

Finansdepartementet

Er referens
Fi2016/02568/K

Diarienummer
Utr 2016/69
Datum
2016-09-30

Yttrande över delbetänkande: Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48)

Trafikanalys har anmodats att ge synpunkter på Indelningskommitténs förslag i delbetänkandet Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48). Trafikanalys avgränsar yttrandet huvudsakligen till frågor av transportpolitiskt intresse.

Sammanfattning

Trafikanalys är positiv till färre län, men saknar djupare analyser av vilka positiva och negativa konsekvenser som kan förväntas uppstå av indelningsförslagen. Det är därför svårt att se om och hur de nya länen kommer att uppfylla de ställda kraven. Trafikanalys saknar vidare en analys av varför alternativa indelningar valts bort. Delbetänkandet presenterar inte heller några analyser av huruvida den nya indelningen är funktionell för att bidra till samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet.

Trafikanalys anser att en ny indelning i färre, men större, län förmodligen bidrar till en ökad förmåga att skapa tillväxt i hela Sverige och ger ökade möjligheter att också uppnå de transportpolitiska målen om tillgänglighet i hela landet samtidigt som hänsyn tas till säkerhet, miljö och hälsa. Det blir sannolikt också lättare för större län och landsting att erbjuda en effektiv och samordnad kollektivtrafik, samt att planera för relevanta investeringar i infrastrukturen – förutsatt att de nya länen har möjlighet att ta hänsyn till resandeströmmarnas framtida utveckling. Den föreslagna indelningen överensstämmer emellertid delvis dåligt med dagens och framtida funktionella arbetsmarknadsregioner och de omfattande pendlingsströmmarna. Kommittén bortser därmed från en av de viktigaste aspekterna för att skapa väl fungerande regioner med den föreslagna indelningen. Trafikanalys anser att en mer funktionell indelning, som bättre tar avstamp i ett transport- och tillväxtpolitiskt perspektiv, hade varit att föredra framför en strikt geografiskt sammanhållen indelning baserad på befolkningsmässigt jämnstarka län. Då hade exempelvis infrastrukturplanering och kollektivtrafikförsörjning kunnat hanteras på ett tydligare sätt.

Trafikanalys ser det som problematiskt att det i delbetänkandet inte heller analyseras om den föreslagna nya läns- och landstingsindelningen är funktionell för de statliga myndigheternas regionala indelning och vice versa. Det gör effekten av den nya indelningen, utifrån vad som framgår av delbetänkandet, mycket svårbedömd. Det finns säkerligen goda anledningar till att dela in allt regionalt myndighetsarbete enligt samma mönster, men indelningen kommer sannolikt inte heller för myndighetsarbetet i alla dess former att vara optimal eller funktionell.

Trafikanalys ser också en del praktiska utmaningar i att få de nya länen att fungera i vardagen, inte minst till följd av de mycket stora geografiska avstånden. Det framgår bland annat av Trafikanalys tidigare analyser om förutsättningar för arbetspendling i storstadsområdena¹ såväl i Norrbotten som i Västerbottens län.² Resfria möten och digitalisering framhålls i delbetänkandet som medel att överbrygga de stora avstånd som de nya länen medför. Trafikanalys instämmer i att ny teknik når en bit för att överbrygga avstånd, men observerar samtidigt att ny teknik också är förknippad med en del svårigheter som inte fullt ut beaktas i delbetänkandet. Sådana svårigheter kan exemplifieras av medborgarnas varierande grad av vilja/acceptans och kunskap att använda ny teknik.³ Tillgång till ny teknik är inte heller jämnt fördelad, vilket kan skapa ett demokratiskt underskott bland vissa grupper, åtminstone i ett kortare perspektiv.⁴ Sannolikt kommer lösningen bli att man inom respektive län skapar subregioner för att strukturera delar av verksamheten på ett funktionellt sätt – något som den nya indelningen försöker undvika.

Statens och regionernas framtida roller

Ökad decentralisering och starkare statlig närvaro

Länsstyrelserna utgör statens förlängda arm ute i landet och syftar till statlig styrning på regional nivå. Länsstyrelserna styrs således av regeringen och finansieras via statsbudgeten. Landstingskommunerna (eller regionkommunerna) styrs av folkvalda församlingar i den kommunen/regionen, finansierar sin verksamhet via landstingsskatt och ansvarar för frågor som sjukvård och kollektivtrafik. Även om det finns en poäng med att dessa olika organisationer samordnas geografiskt har de delvis olika syften och uppgifter. Trafikanalys anser att det i delbetänkandet ibland är otydligt vilken av dessa nivåer/organisationer som ska stärkas och i relation till vad? Det är också otydligt vilken av dem som kommittén menar ska ansvara för vad i framtiden.

