
Finansdepartementet
Fi2024/01521

Remissyttrande avseende SOU 2024:50 Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn

Region Norrbottens synpunkter

Fi2024/01521

Region Norrbotten har tagit del av och getts möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet, Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50).

Som rubriken på SOU:n lyder så är likvärdighet och effektivitet i kommun- och regionsektorn en välkommen ansats då dagens utjämningsystem inte jämnar ut de strukturella skillnader som finns mellan olika kommuner och regioner i tillräcklig omfattning.

De kommuner och regioner som har högst skatteläge är också de som ofta kämpar mest med välfärden, samtidigt som de har glesa strukturer, få invånare och en demografiskt utmanande situation i förhållande till riket. Flera har utmaningar som handlar om en minskande folkmängd, åldersstruktur, gleshet och en liten ekonomi och organisation som gör att utrymmet för prioriteringar och förmågan att hantera ekonomiska kriser, förändringar och nya krav kan bli sämre framöver. Att hantera frågor som går utöver det som är lagstadgade obligatoriska uppgifter blir svårt att hitta utrymme för.

Region Norrbotten noterar att trots intentionen att det uppdaterade systemet ska öka utjämnningen för regioner med högt skattetryck (en region som Norrbotten) så faller regionen ut med ett negativt utfall med minskad utjämnning. Alltjämt kvarstår de utmaningar som strukturbidraget avsåg att finansiera.

Samtidigt befinner sig norra Sverige i en exceptionell utveckling kopplat till samhällsomvandlingen och den gröna omställningen. Enorma investeringar görs och bara inom Norrbotten bedöms investeringarna fram till 2030 ha potential att bidra med 2–3 procent av dagens BNP¹. Men regionen och kommunerna står inför stora utmaningar gällande bland annat kompetensförsörjning, bostäder, infrastruktur och kommunal och regional service.

Regeringen har tillsatt ett accelerationskontor som bland annat har i uppdrag att förhandla överenskommelser med kommunerna för att påskynda den gröna

¹ <https://utvecklanorrbotten.se/media/gy5gsw/who/gron-industrialisering-nb-webb.pdf>

industriomställningen² och i regeringens strategi för nyindustrialiseringen för Norrbottens och Västerbottens län påtalas vikten av generellt effektivare tillståndsprocesser där kommunerna utöver berörda myndigheter också får en stor roll och ska kunna öka och höja sin kapacitet³. Samtidigt saknas arbetskraft i både den privata och offentliga sektorn och bara i Norrbotten uppges den gröna industriomställningen generera cirka 20 000 nya arbetstillfällen fram till 2030⁴ och inom offentlig sektor bedöms 5064 tjänster behöva tillsättas inom de två kommande åren⁵.

Norra Sveriges kommuner och regioner spelar en viktig roll för Sveriges välbefinnande genom uttag av naturresurser som skog, malm och vattenkraft, samt genom beskattning av fastigheter. De samlade naturresurserna möjliggör grön och hållbar energiproduktion och är avgörande för Sveriges välfärd. Trots detta har många kommuner i norra Sverige ekonomiska utmaningar och ett högt skattetryck, samtidigt som de inte får fullt ut del av vinsterna från sina naturresurser. Ett förändrat skattesystem för naturresurser och fastigheter skulle kunna stärka deras ekonomi och förmåga till utveckling.

Principiella utgångspunkter och metod

Region Norrbotten stödjer behovet av utjämning för att skapa likvärdiga förutsättningar. Det är dock viktigt att modellen regelbundet utvärderas och uppdateras för att säkerställa att den fungerar som den ska och behåller sitt syfte och förtroende. De principer som legat till grund för utvärdering av kostnadsutjämningen är relevanta och arbetsgruppen har använt rimliga metoder för sin utvärdering. Det är även rimligt att de nya variablerna som tillförs de olika delmodellerna för regioner utökar utjämningen mellan regioner även om det delvis leder till orimliga konsekvenser för Region Norrbotten, framför allt kopplat till det fasta införandebidraget och systemets underfinansiering vilket återspeglas i regleringsposten.

