

Datum
2016-10-04
Ert datum
2016-06-30

Dnr
2016/184
Er ref
Fi2016/02568/K

**Finansdepartementet
Kommunenheten
103 33 STOCKHOLM**

E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Ang. Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48)

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har anmodats lämna synpunkter i rubricerat ärende.

Sammanfattande och övergripande synpunkter

Tillväxtanalys delar uppfattningen att det behövs en reformering av den regionala indelningen i Sverige. För att den regionala nivån ska kunna vara en drivande aktör för regional utveckling och tillväxt så behöver regionerna ha en tillräcklig storlek för att ge kapacitet att driva utvecklingen, regionen behöver också i så hög utsträckning som möjligt spegla de funktionella samband som finns inom dess område. Viktigast är dock att regionen har ett tydligt mandat och kompetens att råda över de frågor som är av betydelse för den regionala utvecklingen. Slutligen behöver även den infrastrukturella strukturen spegla en ny regionindelning. Nuvarande brister i detta torde medföra behov av nya investeringar.

Tillväxtanalys delar i stort den analys som görs i betänkandet men menar att kommittén i vissa delar undviker att problematisera och lyfter fram en något förenklad bild av vilka effekter en regionreform kan ge. Våra huvudinvändningar mot kommitténs analys och förslag är:

- För stor vikt läggs vid att skapa jämnstarka regioner och vikten av att spegla funktionella samband för att regionen ska fylla sin funktion underskattas. Regionbildningen riskerar därmed att bara bli en administrativ indelning som inte fullt ut kan ta en ledande roll för regional utveckling.
- Tidsaspekten i att kunna genomföra ett ”snabbspår” för tre regioner till 2018 analyseras inte tillräckligt.
- Förutsättningarna för att kunna skapa fungerande strukturer för att få den föreslagna regionen ”Norrländ” att fungera analyseras inte tillräckligt.

Nedan följer mera utvecklade synpunkter som följer betänkandets disposition:

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Stockholm
Box 574, 101 31 Stockholm
Besöksadress: Regeringsgatan 67, 4 tr
Tel: 010 447 44 00
Fax: 010 447 44 90
info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se
Org. nr 202100-6164

Östersund (säte)
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Besöksadress: Studentplan 3
Tel: 010 447 44 00
Fax: 010 447 44 01
Bank: Danske Bank
Kontonummer: 12 810 107 041
Swift: DABASESX
IBAN: SE6712 0000 000 12 810 107 041

Utlandskontor
Brasilia
New Delhi
Peking
Tokyo
Washington DC

Kapitel 6 – Hur kan större län bidra till tillväxt och utveckling?

I avsnittet förs ett resonemang om hur större län kan bidra till tillväxt och utveckling. Tillväxtanalys instämmer i kommitténs grundläggande antagande att större län kan skapa bättre *förutsättningar* för att utöva en reell regional planeringsmakt och ha organisatoriska förutsättningar för att överbygga nationella sektors-politiska planeringsstuproär på ett sätt som nuvarande regionala organisation inte har.

Sverige behöver en starkare regional nivå som bättre svarar mot de faktiska funktionella geografier som samhällsutvecklingen skapat och som också har kapacitet och kompetens att driva regionala utvecklings- och tillväxtfrågor. Vi ser också att regionerna behöver ett starkt mandat för att arbeta med dessa frågor och ser fram emot kommitténs slutbetänkande för ett utvecklat resonemang om hur mandatet kan stärkas. Både OECD¹, och Tillväxtanalys², har pekat på utmaningar kopplade till den regionala nivåns roll och genomförandekapacitet inom den svenska utvecklingspolitiken.

Tillväxtanalys har i samband med analyser kopplade till genomförandet av den svenska regionala tillväxtpolitiken bedömt att samspelet mellan den kommunala och regionala nivån är alltför svagt utvecklad för att utvecklingspolitiken ska kunna formas och genomföras på ett tillräckligt effektivt sätt.³ Tillväxtanalys menar även att de minsta kommunerna och regionerna är alltför små för att ha realistiska förutsättningar att planera och genomföra utvecklingspolitiken effektivt.

Att bilda större regioner behöver dock också problematiseras. Större regioner skapar inte i sig själva tillväxt och utveckling vilket betänkandet i delar kan ge intryck av. Små solitära lokala arbetsmarknader med dålig tillgänglighet blir inte större eller får bättre tillgänglighet genom en regionreform. En regionreform kan däremot skapa förutsättningar för kraftsamling och prioriteringar, men prioritering innebär också att områden och geografier kan få mindre uppmärksamhet och satsningar därför att dessa kraftsamlas någon annan stans.

