

Remissvar

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.ofa.k.remiss@regeringskansliet.se

Vårt ärendenummer: 2024/170
Ert ärendenummer: Fi2024/01521

2024-11-06

Ang. Nätt och Jämmt SOU 2024:50

Tillväxtanalys ska analysera, utvärdera och redovisa effekter av statens insatser för hållbar nationell och regional tillväxt och näringslivsutveckling. Myndigheten ska ta fram beslutsunderlag och rekommendationer för utveckling, omprövning och effektivisering av statliga åtgärder samt, om det är relevant, peka på viktigare målkonflikter. Remissvaret är skrivet utifrån dessa utgångspunkter.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har mottagit betänkandet *Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn* (SOU 2024:50 av Finansdepartementet för yttrande. Betänkande behandlar en översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning och förslag till förändringar.

Det finns ett slags ömsesidigt beroendeförhållande mellan kommun, region och näringslivet. De är beroende av ett fungerande näringsliv som kan generera arbetstillfällen och skatteintäkter. Näringslivet är å sin sida beroende av en fungerande samhällsservice, kommunala beslut och investeringar.¹ Därför är det av vikt att invånarna har tillgång till grundläggande välfärdstjänster. Utjämningsystemet ska tjäna dessa syften.

Ställningstagande

Tillväxtanalys uppfattning är att kommittén på ett pedagogiskt sätt resonerar om delmodellerna för regioner och kommuner och kring förslag till justeringar. Tillväxtanalys stödjer i stort förslagen i betänkandet, men vill särskilt kommentera den nya modellen för beräkning av gleshet och förvaltning av systemet.

¹ För en utförligare diskussion om beroendeförhållandena mellan kommun och näringslivs, se Pierre, J., (1992), *Kommunerna, näringslivet och näringspolitiken*. Sid 20–22).

Den nya modellens träffsäkerhet är svårbedömd utifrån de redovisade underlagen

Kommittén föreslår ett nytt sätt att beräkna gleshet. Som skäl till att införa den nya beräkningsmodellen anges bl.a. att den är billigare än den nuvarande modellen. Kommittén menar även att den tidigare modellen (nedan benämnd Struktur) upplevdes som en "svart låda" med stora brister i transparens.

Tillväxtanalys vill påpeka att motiven till att införa ett nytt beräknings sätt inte bör grundas på kostnadsskäl. Kostnadsutjämnningen omfördelar 11,1 miljarder kronor för kommuner och 4,6 miljarder för regioner. Med tanke på de omfattande ekonomiska belopp som omfördelas, och den stora betydelse som utjämnings systemet har för enskilda kommuner, anser inte Tillväxtanalys att det kan vara ett starkt argument att hitta billigare lösningar för systemets förvaltning. Vi återkommer till det nedan.

Förenklad och statistiskt mått

Den nya beräkningsmetoden bygger i grunden på en förenklad beräkning för att fånga gleshet utifrån uppsatta gränser för befolkningsstorlek (3 000 och 15 000 invånare) som modellen ska samla in. Därifrån erhålls ett "gleshetsindex" som sedan ligger till grund för beräkningar av merkostnader. Det är, utifrån det underlag som redovisas, svårt att närmare värdera hur modellen lyckas fånga upp ogynnsam befolkningsstruktur. Det vill säga hur måttet kan hantera kommuners olika geografiska strukturella förutsättningar. Kommittén framhåller att den nya modellen har fördelen att den bygger på faktiska bosättningsmönster till skillnad från andra gleshetsmått.² Det är korrekt i förhållande till andra möjliga gleshetsmått som kommittén refererar till. Tillväxtanalys vill dock påpeka att Struktur, som använder geografiska tillgänglighetsberäkningar från Pipo-plattformen,³ har en betydligt högre precisionsnivå för att fånga ogynnsam bebyggelsestruktur (utifrån faktisk bosättning) än den förenklade modell som föreslås införas. Struktur har också fördelen att den kan kalibreras in med olika värden för olika verksamheter. Exempelvis kan antaganden göras om hur stor folkmängd som behöver samlas upp för att bilda enheter inom olika verksamheter, t ex för att bilda en skola. Det kan också handla om värden för högsta acceptabla avstånd till närmaste skola för lågstadieelever (vilket bör vara kortare än för högstadieelever). Beräkningar i Struktur kan på så sätt anpassas specifikt för olika typer av kommunal verksamhet. Det är också möjligt att anpassa modellen utefter olika typer av omvärldsförändringar som påverkar kommunal verksamhet.

Införandet av den nya modellen förbättrar inte transparensen

Tillväxtanalys delar inte kommitténs bedömning om att den nuvarande modellen, Struktur, har låg transparens. Tvärtom gör vi bedömningen att en utveckling av Struktur har bättre förutsättningar att ge högre transparens än den modell som nu föreslås. Strukturmodellen har i omgångar, och ryckvis, utvecklats i samband med olika utjämningsutredningar. Däremot har inte tillhörande kostnadsfunktioner uppdaterats i

² Se exempelvis sid. 344 i betänkandet.