Infrastrukturplanering och länstransportplaner

Ett av de områden som nämns som aktuellt för ökad decentralisering är ansvaret för infrastrukturen när landstingen blir mer jämnstora (sid. 127). Trafikanalys anser dock att det är oklart exakt vad som avses och hur stor del av ansvaret det är tänkt att landstingen ska ta. Innebär detta exempelvis att infrastruktursatsningar mer eller mindre ska finansieras via landstingsskatten, är det ansvaret för länstransportplanerna som i första hand avses, eller tänker sig utredningen ett än mer utökat ansvar för statlig infrastruktur? En möjlig slutsats skulle kunna vara att länen får en större andel av anslagen för infrastruktur än idag.

Den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret har idag uppdraget att ta fram en länstransportplan. En sammanslagning till sex län innebär också att det kommer att bli sex länstransportplaner allt som allt. Trafikanalys ser fördelar med en mer enhetlig regional organisering i detta avseende. Dock bör man vara medveten om att detta kan

¹ http://www.trafa.se/globalassets/rapporter/arbetspendling_i_storstadsregioner_-_en_nulaegesanalys.pdf

² http://www.trafa.se/globalassets/rapporter/rapport_2013_5_arbetspendling_i_norrbottens_och_vaesterbottens_laen_-_en_nulaegesanalys_komp.pdf

³ http://www.trafa.se/globalassets/rapporter/rapport-2016_15-nya-tjanster-for-delad-mobilitet.pdf

⁴ http://www.trafa.se/globalassets/sika/sika-rapport/sr_2007_6.pdf

innebära en övergång till en i grunden statlig infrastrukturplanering som tar sin utgångspunkt i ett regionalt perspektiv, snarare än en planering som baseras på ett nationellt samhällsekonomiskt effektivt perspektiv. Trafikanalys vill därför här påminna om att tanken på ett nationellt sammanhållet transportsystem inte får komma i skymundan vid ökad decentralisering och fokusering på regionala transportsystem. En sådan decentralisering av planeringsmakt anser Trafikanalys förtjänar en djupare analys av möjliga effekter, inte minst för möjligheten att uppnå de transportpolitiska målen.

Huruvida ett färre antal länsplaner förmår att omfatta och beakta lokala problem och utmaningar även i framtiden med större län återstår att se. Någon diskussion om möjliga fördelningseffekter inom de nya länen förekommer nämligen inte i delbetänkandet. Större län innebär sannolikt också en större koncentration av aktiviteter i länets kärna, medan de perifera delarna i många sammanhang riskerar att falla bort, exempelvis i infrastrukturens sammanhang. Att alla kommuner inte blir vinnare behöver dock inte vara någon avgörande nackdel, så länge besparingar på helheten möjliggör omfördelningar som även gynnar de svagaste kommunerna. Västra Götaland och Skåne framhålls ofta som goda föredömen i delbetänkandet. Det bör dock observeras att det inte är alla kommuner i dessa län som haft en positiv utveckling det senaste decenniet. Alla områden kommer alltså inte automatiskt att bli vinnare i de nya regionerna.

Kommittén ser också större landsting som en mer kraftfull aktör i infrastrukturplaneringen gentemot Trafikverket, vilket skulle kunna ge det nybildade länet en mer ändamålsenlig och utifrån ett systemperspektiv bättre infrastrukturplaneringsprocess (sid. 126, 149-150). Trafikanalys delar denna synpunkt. Även om länen redan idag koordinerar sina diskussioner och analyser innebär en ny indelning sannolikt ökade möjligheter till en mer systematisk analys av behov och möjligheter. Dock delar Trafikanalys inte kommitténs slutsats att "resultatet [av att vissa län har mer planeringskapacitet] [...] inte sällan [blir] att utvecklingsprojekten, som kunde varit rimliga i även andra delar av landet, genomförs i storstäderna" (sid 127). Det finns inga belägg för att Trafikverket genomför utvecklingsprojekt i storstäderna som lika gärna kunde ha utförts i andra delar av landet, till följd av att dagens länsindelning är för omfattande.