En nackdel i utjämningsystemet är dess komplexitet. Detta är inget nytt men låg transparens riskerar också skapa en låg tilltro till systemet och dess möjligheter att ge likvärdiga förutsättningar. Region Norrbotten har inga förslag på förenklingar men tycker att det är viktigt att systemet ska vara möjligt att förstå.

4 Översyn av riktade statsbidrag

Region Norrbotten ställer sig positiv till betänkandets förslag att statsbidrag som huvudregel ska vara generella särskilt för obligatoriska uppgifter men att riktade statsbidrag kan vara nödvändiga vid snabba och oförutsedda händelser exempelvis under pandemin. Riktade statsbidrag skapar även ökad administration i Region Norrbotten. Dock vill Region Norrbotten påpeka vikten av särskilt riktade statsbidrag gällande att stärka kommunernas kapacitet och förmåga kopplat till frivilliga uppgifter så som kapacitet och förmåga att bedriva insatser inom

² <https://www.regeringen.se/contentassets/40279644ba6e43b480c19ab81faa168a/accelerationskontor-for-att-underlatta-industrins-omstallning-dir-202457.pdf>

³ <https://www.regeringen.se/contentassets/7fadf1f8045b4d5db34c0b597ec19573/strategi-for-nyindustrialiseringen-och-samhallsomvandlingen-i-norrbottens-och-vasterbottens-lan-.pdf>

⁴ <https://utvecklanorrbotten.se/media/gy5gswwho/gron-industrialisering-nb-webb.pdf>

⁵ <https://www.akademinorr.se/rapport>

näringslivsutveckling och tillväxt. Sedan 2021 har 39 landsbygdskommuner erhållit denna typ av statsbidrag som nu tas bort, detta samtidigt som regeringen påtalar vikten av just ökad effektivisering och kapacitet i åtgärder på kommunal nivå kopplat till dessa.

Ett annat exempel är lärcentra-verksamhet som är en frivillig uppgift för kommunerna men är av enormt stor vikt för ett län som Norrbotten som geografiskt täcker en fjärdedel av landets yta. Att kommunerna själva kan påverka och utforma den lokala lärcentra-verksamheten utifrån lokala behov är av största vikt och att det just är en frivillig uppgift som finansieras via riktade statsbidrag. Om uppgiften skulle ingå i obligatoriska uppgifter och finansieras med generella statsbidrag är risken stor att denna blir föremål för en alltför stram statlig styrning och verksamhet som utgår från statens behov hellre än det regionala/kommunala.

4.2 Principer för användning av riktade statsbidrag

Det finns ett behov av att förenkla hanteringen av riktade statsbidrag och en omfördelning mot fler generella statsbidrag (för obligatoriska uppgifter) är nödvändig och skulle kunna gynna fler kommuner och regioner och därmed göra systemet mer likvärdigt för befolkningen i Sverige.

Den stora mängden riktade statsbidrag gör det svårt för både kommuner och regioner att planera och styra sina verksamheter samt leder i många fall till ökad administration med tveksam styreffekt. Att tydliggöra när riktade statsbidrag kan användas jämfört med generella statsbidrag ser regionen som positivt.

Som utredningen konstaterar så finns det grund för användning av riktade statsbidrag som en kompensatorisk åtgärd, eller incitament vid situationer där samhällsnyttan eller annan nytta inte tillfaller den kommun eller region som tar kostnad för den handling som nyttan tillkommer av. Särskilt tydligt blir detta i fall där kostnaden är högre än den eventuella delen av nyttan som kan komma att tillfalla sagda kommun eller region. Utredningen konstaterar att i dessa fall kan det finnas grund för riktade statsbidrag. Region Norrbotten anser att det finns grund för riktade statsbidrag vid dessa tillfällen men att bättre principer bör utarbetas för detta.

4.3 Kriterier för utformning av riktade statsbidrag

Uttlysningar och anvisningar som kommer med för kort varsel är utmanande för regionerna. Förslaget om att regeringen bör säkerställa att kommuner och regioner får tillräcklig framförhållning när man inför nya riktade statsbidrag eller ändrar villkoren för befintliga riktade statsbidrag är bra. När kommuner och regioner på kort tid och med kort framförhållning måste förbruka medlen möjliggör regeringen inte en effektiv användning av offentliga medel. Till exempel gör den korta framförhållningen att det är svårt att rekrytera relevant kompetens vilket påverkar möjligheten att uppnå de avsedda effekterna. Region Norrbotten ställer sig positiv till förslagen gällande kriterierna för utformning av riktade statsbidrag och vill särskilt framhålla vikten av rekommendationerna från Statskontoret gällande breddning av vad riktade statsbidrag får användas till, begränsning av omfattning av uppföljning och bättre framförhållning. Detta är av särskilt stor vikt särskilt för små kommuner men även för större kommuner och regionen för att förenkla planeringen och nyttjande av särskilda statsbidrag på lokal nivå.

5 Översyn av inkomstutjämningsen

Region Norrbotten ser positivt på kommitténs bedömningar, slutsatser och föreslagna förändringar och framhåller särskilt den del av bedömningen gällande att det inte finns evidens som visar på att inkomstutjämningsen skulle ha tillväxthämmande effekter och att förutsättningarna för att skapa tillväxt ser olika ut p.g.a. strukturella ej påverkbara skillnader och att det finns bättre verktyg att nyttja som incitament för tillväxt hellre än minskad utjämningsen. Regionen vill påpeka att modeller och dess komponenter som utvecklas och beslutas om måste kontinuerligt utvärderas för att träffsäkerheten, syftet och förtroendet för den kommunalekonomiska utjämningsen ska upprätthållas.

6 Kostnadsutjämningsen för kommuner

6.9 Befolkningsminskning

Utredningsen anser att dagens kompensation under 10 år är en för lång tidsperiod och att det borde kunna ställas högre krav på anpassning. Därför föreslås en period av 5 år i stället. Kommittén menar också ”att enbart passivt stödja kommuner och regioner med en minskande folkmängd riskerar att inte leda till nödvändiga strukturella förändringar. Kommittén tror mer på en ordning där även staten tar en aktiv roll i kommunernas och regionernas arbete”. Region Norrbotten ställer sig kritisk till detta förslag då man riskerar en överstyrning från statligt håll och ett inkräktande på det kommunala självstyret.

Små kommuner har redan gjort stora anpassningar och även dessa kommuner måste kunna leverera på en viss nivå inom de ålagda obligatoriska uppgifterna. Det finns inget utrymme att anpassa eller krympa mer oavsett minskande befolkning. Region Norrbotten anser därför att för de minsta kommunerna bör kompensationen därför fortsatt vara 10 år.

7 Kostnadsutjämningsen för regioner

Region Norrbotten delar i stort modellen men anser att modellen inte i tillräcklig grad beaktar de konsekvenser som glesbygd skapar på resekostnader för flyg, helikopter, ambulanstransporter, sjuktransporter och sjukresor. Regionens långa avstånd kräver fler sjukhus och högre kostnader för resor än andra regioner för att möjliggöra tillgången till hälso- och sjukvård. Detta har tidigare kompenserats för via det strukturbidrag som utredningsen föreslår ska avvecklas. Region Norrbotten föreslår därför en ökad ersättning för resekostnader än i den modell betänkandet föreslår likväl som att strukturbidraget inte kan avvecklas så som kommittén föreslår, se nedan.