Avsnittet lyfter också frågan om behovet av ett starkt regionalt ledarskap, vilket Tillväxtanalys starkt vill betona. Vi ser också här en av de stora utmaningarna. Det finns en påtaglig risk att det tar tid att etablera ett politiskt förtroende i en helt ny geografisk och vi bedömer att det politiska ledarskapet är vitalt för att kunna bygga de strukturer som behövs för att kunna ge en ny region rätt förutsättningar. Här vilar ett stort ansvar på de befintliga regionala politiska församlingarna att kunna skapa förtroendefulla samarbeten. En regional indelning som i högre utsträckning genomförs utifrån funktionella samband har större förutsättningar att bädda för ett starkt regionalt ledarskap än regioner som indelas efter andra överväganden.

Våra iakttagelser pekar på att det råder stora variationer mellan olika regioner inom Sverige. I vissa regioner förefaller den regionala nivån vara en stark och legitim aktör inom utvecklingspolitiken. Det råder ett klart regionalt ledarskap med starka utvecklade samarbeten med den kommunala nivån. I andra regioner har den regionala aktören en svagare ställning. Kommunerna har på eget initiativ utvecklat samarbetskonstellationer inom tillväxt- och utvecklingsfrågor som utgör subgrupper inom regionen. Utbytet mellan

¹ Se t ex OECD (2010) *Territorial reviews: Sweden*

² Se exempelvis Tillväxtanalys (2013) *Samverkan inom ramen för flernivåstyrning*

³ Ibid.

den regionala och kommunala nivån kan i dessa fall vara svagt eller outvecklat, med målkonflikter, låsningar och fragmentisering.

Sannolikt beror en del av dessa utmaningar på olika förutsättningar, samt bristande kapacitet och förmåga hos vissa regioner. Men orsakerna kan också bero på faktorer som mer är relaterade till ett systemperspektiv. Kanske i form av risk för inbyggda målkonflikter mellan den kommunala och regionala nivån, särskilt vad gäller regionala utvecklingsfrågor.

Kapitel 7 En ändamålsenlig samhällsorganisation

Tillväxtanalys delar kommitténs bedömning att utvecklingen och förändringen av den statliga förvaltningen har skapat en asymmetri och en fragmentisering som har varit till nackdel för det regionala utvecklingsarbetet. Vi tillstyrker därmed också att statliga myndigheter bör ha en likartad regional struktur där det inte är uppenbart irrelevant.

Vi delar också bedömningen att länsstyrelsens uppdrag att samordna staten regionalt bör stärkas och utvecklas. Länsstyrelsens roll har kraftigt förändrats när det regionala utvecklingsansvaret har förts till landsting eller kommuner i samverkan. Rollen som statens regionala företrädare behöver därför reformeras och göras tydligare.

Kapitel 8 Utgångspunkter för indelning i nya län

Kommittén har lagt en mycket stark tyngd på att de nya regionerna ska vara så jämnstarka som möjligt. Denna aspekt är förvisso betydelsefull men Tillväxtanalys menar att denna prioritering riskerar att menligt gå ut över andra viktiga aspekter som vilka funktionella geografier som finns och vilka samverkansmönster som finns idag inom andra områden än hälso- och sjukvården. Risken med detta är att man inte fullt utnyttjar den tillväxt- och utvecklingspotential som kan ligga i att förstärka de funktionella geografierna i regionindelningen. En annan risk är att man underskattar de potentiella problem som kan ligga i att skapa för stora geografiska områden som inte har samverkansstrukturer och infrastruktur i tillräcklig omfattning. Nya, riktade, infrastrukturinvesteringar kan givetvis förändra det senare, men en diskussion om detta saknas.

Förmågan att klara sjukvården är en annan prioritet i förslaget. Det är svårt att skapa och kanske inte heller nödvändigt eller lämpligt att skapa en organisationsstruktur som passar för två så olika frågor som sjukvård och regional utveckling. Det saknas dessutom i betänkandet eventuella alternativa lösningar beträffande ansvarsfördelning och organisation av sjukvården.

Tillväxtanalys menar att ett funktionellt perspektiv bör ha företräde när det gäller utgångspunkter för indelningen av län och landsting. När det gäller avvägningar om förutsättningar för att skapa likvärdiga villkor mellan länen och landstingen finns andra instrument för att hantera detta.

Kapitel 10 Det kommunalekonomiska utjämningsystemet vid landstingssammanslagningar

Tillväxtanalys delar inte utredningens uppfattning att ”glesbygdskomponenten” i kostnadsutjämnningen inte skulle behöva uppdateras. Det leder till att landstingen inte kan förutse vad det ekonomiska utfallet blir inom kostnadsutjämnningen. Det är troligt att det blir en märkbar differens mellan kommitténs schablonmässiga förslag och nya uppdaterade

beräkningar av glesbygdskomponenten, givet att dagens beräkningsprinciper fortsatt ska vara giltiga.