Regional och interregional kollektivtrafik

De nyligen bildade regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) ska enligt utredningens förslag förändras, då det ska finnas en RKM i varje län. Nuvarande RKM har organiserats på vitt skilda sätt och det finns sannolikt en del utmaningar i att hitta en gemensam struktur. Trafikanalys är positiv till att reducera antal RKM samt att ensa huvudmannskapet.

Ett resonemang förs i delbetänkandet om att kollektivtrafiken skulle kunna ordnas mer effektivt när hindrande länsgränser tas bort. Trafikanalys delar denna uppfattning, även om kollektivtrafik över länsgräns redan idag är fullt tillåtet med nuvarande länsindelning vilket kommittén framför som ett skäl till sammanslagning. Däremot kan det finnas andra skäl till varför en sammanslagning bör ske, såsom att olika län har olika administrativa system och informationssystem för framför allt reseplanering samt försäljning och visering av biljetter, vilket försvårar utbyte och medför ökade kostnader. Resenärer möts också av ökade kostnader när länsgränser passeras, och tidtabellerna är i regel inte samplanerade. För Trafikanalys del är det även ur statistiksynpunkt besvärligt med

länsgränsöverskridande trafik, eftersom det finns stor risk för dubbelräkning av resandet. Och även om dagens kollektivtrafik domineras av lokala resor som sannolikt inte kommer att påverkas av en ny indelning, sker den stora tillväxten av transportarbete och investeringar, och den regionförstoring som förutses, huvudsakligen på räls. Detta skulle sannolikt gynnas av större län.

En stor del av det statliga stödet inom transportområdet går idag till interregional (länsöverskridande) kollektivtrafik (drygt 800 miljoner kronor per år). Trafikanalys saknar i delbetänkandet en analys av hur möjligheterna förändras för staten att bidra till denna typ av långväga kollektivtrafik i de nya länen om länen slås samman. Särskilt stor påverkan torde effekten bli på det omfattande stödet till Gotlandstrafiken, eftersom Gotland föreslås ingå i Stockholms län.

Större och/eller funktionella regioner?

Stabila ekonomiska förutsättningar?

Större regioner med en större befolkningensmängd (skattebas) förutses i delbetänkandet per automatik vara mer effektiva än mindre regioner baserat på i huvudsak förhoppningar om att kunna ge stabila ekonomiska förhållanden och realisera effektivitetsvinster genom framtida förväntade stordriftsfördelar. Givet att det finns stordriftsfördelar är så också fallet. Då kan samma mängd, av exempelvis kollektivtrafik eller sjukvård, erbjudas till ett för samhället lägre kostnad. Stordriftsfördelar bör dock inte förväxlas med agglomerationsfördelar som i grunden bygger på att människor befinner sig i tillräckligt stor mängd, men också tillräckligt tätt, på en plats för att fördelarna av utbyte mellan människor och företag ska kunna tas tillvara för att maximera den samhällsekonomiska effektiviteten. Trafikanalys anser inte att kommittén på något övertygande sätt lyckas visa att det senare skulle bli fallet för något av de tre län som nu föreslås. Trafikanalys saknar framförallt analyser som pekar på att fördelarna med en folkmängdsbaserad indelning blir större än de som skulle uppstå vid mer funktions- och agglomerationsbaserade indelningar. På liknande sätt som med fördelningseffekter och omfördelning av resurser, se ovan, kan ett överskott från en indelning som mer bygger på funktionella arbetsmarknadsregioner och pendlingsströmmar frigöras för exempelvis nödvändiga eller fördelningspolitiskt motiverade infrastrukturinvesteringar.

Den valda indelningen har i delbetänkandet huvudsakligen motiverats av en önskan om att skapa sinsemellan likvärdiga och befolkningensmässigt större geografiska områden än idag. Behovet av stora tunga framtidsinvesteringar i fastigheter, teknik och IT framhålls återkommande i delbetänkandet som skäl varför dagens landstingsindelning inte är ändamålsenlig. Nivåstrukturering och specialisering med mer specialiserad vård på färre antal platser framhålls som motiv för en ny indelning. Kommittén observerar dock att dagens län redan idag samarbetar i större sjukhusregioner för vård som inte klaras inom det egna länet, men framhåller att det är administrativt krångligt. Den nya lagen om patientens möjlighet till vård i annat län nämns endast i förbifarten och någon konsekvens av att bättre nyttja denna möjlighet dras inte. Tillsammans med observationen att en mycket stor del av vården sker i vardagen och inte nämnvärt kommer att påverkas av en ny indelning, något som kommittén också själv konstaterat, gör att Trafikanalys ställer sig frågande till hur stor effektivitetsvinst en ny indelning faktiskt skulle kunna innebära.