³ Pipo är en utvecklad plattform för geografiska analyser med hög precision. Pipo ägs och förvaltas av Tillväxtverket. Plattformen har en rad användningsområden såsom serviceanalys, kontantanalys och regionalanalys. För mer information, se www.Pipo.se

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

tillräckligt hög grad. Vi delar därför kommitténs bedömning av att den nuvarande modellen inte i tillräckligt hög grad kompenserar kommuner med ogynnsam bebyggelsestruktur. Tillgången till detaljerade kostnadsdata har underhand förbättrats och det bör vara fullt möjligt att uppdatera dessa kostnadsfunktioner.

Det finns stora möjligheter att göra Struktur transparent. I konkret mening skulle det vara möjligt för alla kommuner att gå in och titta var modellen lägger ut enheter, såsom skolor, utgångsorter för hemtjänstpersonal mm. Det bör också vara fullt möjligt att öppet redovisa kostnadsfunktionerna för respektive verksamhet. En sådan öppenhet skulle bädda för möjligheter till löpande förbättringar av modellen och därmed möjligheter att öka legitimitet av modellen. Det innebär också att beräkningarna för merkostnader kan härledas i antaganden i såväl geografisk utplacering, och antaganden för kostnadsberäkningar. Dessa beräkningar blir på så sätt mycket transparenta och det finns goda möjligheter att utvärdera beräkningarna mot faktiska förhållanden. Vidare finns goda möjligheter att använda strukturmodellen genomgående i alla delmodeller där geografi utgör en komponent i beräkningen av strukturella merkostnader. Tillväxtanalys kan inte se samma utvecklingsmöjligheter med den nya föreslagna modellen. Vår bedömning är att en utvecklad Strukturmodell är en bättre väg att gå.

Behov av löpande utveckling och förvaltning

Frågan om löpande förvaltning av systemet har en lång historia. Redan i 2005 års deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen lämnades ett förslag till permanent organisation för administration och löpande uppföljning av utjämningsystemet.⁴ Regeringen ändrade Statskontorets instruktion 2008 för att myndigheten skulle följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning.⁵ Det fick ingen direkt operativ funktion och uppdraget upphörde 2018.

Frågan var återigen aktuell i 2008 års utjämningskommitté, men regeringen gick inte vidare med utredningens förslag att ge Tillväxtanalys ett formellt uppdrag enligt instruktionsändring. Trots identifierade behov av en löpande förvaltning och utveckling av systemet tycks frågan historiskt varit svårlöst.

En av avsigidorna med kommittéväsendet är den ryckighet som uppstår och med den behov av införandebidrag. Den problematiken skulle dämpas med en löpande förvaltning och där systemet årligen hålls uppdaterat. Dessutom skulle en sådan organisation kunna analysera olika typer av politiska beslut och reformer, för att se om något behöver tas om hand av utjämningsystemet. Tillväxtanalys anser att det vore rimligt att avsätta resurser för en löpande förvaltning och utveckling för att säkerställa en väl fungerande utjämning.⁶ Det skulle kunna bidra till såväl ökad legitimitet för systemet, liksom ökad förståelse och transparens samt att införandebidraget inte längre behövs.

⁴ SOU 2006:84, *Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnader*. Kap 3.

⁵ Se Förordning om ändring i förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret. SFS 2008:1261 § 2. p.1.

⁶ Se också Tillväxtanalys, (2011), "Remissvar på betänkandet Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningen 2011:39". Dnr: 2011/196.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Forskning och utvärdering

Lika viktigt som löpande översyn och utveckling av systemet är att vilar på solid vetenskaplig grund. Inom flera politikområden avsetts betydande medel till löpande forskning och utvärdering, med syftet att säkerställa effektivitet i den förda politiken. Utjämningsystemet hanterar omfördelning i mångmiljardklassen varje år. Men hur väl genomlysta och utvärderade är de olika komponenter och delmodeller som omfördelningen vilar på? Det är av vikt att utformningen av olika statsbidrag gör stödet utvärderingsbart. En angelägen forskningsuppgift bör var att undersöka om systemet har klarat av att fullt ut kompensera för strukturella, ej påverkbara skillnader mellan kommunerna.

I alla modeller/delkomponenter bör man sträva efter att basera beräkningar på underliggande kontinuerliga variabler och undvika att använda klassindelade variabler eller skarpa, binära gränser. Ett exempel på det senare är det nya förslaget att kommuner som minskat sin befolkning med mer än 2 procent under de senaste fem åren ska erhålla ersättning för att hantera befolkningsminskningen. Vad är så unikt med just 2 procent?

Tillväxtanalys uppfattning är att resurser bör avsättas till forskningsprogram som analyserar utjämningsystemet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit avdelningschef Håkan Gadd. I ärendets handläggning har även analytikerna Federica Calidoni, Torbjörn Danell, Kent Eliasson, Sara Nordin och Ulf Tynelius deltagit.

Sverker Härd
Generaldirektör

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Postadress: Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010-447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

Webb: www.tillvaxtanalys.se

Organisationsnummer: 202100-6164

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser