

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.

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 infrastruktursammanhang. 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

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

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