Argument om att det inte finns merkostnader för små landsting – motsäger delvis argumentationen i övrigt för behov av större landsting (sid. 179).

En alternativ indelning som i större utsträckning utgår från de tre idag redan starka storstadslänen skulle mycket väl kunna vara en utgångspunkt. Det skulle vara en indelning som bygger på utvecklingskraft, funktionella arbetsmarknadsregioner och pendlingsströmmar. Trots vikten av att en indelning bör utgå just från bland annat befintliga samverkansmönster (sid. 21) avfärdas en sådan indelning i delbetänkandet med motiveringen att det skulle skapa ännu större obalans än dagens situation. Frågan blir då om en sådan förstärkt obalans är viktigare att förhindra, än att skapa väl fungerande regioner ur ett arbetsmarknads- och transportpolitiskt perspektiv. Stockholms utvecklingspotential skulle exempelvis sannolikt förbättras om länet ingick i en konstellation tillsammans med angränsande län, inte minst eftersom denna del av landet på flera områden redan är tätt sammanknutet. Trafikanalys undrar med andra ord, väger fördelarna för övriga län, ur ett Sverigeperspektiv, verkligen upp nackdelarna med en delad arbetsmarknadsregion för Stockholm av att vara ett eget län tillsammans med Gotland? Eller vore det bättre att bygga större fungerande arbetsmarknadsregioner runt Stockholm-Uppsala, Göteborg och Malmö-Lund som kan konkurrera med andra storstadsregioner i Europa och världen? Kommittén avviker i detta avseende också från Ansvarskommitténs bedömning att arbetsmarknadsregionerna, som de beräknas se ut 2030, inte bör delas om inte mycket starka skäl föreligger (sid. 148, 225ff).

Regionförstoring och kompetensbreddning?

Förutsättningarna för ökad arbetspendling och regionförstoring diskuteras ofta i delbetänkandet. Trafikanalys anser trots detta att de är bristfälligt belysta, och det är svårt att se varför förslaget till ny indelning skulle leda till någon förbättring av förutsättningarna för regionförstoring. Arbetsmarknadsregionerna förväntas växa i framtiden, vilket underförstått innebär att resandet både ska öka i omfattning och i längd. Det är dock oklart om tillgänglighetsförbättringen (i delbetänkandet redovisat som färre lokala arbetsmarknadsregioner) uppstår till följd av den nya indelningen, om de hade uppstått ändå, eller om den nya indelningen kanske till och med motverkar regionförstoring. Utredningen använder Långtidsutredningens prognoser från 2015 (sid. 103). Trafikanalys efterlyser en känslighetsanalys för att ta hänsyn till det senaste årets omfattande migration och dess inverkan på befolkningsstatistiken. Exempelvis är det flera yngre personer som anlänt, vilket motverkar den prognos om demografisk utveckling mot allt äldre som förs fram i delbetänkandet. Mot bakgrund av att indelningsförslaget inte alls följer arbetsmarknadsregionen i rikets befolkningsmässigt största län kan man förvånas över att det dras så stora växlar på regionförstoringsargumentet. Resultaten motiverar inte heller en sammanslagning av Norrlandslänen eftersom någon förändring av de lokala arbetsmarknaderna för Norrlands län inte väntas uppstå. Vilken effekten blir på det transportpolitiska hänsynsmålet är än mer oklar då den inte har analyserats i delbetänkandet. Detta är viktigt inte minst då regionförstoring (ökat resande) kommer att ställa höga krav på säkra och miljövänliga alternativ för resor mellan länets olika delar.