Bakgrund

Det kommunalekonomiska utjämningsystemet är ett mycket viktigt verktyg för att skapa likvärdiga villkor för kommuner och landsting att bedriva verksamhet på likvärdiga villkor. Syftet med kostnadsutjämnningen är att kompensera för opåverkbara merkostnader som uppstår på grund av strukturella förhållanden. Den största delen av merkostnaderna beräknas efter kostnader per invånare, exempelvis genom mått på vårdtyngder och ålder för delmodeller för landstingen.

Systemet innehåller också beräkningar av merkostnader som uppkommer på grund av geografiska förutsättningar och befolkningens bosättningsmönster, ofta kallat ”glesbygdstillägg”. Tillväxtanalys har i samband med tidigare utredningar av utjämningsystemet⁴ utvecklat en beräkningsmodell för dessa merkostnader.

I en rad tidigare sammanhang har Tillväxtanalys framfört synpunkter på att det bör läggas ett stående förvaltnings- och utvecklingsuppdrag på den delen som behandlar glesbygdstillägg. Detta föreslås även av den senaste utjämningskommittén.⁵

Det är Statskontoret som har det övergripande ansvaret för uppföljning av utjämningsystemet. Ingen beräkning, uppföljning, ajourhållning eller utveckling har skett sedan den senaste översynen (SOU 2011:39) vad gäller de delar som beräknar glesbygdstillägg. Regeringen har inte heller gett Tillväxtanalys något uppdrag eller tilldelat ekonomiska medel, som skulle möjliggöra en löpande förvaltning och utveckling för denna del i utjämningsystemet. Någon förvaltning eller utveckling har således inte skett i denna del.

Som Tillväxtanalys ser det får detta till följd att utjämningsystemet idag saknar följsamhet för merkostnader kopplade till förändringar i bosättningsmönster. Med andra ord svarar systemet idag inte upp till de syften det har. Med Indelningskommitténs förslag kommer denna brist att ytterligare förstärkas. Förutom att systemet inte förmår att ta hänsyn till relativa förändringar i merkostnader, kommer allt större svårigheter att uppstå i samband med nya beräkningar av kommande utredningar av utjämningsystemet.

Vi kan förutse tre konsekvenser:

- Det går inte att svara på vilken effekt en länsammanslagning får på komponenten glesbebyggelsestruktur utan att göra en ny beräkning. Det går inte att slå ihop beräkningarna för de i storregionens ingående län då hela den inre strukturen förändras vid en sammanslagning.
- Systemet förmår inte hantera strukturella merkostnader. Trovärdighet och legitimitet för systemet kommer att försämrats i takt med att transparensen i beräkningarna sjunker.

⁴ Senast SOU 2011:39, Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämnningen. Betänkande av utjämningskommittén. 08.

⁵ SOU 2011:39, Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämnningen. Betänkande av utjämningskommittén. 08. Sid. 246.

Datum
2016-10-04

Dnr
2016/184

- Den fördelning som sker i komponenten gles bebyggelsestruktur förmår inte spegla dagens inre struktur i de nuvarande kommunerna och landstingen. Den beräkning som ligger till grund för dagens fördelning är gjord utifrån den senaste översynen av utjämningsystemet. Sedan dess har stora förändringar skett i kommunernas och länens inre struktur.

Slutsatsen blir att systemets trovärdighet och legitimitet urgröps. Ju längre tid som går utan att en ny beräkning görs ju större kommer avvikelser bli mellan framskriven och beräknad fördelning.

Kapitel 9 och 11-13 De föreslagna länen

Tillväxtanalys tar inte i sak ställning till de föreslagna länen utformning. Vi vill dock poängtera några delar där vi uppfattar att kommittén i sin analys inte fullt ut fångar alla problem:

- Vi anser att för stor vikt läggs vid att regionerna ska vara jämnstarka. Detta går menligt ut över att regionen bör spegla de funktionella sambanden inom sitt område. Tydligast blir detta i avgränsningen av den föreslagna Stockholmsregionen samt Norrlandsregionen.
- Den föreslagna Norrlandsregionen omfattar ett mycket stort område. Vi menar att kommittén i sin analys inte tillräckligt problematiserat de utmaningar som finns i att bygga upp fungerande samverkansstrukturer, organisation och legitimitet i ett område som idag har stora begränsningar i den inomregionala tillgängligheten. Det är även rimligt att tänka sig att detta förslag innebär ett ökat behov av investeringar i infrastruktur för att skapa förutsättningar för en sammanhängande region.
- Tidsaspekten: En regionreform är en omfattande förändring som får stor betydelse på många samhällsområden. Att bygga nya strukturer och skapa legitimitet för en så omfattande förändring tar tid. Vi är tveksamma till att det ”snabbspår” som läggs för de tre regioner i detta delbetänkande ger förutsättningar för detta.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad. Föredragande har varit analytiker Ulf Tynelius.

Jan Cedervärn
Vikarierande generaldirektör