

Remissvar

Dnr 2020-120

2020-09-28

Finansdepartementet (mottagare)
103 33 Stockholm

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Fi2020/00647/K

ANALYSEN AV KOMMUNERNAS KAPACITETSPROBLEM BRISTER

Slutbetänkande av Kommunutredningen ger en utförlig helhetsbild av kommunernas nuvarande situation och dagens syn på kommande förändringar som kommuner behöver hantera. Ett viktigt konstaterande som en läsare kan göra är att stora kapacitetskillnader inom sektorn utgör en betydande utmaning för kommunal sektor i sin helhet. Skillnader inom kommunerna ska delvis hanteras inom det befintliga kommunala utjämningsystemet, så länge de beror på strukturella skillnader och inte olika grader av effektivitet eller politisk inriktning, såsom val av avgifts- och servicenivå.¹ Eftersom kommuner med sämst utgångsläge ofta även har sämst kapacitet att möta framtida utmaningar förutspås polariseringen öka i framtiden.

I kommitténs direktiv anges att utgångspunkten ska vara hur befintliga och framtida utmaningar bör mötas inom dagens system för finansiering av den kommunala sektorn och utan att medföra ökade utgifter för staten. Det kommunalekonomiska utjämningsystemet ska syfta till att ge alla kommuner motsvarande förutsättningar till att kunna utföra sitt välfärdsuppdrag. Systemet har utretts av Riksrevisionen² där det konstaterats att systemet inte uppnår sitt syfte, vilket också påpekas i betänkandet. Riksrevisionens beräkningar visar att framför allt glesbefolkade landsbygdskommuner underkompenseras.³ Samtidigt hänger frågan om det kommunalekonomiska utjämningsystemets betydelse för kommunernas kapacitet delvis obesvarad i betänkandet. Angående kommunernas framtida ekonomiska utveckling står det exempelvis på sidan 242 att det får ”[...] antas att förändringar kommer att göras inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet, vilket leder till andra utfall”.

Konjunkturinstitutet anser att de strukturåtgärder som övervägs (kommunal samverkan, kommunsammanläggningar, förändrad respektive asymmetrisk ansvarsfördelning) är indirekta åtgärder på problem som utjämningsystemet syftar till att korrigera och att det varit

¹ Ett problem är att historiskt uppkomna skillnader till följd av effektivitet eller politisk inriktning är svåra att särskilja från strukturella i ett längre perspektiv då dessa ger avtryck i ett fallande befolkningsunderlag, förändrad demografisk sammansättning och försämrade ekonomiska förutsättningar.

² Riksrevisionen (2019) *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*, granskningsrapport.

³ Enligt Riksrevisionen är det framför allt är kostnadsutjämningen (som innebär transaktioner mellan kommuner) och inte inkomstutjämningen (som i huvudsak medför transaktioner från stat till kommun) som underkompenserar glesbefolkade landsbygdskommuner. Förändringar av utjämningsystemet kan därmed ske utan att nämnvärt påverka de statliga finanserna.

önskvärt att betänkandet klargjort detta förhållningssätt. Konjunkturinstitutet anser att kommittén utifrån sin egen eller Riksrevisionens analys kunnat tydliggöra utjämningsystemets brister och förändringspotential och i ljuset av detta analysera ytterligare eventuella strukturåtgärder. Detta remissvar kommer i övrigt att fokusera på kommitténs förslag.

FÖRSLAG I BETÄNKANDET

Stöd och incitament för strategisk samverkan och frivillig sammanläggning av kommuner

Konjunkturinstitutet ställer sig tveksam till förslaget om ett statligt övertagande av kommunala skulder. Enligt betänkandet saknas tydliga evidens på positiva ekonomiska effekter i form av effektiviseringar på de viktiga kommunala ansvarsområdena såsom barn- och äldreomsorg samt skola vid olika typer av samgåendeformer. Vissa stordriftsfördelar kring administration och styrning samt lägre risk i mindre kommuner i form av till exempel minskat personberoende på olika specialistfunktioner kan samtidigt motivera någon form av ekonomiskt incitament. Det är utifrån direktiven oklart hur förslagen ska genomföras utan att öka statens utgifter samtidigt som de ska bygga på frivillighet för kommunerna.⁴ Ett statligt övertagande av kommunala skulder måste dock ses som en generellt icke-transparent och potentiellt horisontellt orättvis åtgärd och därför inte lämpligt som incitament för kommunsammanläggningar.

Kommunernas ekonomi

Konjunkturinstitutet är positiv till förslaget om en statsbidragsprincip. Ett förtydligande kan göras om att statsbidrag vid ett fungerande utjämningsystem principiellt bara är nödvändigt då kommuner får ett utökat uppdrag (enligt finansieringsprincipen). Riktade statsbidrag står även kostnadsutjämningsfunktionssätt enligt dagens regelverk. Konjunkturinstitutet anser vidare att Riksrevisionens granskning om det kommunalekonomiska utjämningsystemet utgör en god grund för att genomföra förändringar av systemet.

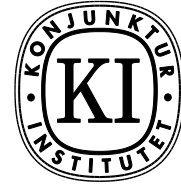
Kommunernas kompetensförsörjning

Konjunkturinstitutet är positiv till någon form av ekonomiskt incitament för att stärka kommunernas kompetensförsörjning men nedskrivningar av studieskulder hos CSN är mer otydligt och icke-transparent jämfört med exempelvis ett rent inkomstbidrag. En utredning med ett bredare uppdrag i syfte att stärka kommunernas kompetensförsörjning är därför mer lämpligt.

Kommunernas digitaliseringsarbete

Konjunkturinstitutet vill förtydliga vikten av en långsiktig och av staten samordnad utvecklingsinsats av kommunernas digitaliseringsarbete. De torde finnas en stor potential i digitaliseringens möjligheter att stärka kommunernas kapacitet, inte minst utanför storstadsregioner. Utveckling av en gemensam digital infrastruktur, koordinering kring digitala

⁴ Någon form av ekonomiskt incitament är befogat om strategisk samverkan eller frivillig sammanläggning innebär positiva externaliteter som ligger utanför kommunernas intresseområde, eller för att kompensera för inkomstbortfall, men givet kommittédirektivet bör ett sådant ekonomiskt incitament då avräknas mot en annan transferering eller medföra en motsvarande utgiftsminskning alternativt inkomstökning för staten.



investeringar och andra former av digitalt utvecklingsarbete är av prioritet och de föreslagna åtgärderna bör ytterligare eftersträva detta.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Svante Midander.

Urban Hansson Brusewitz
Generaldirektör