En ökad kompetensbredd till följd av större län med större befolkning förutses, vilket sannolikt kommer att bli fallet. Trafikanalys anser dock att de större avstånden, som det innebär för dessa personer att röra sig inom länen, kommer att motverka ett effektivt

utnyttjande av den ökade kompetensbredden såvida inte ökade satsningar på en utbyggd infrastruktur/kollektivtrafik, liksom på bredband, samtidigt genomförs. Det finns även påståenden i delbetänkandet som antyder att vissa åtgärder i denna riktning kommer att genomföras om förslaget går igenom, vilket det inte finns några beslut om eller garantier för. För Västra Götalands län sägs exempelvis att "ett utvecklat och sammanhållet tågtrafiksystem kan förbättra länkningen mellan arbetsmarknaderna och bidra till regionförstoring" (sid. 253). Texten handlar om pendling och resande mellan Oslo, Karlstad och Göteborg. Innehållsmässigt är meningen korrekt, men en förändring av länens indelning innebär inte per automatik att det skapas ett sammanhållet och utvecklat tågtrafiksystem i området. Vissa län är, som man konstaterar i delbetänkandet, å andra sidan relativt lika i sin näringslivsstruktur varför denna kompetensbreddning sannolikt blir mindre än i län med en mer diversifierad struktur. Den eventuella positiva effekten av en sammanslagning blir därmed lägre i dessa län.

Regional samhällsorganisation

Lika viktigt som att skapa resursstarka län och landsting, sägs det vara att skapa en regional samhällsorganisation där statliga myndigheter kan ha en gemensam indelning med de nya länen. Det motiveras med att det skulle ge en ökad styrka i arbetet med såväl regionalt tillväxtarbete som hälso- och sjukvård (s. 22). Trafikanalys anser inte att kommittén på ett övertygande sätt lyckas visa varför den presenterade indelningen byggd på befolkningsmässigt jämbördiga län och landsting skulle vara den för Sverige som helhet, liksom för myndigheternas verksamhet, bästa indelningen.⁵ Statliga myndigheter har en geografisk spridning av olika anledningar och det är viktigt att skilja på sådana statliga myndigheter som kan och bör vara aktiva i regionalt tillväxtarbete och sådan med helt andra, och i huvudsak nationella, roller. Eftersom indelningen kommer att beröra i vart fall Trafikverket kommer det att få konsekvenser för dess verksamhetsindelning och verksamhet – såsom att verka för att uppfylla de transportpolitiska målen. Trafikanalys saknar en analys av hur detta påverkar myndigheten eller hur väl myndighetens verksamhet kan infogas i den nya föreslagna strukturen med sex län.

Trafikanalys hade gärna sett att det hade redovisats vilka effekter en sådan indelningsförändring medför redan nu för att fullt ut kunna ta ställning till denna ändring.⁶ Inte minst eftersom det inte med lätthet går att justera en antagen länsindelning i ett senare skede om det visar sig att en annan indelning hade varit bättre anpassad till statliga myndigheters verksamheter.

Forskning, stöd och demokrati

Vikten av att varje region har möjlighet att ta del av forskningsmedel framhålls som ett skäl till indelningsförändringen. Det lyfts också fram att fördelningen av nationella forskningsmedel och projektmedel från EU koncentreras till vissa orter, främst universitetsstäder (sid. 127). Trafikanalys anser dock inte att denna fördelning har med själva länsindelningen att göra. De senaste decenniernas forskningspolitik har inneburit satsningar

⁵ Se exempelvis diskussionen i Meijers och Sandberg (2008), *Reducing Regional Disparities by Means of Polycentric Development: Panacea or Placebo?* Italian Journal of Regional Science vol. 7, Nr 2/2008. I denna rapport studeras huruvida det är till ett lands fördel att ha en jämn befolkningsstruktur i ett land, eller om det är bättre med en mer koncentrerad befolkningsstruktur för att åstadkomma högre ekonomisk tillväxt och minskad arbetslöshet. Slutsatsen är att det senare vore att föredra.

⁶ Förslag på området kommer först i slutbetänkandet (sid. 145).

på starka forskningsmiljöer, som lett till att forskningsmedlen koncentreras till just dessa. Syftet har varit att kunna konkurrera med andra internationellt starka miljöer. Att en förändrad länsstruktur skulle förändra detta är mycket tveksamt, såvida inte forskningspolitiken samtidigt förändras så att satsningarna fördelas efter andra principer.

Sammanläggningen av län innebär vidare att flera europeiska stödområden hamnar i samma län. Trafikanalys hade gärna sett en analys av hur en ny indelning kommer att påverka Sveriges och dessa regioners möjlighet till framtida stöd.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Brita Saxton efter föredragning av Krister Sandberg. Anna Ullström, Tom Petersen och avdelningschef Per-Åke Vikman har också deltagit i beredningen.

Brita Saxton
Generaldirektör