

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av SOU 2024:50 Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (Fi2024/01521)

Avsändare: Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet

Övergripande

CKS tillstyrker

- förslaget om en ny metod, som utgår från befolkningens faktiska bosättningsmönster för att fånga upp merkostnader som följer av gleshet.
- utredningens förslag om en översyn av inkomstutjämnningen.
- utredningens övergripande förhållningssätt visavi de riktade statsbidragen
 - att dessa i största möjliga mån ska ersättas av generella statsbidrag.
- utredningens förslag i anslutning till rubriken ”Effekter vid sammanläggningar”

CKS inga synpunkter på övriga förslag, men däremot har vi några synpunkter på aspekter av utjämningsfrågan som behandlas alltför ytligt alternativt förbises.

Vikten av ett ambitiöst utjämningsystem

Sverige dras obönhörligt isär demografiskt. Sedan Kommunblocksreformen avslutades 1974 har befolkningsutvecklingen sett radikalt olika ut i landets kommuner. I fyra av tio kommuner har antalet invånare minskat jämfört med läget för 50 år sedan. På vissa håll är nedgången kraftig: 34 kommuner har tappat över en fjärdedel av sin befolkning.

Befolkningstappen sker i redan befolkningsmässigt små kommuner. Dessa kommuner har i typfallet en befolkning som är utspridd över en stor geografisk yta liksom en ogynnsam demografi. Kombinationen av att krympa, ha demografisk obalans (förhållandevis många äldre, förhållandevis få i yrkesverksam och barnalstrande ålder) skapar särskilda svårigheter att upprätthålla kvaliteten på offentlig service.

Mot bakgrund av att negativ befolkningsutveckling är associerad med parametrar som är svåra att påverka på kort till medellång sikt (t.ex. socioekonomi, demografi, gleshet, geografiskt läge i förhållande till nationell infrastruktur), är ett ambitiöst och genomtänkt utjämningsystem en förutsättning för att i kvalificerad bemärkelse, också på sikt, kunna tala om kommunal självstyrelse. Utjämningsystemets ambition måste därför vara att få till stånd likvärdiga förutsättningar mellan kommuner och regioner.

I en lång rad länder har vi sett hur ökade skillnader mellan stad och land, storstäder och glesbygd, centrum och periferi, lett till stigande politiska spänningar inom länder. Ett pyrande missnöje på landsbygd, liksom i glest befolkade områden, har lett till ökat stöd för auktoritära och populistiska partier. Mot den bakgrunden är CKS inställning att utredningen gjort ett gott arbete för att, inom rimlighetens gränser, komma nära en realistisk mellankommunal utjämning. Detta, tror vi, är en nödvändig – om än inte tillräcklig – förutsättning för att motverka att vi i Sverige ser samma utveckling som på så många andra håll i världen där stad ställs mot land.

Negativ och positiv återkoppling

Positiva synpunkter

De positiva intrycken överväger, som är tydligt av de förslag som CKS tillstyrker enligt ovan. Detta särskilt avseende:

- Att utredningen, på forskningsbaserad grund, gör upp med myten att utjämningsystemet skulle vara tillväxthämmande.
- Att utredningen vill se översyn av riktade statsbidrag och göra fler bidrag till generella. Det finns hyllmeter med evidens avseende de riktade statsbidragens negativa oavsiktliga effekter.
- Att utredningen lanserar en ny metod för att beräkna merkostnader kopplat till gles bebyggelsestruktur; särskilt resonemangen om ”smådriftsnackdelar” är innovativa och tillför värde till framtida diskussion om landsbygdens utmaningar.

Mer kritiska synpunkter

Även om CKS övergripande intryck av utredningen är utredarna har gjort ett bra arbete, finns trots allt ett par kritiska synpunkter och utvecklingsområden att uppmärksamma:

- Det svenska systemet för mellankommunal utjämning är mycket komplext, på gränsen till direkt svårbegripligt även för åldrade kommunforskare (t.ex. jämfört med hur det ser ut i Norge). Kraft borde ha lagts på att föreslå förenklingar i systemet och göra det mer transparent. Detta måste avgjort vara en ambition när systemet reformeras framöver.
- Utredningen fäster, av goda skäl, stor vikt vid gleshetsvariabeln och hur så kallade smådriftsnackdelar inverkar på kostnader. Emellertid finns kostnader i storstadsregioner som utredningen inte förmår att ta tillräcklig hänsyn till, som t.ex. de generellt sett högre levnadskostnaderna i storstadsregioner, merkostnader för verksamheter som följd av längre

vistelsestider i t.ex. förskolan och på fritidshem på grund av pendling pendling, samt ökade kostnader förenade med t.ex. gängkriminalitet.

- En fråga CKS hade önskat se en fördjupad utredning av är: Hur ser balansen mellan att ”utjämna efter behov” kontra ”utjämna efter kostnader” ut – och vad har svaret på den frågan för konsekvenser för hur utjämningsystemet ska utformas? När man utjämnar efter behov tittar man på strukturella faktorer som ger upphov till olika förutsättningar (t.ex. demografi, socioekonomiska faktorer) och kompenserar för dessa. När man utjämnar efter kostnader tittar man snarare på vad kommunerna faktiskt spenderar. När man utjämnar för kostnader är det inte säkert att man utjämnar efter behov. Om man bygger utjämnningen på faktiska kostnader finns det en risk för att man mer eller mindre indirekt bestraffar kommuner som jobbar hårt för att vara kostnadseffektiva; de får, vad vi förstår, mindre pengar för att de lyckas hålla nere sina kostnader.

Vi är osäkra på de verkliga implikationerna av detta för hur systemet slutgiltigt bör utformas, men vi anser att utredningen hade vunnit på ett djupare och mer ingående resonemang kring denna fråga; åtminstone i utredningen föregå eventuell kritik mot att systemet diskriminerar mot kostnadseffektiva kommuner. (För ordningens skull: observera att CKS *inte* likställer resonemangen om att ”potentiellt bestraffa kostnadseffektiva kommuner” och att ”systemet är tillväxthämmande”, se våra argument om det senare resonemanget ovan.)

Gissur Ó Erlingsson, professor i statsvetenskap, har handlagt ärendet för Centrum för kommunstrategiska studiers räkning. Som stöd i arbetet har **Josefina Syssner**, professor i kulturgeografi, och **Richard Öhrvall**, biträdande lektor i statsvetenskap, fungerat.