8 Kollektivtrafik

Ambitionen i systemet för utjämningsen har sedan införandet 1996 varit att utjämna, inte bara för skillnader mellan länen, utan även för skillnader mellan kommuner. För att uppnå detta är skatteväxling väsentligt. I de län där kommunerna har finansieringsansvaret är det stora skillnader i ambitionerna för kollektivtrafiken och utvecklingsen går mot att skillnaderna mellan kommunerna blir större än i de län som har skatteväxlat.

Region Norrbotten föreslår att det i stället för pendlare över kommungräns ska finnas en variabel som tar hänsyn till avstånd. Betänkandet har utrett måttet utbudskilometer per invånare men inte hittat något sätt att inkludera den i

utjämningsmodellen. Det måttet skulle kunna utredas vidare. Variabeln pendlare över kommungräns har en stor tyngd i modellen, samtidigt som den verkar vara en kvarleva från före skatteväxlingen och ger en fördel till storstäder. I glest befolkade län medför de långa avstånden en lång restid vilket försvårar för arbetskraftspendling. Alla glest befolkade län med ytmässigt stora kommuner missgynnas i modellen och likvärdig möjlighet till kollektivtrafik försvåras. Tittar man i stället på avstånd kan en kommun i norr täcka ett område på 20 000 km², medan Stockholms storstad med sina 26 kommuner endast täcker en yta på 6 500 km². Kompetensförsörjning är en utmaning i de norra regionerna och det är viktigt att de som flyttar till glesbygd får tillgång till kollektivtrafik för att kunna ta sig till arbetet.

10 strukturbidragen

Förslaget i utredningen är att strukturbidraget avvecklas med motiveringen att ”kommittén anser att det inte är rimligt”. Motivet till införandet av strukturbidrag var vid införandetillfällena att kompensera för förändringar som skulle gett orimliga konsekvenser med motiveringen att ”de förhållanden som hade motiverat delmodellerna kvarstod”⁶.

I argumenten från utredningen anges att borttagandet av strukturbidragen kan motiveras med att flertalet av dessa kommuner och regioner är vinnare i det nya förslaget till kostnadsutjämning. I realiteten görs dock andra förändringar som för Region Norrbotten åter upp dessa effekter av kostnadsutjämningen. Strukturbidraget tas bort helt och ersätts av ett fast införandebidrag, nettominskningen är 250 kr per invånare. Eftersom systemet som helhet heller inte är fullt ut finansierat, vilket syns i en negativ regleringspost på 417 kr per invånare, så eliminerar dessa tillkommande faktorer de beräknade effekterna av intäktsökningar i kostnadsutjämningen.

Region Norrbotten anser därför att de sakförhållanden som medförde att strukturbidragen infördes fortfarande kvarstår och att effekterna av att ta bort strukturbidraget och ersätta det med ett mindre införandebidrag också blir just det man ville undvika det vill säga orimliga. Region Norrbotten anser även att systemets underfinansiering med en stor negativ regleringspost behöver åtgärdas genom ett ökat statsbidrag. En stor regleringspost är kontraproduktivt då den fördelas lika till skillnad från att utjämningsystemets omfördelar för att ge jämlika förutsättningar.

11 Införandebidrag

Region Norrbotten har förståelse för och instämmer i behovet av ett införandebidrag som hanterar och justerar för snabba förändringar i utjämningsystemet. Genom införandebidraget får kommuner och regioner en stabil övergångsperiod, vilket gör det lättare att planera ekonomiskt utan att drabbas av plötsliga underskott. Konsekvensen av detta är dock att alla regioner inte får ta del av de förändringar som föreslås inom kostnadsutjämningen eftersom det innebär en minskning i regleringsposten. Därför föreslår Region Norrbotten att både det fasta och rörliga införandebidraget hanteras via statlig finansiering utanför den kommunalekonomiska utjämningen. För Norrbotten är delmodellerna i den kommunalekonomiska utjämningen avgörande för att skapa förutsättningar för att

⁶ Se sidan 656, SOU 2024:50

upprätthålla en likvärdig nivå på välfärdstjänsterna, trots de utmaningar som regionens geografi och demografi medför.