

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av promemorian Justerad beräkning av administration i kostnadsutjämningen för kommuner (Fi2025/02010)

Avsändare: Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet

Övergripande

CKS **avstyrker** promemorians förslag om justerad beräkning av tillägg för administration i kostnadsutjämningen för kommuner.

CKS har stor förståelse för de strukturella problem som glea och mycket glea kommuner brottas med och delar utgångspunkten att sådana merkostnader behöver kompenseras inom ramen för ett välavvägt utjämningssystem som också åtnjuter legitimitet i kommunsektorn. CKS anser att eventuella justeringar av tillägget för administration i kostnadsutjämningen för kommuner inom det kommunalekonomiska utjämningssystemet bör göras inom ramen för en samlad, evidensbaserad reform av utjämningssystemet – inte genom ett separat tilläggsförslag som främst förefaller ha rent kommunindelningsspolitiska motiv. Vidare anser CKS att det förslag till förändring som läggs fram i promemorian har brister, inte minst vad gäller effekter på fördelningen mellan kommuner.

Vikten av ett ambitiöst utjämningssystem

Sverige dras isär demografiskt. Befolkningsminskning i redan små kommuner sammanfaller ofta med utspridd bosättning över stora geografiska ytor och en ogynnsam åldersstruktur. Sådana strukturella förutsättningar är svåra att påverka på kort till medellång sikt.

Mot den bakgrunden är ett ambitiöst och genomtänkt utjämningssystem en förutsättning för att kommunal självstyrelse ska vara möjlig i kvalificerad bemärkelse och för att invånare i hela landet ska kunna ges likvärdig service. Ett genomtänkt och evidensbaserat utjämningssystem torde också ha potential att kunna mildra den attityds- och värderingsmässiga polarisering vi ser konturerna till mellan stad och land. Reformen av utjämningssystemet bör därför vara transparent motiverade, evidensbaserade och empiriskt underbyggda – annars riskerar legitimiteten för systemet, liksom systemets förutsägbarhet, att undergrävas.

Negativ och positiv återkoppling

Positiva synpunkter

CKS välkomnar att promemorian tydliggör att gles bebyggelsestruktur kan ge upphov till svårpåverkbara merkostnader, och att ersättningsnivåer behöver uppdateras över tid. CKS ser positivt på ambitionen att förbättra träffsäkerheten i systemet för att kompensera de allra mest glesbefolkade kommunerna.

Kritiska synpunkter

Syftesglidning: CKS anser att utjämning inte bör vara ett indirekt instrument för kommunindelningsspolitik. Promemorian anger att modellen inte ska riskera att bidra till en kommunindelning som inte är hållbar på lång sikt, och knyter höjningen av den nedre folkmängdsgränsen till incitament vid sammanläggningar. Detta är mycket problematiskt. Oavsett vad ska kostnadsutjämningen kompensera för strukturella förutsättningar som kommuner inte råder över – *inte* styra kommuners val av kommunindelning. Förövrigt saknar den implicita premissen, att större kommuner fungerar bättre, i allt väsentligt empiriskt stöd, sett till de senaste två decenniernas forskning om effekter av kommunsammanläggningar.¹

Otillräcklig evidens och tröskeeffekter i klassindelningen: Förslaget inför en ny gräns för invånardistans (700 meter) och höjer nedre folkmängdsgräns (från 8 000 till 10 000). Promemorian redovisar inte tillräckligt rationaliteten bakom dessa brytpunkter (i betydelsen varför dessa gränsvärden är de mest lämpliga eller hur känsliga resultaten är för val av data och variabler). Klassindelningen riskerar dessutom stora tröskeeffekter. Kommuner med närliggande strukturella villkor kan hamna på olika ersättningsnivåer med väldigt stora ekonomiska konsekvenser. Detta är svårmotiverat och riskerar att skada systemets legitimitet

Gleshetsmättet invånardistans fångar inte faktisk bosättningsstruktur:

Invånardistans är ett väldigt grovt mått som kan ge en missvisande bild i kommuner med ojämn bosättningsstruktur eller flera tätorter. Själva begreppet invånardistans är missvisande. Som framförs i betänkandet från Kostnadsutjämningsutredningen låter som om invånardistans avser det genomsnittliga avståndet mellan invånarna i ett område, men måttet tar ingen

¹ Tavares, A. (2024). *Municipal Amalgamation Reforms*. Palgrave.

hänsyn till hur folk verkligen bor (SOU 2018:74, s. 152). Måttet ger samma resultat oavsett om hela befolkningen är samlad i en centralort eller om den är utspridd över ett stort antal tätorter med långa avstånd mellan dem. Sådana skillnader har mycket stor betydelse för kommunernas kostnader. CKS menar att en mer träffsäker modell bör utgå från befolkningens faktiska bosättningsmönster och i möjligaste mån använda kontinuerliga beräkningsmetoder.

Bristande helhetssyn och risk för omfördelning ”glesbygd mot glesbygd”:

Promemorian konstaterar att vissa glesbefolkade kommuner får sänkt tillägg och att skillnaderna kan bli stora på länsnivå. Därmed riskerar ekonomiskt pressade kommuner att ställas mot varandra i en nollsummelogik. CKS anser att ändringar av en delmodell bör analyseras i ett samlat reformpaket, där samspelet med övriga delar och införanderegler kan beaktas.

Antaganden om kommunsammanläggningar, liksom om glesbygdskommuners eventuella ineffektivitet, är inte belagda: CKS ser inte i forskningslitteraturen ett stöd för att kommunsammanläggningar i sig skulle lösa glesbygdskommuners grundproblem. Avstånd, gleshet och demografisk obalans kvarstår – eller kan till och med förstärkas – efter en sammanläggning, och tillika är de negativa demokratiska konsekvenserna av kommunförstoring välbelagda. CKS menar vidare att det i forskningen inte finns evidens för att små och krympande glesbygdskommuner generellt är särskilt slösaktiga eller ineffektiva²; högre kostnader per invånare är i stor utsträckning vara en följd av strukturella smådrifts- och avståndsnackdelar.

Konsekvensavsnittet är för snävt avgränsat: Promemorian anger att förslaget inte påverkar kommunsektorn ”som helhet” eftersom det rör sig om omfördelning. CKS menar att det resonemanget är ohållbart. Förslaget har potentiellt stora fördelnings- och legitimitetseffekter mellan kommuner, liksom möjliga effekter på relationen mellan stat och kommun. Sådana aspekter bör belysas tydligare, inklusive hur eventuella negativa effekter ska hanteras genom införande- och övergångsregler.

Sammanfattningsvis avstyrker CKS promemorians förslag. CKS förordar i stället att frågan om administrationskompensation hanteras inom ramen för den samlade beredningen av Utjämningskommitténs betänkande (SOU 2024:50) och att eventuella justeringar utformas med tydlig evidensbas, kontinuerliga beräkningsmetoder, samt baseras på ett gleshetsmått som bättre förmår fånga kommuners faktiska bosättningsmönster.

.

² Exempelvis ser vi detta i Rådet för kommunalekonomiska analysers rapporter om effektivitet i kommuner. De är tydliga med att det är svårt att dra slutsatser om vilka kommungrupper som har högst effektivitet, oavsett verksamhetsområde. Anledningen är att spridningen inom varje kommungrupp är så stor – flesta kommungrupper finns kommuner nära både botten (0) och toppen (100) i index.

