. Förtroendet för regeringen och beslutsfattare på olika nivåer hos medborgarna är högt i internationell jämförelse. Kvalitén på offentliga institutioner både på nationell och subnationell nivå är också hög. Dessa styrkor stöds av den svenska ekonomins förmåga att uppnå ekonomisk tillväxt. Sverige har varit ett av de starkaste länderna ur skattemässig och finansiell synvinkel sedan finanskrisen 2008 och en viktig faktor bakom detta är det svenska subnationella styrets ansvarstagande för finanspolitiken.

Den huvudsakliga utmaningen för Sveriges modell för flernivåstyre har varit politisk samordning på regional nivå och mellan olika nivåer. För att ta itu med denna utmaning rekommenderar OECD decentralisering av befogenheter för regional utveckling till landstingen. OECD uppmärksammar även det stora antalet statliga myndigheter som är involverade i genomförandet av politiken, och föreslår sammankopplingar av olika strategier. Förbättrad samordning mellan de regionala programmen (inklusive landsbygdsprogram), och införandet av åtgärder som leder till bättre samordning för strukturpolitiken på regional nivå rekommenderas. För den kommunala nivån föreslås förbättrat samarbete mellan kommuner och ett justerat skatteutjämningsystem som är mer transparent och neutralt med hänsyn till samarbeten. Vidare föreslås ett reformerat kostnadsutjämningsystem för att ta med nya utmaningar i beräkningen såsom kostnader för immigration, att bättre utnyttja e-tjänster på kommunal nivå, att bygga upp ett system för övervakning av subnationella leveranser av tjänster och diversifiera de subnationella inkomstkällor genom ett återinförande av fastighetsskatt som en subnationell skatt.

#### OECD föreslår följande rekommendationer för Sveriges flernivåstyre:

Ytterligare effektivisering av Sveriges flernivåstyresstruktur

- Fortsätta att stärka samordningen mellan de olika nivåerna, genom att:
  - a) förbättra samordning och samstämmighet mellan centrala myndigheter som agerar på regional nivå, och mellan dessa

myndigheter och regionens egna organisationer.

b) försäkra att statliga myndigheter samarbetar bättre tvärsektorielt och mellan nationell, regional och lokal nivå.

- Stärka och diversifiera subnationella skatteinkomster genom kompletterande skatteintäkter, till exempel fastighetsskatt.
- Justera skatteutjämningsystemet, genom att förbättra dess genomsiktighet och enkelhet med justeringar av utjämningsmodeller för inkomst och kostnad, samt att omvärdera effektiviteten i den strukturella bidragsmodellen.

Justera subnationella investeringsmodeller för att möta växande investeringsbehov

- Förbättra samordningen av subnationella investeringar, genom att:
  - a) uppmuntra bättre vertikalt samarbete i subnationella investeringar med incitament för medfinansiering av statliga investeringar från aktörer på regional och lokal nivå.
  - b) öka statliga myndigheters finansiering av subnationella investeringar där avsevärda externa effekter kan identifieras.
- Öka användningen av alternativa former för finansiering av investeringar, genom att:
  - a) expandera användningen av offentlig-privat samverkan (PPPs).

Regional reform – ändrade regionala gränser

- Implementera den regionala reformen och vidare sammanslagning av län, genom en systematisk strategi.
- Inkludera funktionella arbetsmarknadsregioner i diskussionen kring nya regionsgränser.

- Ompröva ledningsstrukturer och kompetens på subnationell nivå, genom:
  - a) dialoger, för att bättre förstå framtida resursbehov hos nya regioner.
  - b) överföring av det regionala utvecklingsansvaret till landstingen, och fortsätta med en asymmetrisk modell för andra ansvarsområden (sysselsättning/arbetsmarknad, markanvändning/fysisk planering).
  - c) överföring av ansvaret för implementering av regional tillväxtpolitik och landsbygds politik på regional nivå till det politiska organet som är ansvarig för regional tillväxtpolitik.
  - d) användning av regionreformen som ett tillfälle att förbättra samordningen av statliga myndigheter, som ansvarar för infrastruktur, regional utveckling och miljöfrågor, med regionala aktörer (landsting och länsstyrelser).