

Remissyttrande: Accelerationskontorets delbetänkande ”Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner”

Norrbottens Kommuner är ett förbund som ägs av de fjorton kommunerna i Norrbottens län.

Sammanfattning

Norrbottens Kommuner delar i huvudsak utredningens problembeskrivning. Det är positivt att kommunernas ekonomiska och organisatoriska risker uppmärksammas och att staten föreslås ta ett större ansvar. Flera av förslagen är relevanta och bör genomföras.

Samtidigt är åtgärderna otillräckliga. Förslagen motsvarar inte den faktiska risk och de kostnader som kan uppstå i kommuner som möjliggör investeringar av nationell betydelse. Det gäller särskilt kommuner med liten befolkning, begränsad organisation och redan pågående samhällsomvandling.

Åtgärderna kan inte var för sig lösa den obalans som utredningen förtjänstfullt beskriver. Åtgärderna behöver genomföras som en sammanhållen helhet och kompletteras med en mer omfattande långsiktig modell för statlig riskdelning.

När nyttan av en investering är nationell kan inte huvuddelen av risken ligga i den kommunala ekonomin. Staten behöver ta ansvar från den tidpunkt då kommunens exponering uppstår och inte först när etableringen har genomförts och effekterna kan mätas.

Norrbottens Kommuners huvudsakliga ställningstaganden

- Utredningens problembeskrivning är i huvudsak riktig, men åtgärds paketet är långt ifrån tillräckligt för att skapa rimliga och rättvisa förutsättningar för riskexponerade kommuner.
- Förslagen behöver genomföras samlat. Staten bör inte välja ut enstaka åtgärder och lämna den grundläggande frågan om riskdelning olöst.
- En permanent och långsiktig modell för statlig riskdelning bör införas för investeringar som kommuner behöver genomföra till följd av etableringar och expansioner av nationell betydelse.
- Stöden behöver dimensioneras efter kommunens faktiska exponering och genomförandekapacitet. Kommunens storlek, ekonomiska bärkraft, kompetensförsörjningsutmaningar, tidigare åtaganden och investeringens relativa betydelse måste vägas in.
- Staten behöver ta huvudansvaret för statlig infrastruktur. Kommunal medfinansiering eller förskottering ska inte vara en förutsättning för en effektiv och robust nationell infrastruktur.
- Bostadsåtgärderna behöver kompletteras med verktyg som hanterar skillnaden mellan produktionskostnad och marknadsvärde och som hanterar höga produktionskostnader i dessa kommuner.
- Statliga åtgärder för kompetensförsörjning behöver omfatta hela samhällets behov, inte enbart den etablerande verksamhetens rekrytering.
- Staten behöver stärka sin egen samordning och närvaro. Kommunerna ska inte behöva samordna staten i komplexa etableringsprocesser.
- Kommunalt självstyre och lokal kunskap ska fortsatt vara utgångspunkt för markanvändning, prioriteringar och lokal samhällsutveckling.

Synpunkter på utredningens förslag

Permanent statlig rådgivningsfunktion

Norrbottens Kommuner är positivt till en permanent statlig funktion som kan stödja kommuner vid större etableringar och expansioner. En samlad kunskaps- och erfarenhetsbank kan vara värdefull, inte minst för kommuner som står inför processer som de tidigare inte har hanterat.

Funktionen behöver dock få ett tydligare uppdrag än rådgivning. En återkommande erfarenhet är att kommunen samtidigt behöver hantera flera statliga myndigheter med olika tidplaner, mandat och prioriteringar. I praktiken riskerar kommunen då att bli den aktör som samordnar staten. Den statliga funktionen bör därför kunna samla berörda myndigheter kring gemensam planering, ansvarsfördelning och tidplan.

Funktionen behöver ha regional närvaro och bygga sitt arbete tillsammans med kommuner som redan genomför stora samhällsomvandlingar. Ansvarsfördelningen mellan Business Sweden, Länsstyrelserna, berörda myndigheter, regioner och kommuner behöver vara tydlig. Funktionen ska stödja kommunerna och får inte innebära styrning av kommunala prioriteringar eller inskränkningar i det kommunala självstyret.

Ekonomisk riskavlastning och statlig riskdelning

Utredningen beskriver korrekt att kommunernas risk är bredare än en fråga om upplåning. Norrbottens Kommuner delar därför bedömningen att en generell statlig kreditgaranti inte ensam löser problemet. Däremot innebär detta inte att frågan om ekonomisk riskavlastning kan lämnas utan konkreta lösningar som står i paritet med det kommunala risktagandet.

Den centrala frågan är vem som bär kostnaden om kommunen investerar i exempelvis vatten och avlopp, vägar, skolor, förskolor, markberedskap eller annan samhällsservice och etableringen därefter försenas, minskar i omfattning eller inte genomförs. I dag ligger en stor del av denna risk hos kommunen även när investeringen har tydlig nationell och europeisk betydelse.

Regeringen bör därför gå vidare med en permanent modell för statlig riskdelning. Modellen kan utformas som en etablerings- eller omställningsfond eller som en ordning där staten tar en definierad del av kommunens investeringsexponering. Den bör kunna användas tidigt, omfatta både investeringar och nödvändig kommunal genomförandekapacitet samt gälla även kommuner som redan har gjort betydande åtaganden till följd av pågående etableringar och expansioner.

Riskdelningen bör vara långsiktig och förutsägbar. Korta projektbidrag och incitamentsmedel under kortare perioder är långt ifrån tillräckliga för investeringar och samhällsomvandlingar som sträcker sig över många år.

Incitamentspeng till kommuner

Norrbottens Kommuner tillstyrker principen om en statlig incitamentspeng. Förslaget innebär ett viktigt erkännande av att staten har ett ansvar för de kommunala konsekvenser som följer av investeringar med stor betydelse för landet.

Den föreslagna ramen på 200 till 250 miljoner kronor under fem år är dock alltför begränsad. En enskild kommun kan behöva genomföra investeringar som vida överstiger den samlade nationella ramen. Om medlen dessutom ska fördelas mellan ett stort antal kommuner blir stödet för litet för att fungera som verklig riskavlastning eller för att förstärka kommunens genomförandekapacitet i tillräcklig omfattning.

Ramen behöver höjas väsentligt och ges en längre tidshorisont. Stödet bör kunna beslutas tidigt och utformas så att kommunerna får handlingsutrymme att använda resurserna där belastningen är störst. Fördelningen bör väga in investeringens omfattning och nationella betydelse, kommunens befolkningsmässiga och ekonomiska bärkraft, hur stor del av den kommunala organisationens kapacitet som tas i anspråk, vilken tillgång till personella resurser som finns lokalt samt vilka investeringar kommunen redan har genomfört.

Hyresförlustgaranti för bostadsbyggande

Norrbottens Kommuner tillstyrker förslaget om en statlig hyresförlustgaranti. Osäker efterfrågan kan vara ett konkret hinder för bostadsbyggande i kommuner som behöver bygga innan en etablerings fulla omfattning är känd, samtidigt som en trygg bostadsförsörjning är en grundförutsättning för många etableringar.

Garantin hanterar däremot bara en del av bostadsmarknadens risker. I flera kommuner är det grundläggande problemet att produktionskostnaden för nya bostäder överstiger marknadsvärdet när fastigheten är färdigställd. Flera kommuner i Norrbotten har höga produktionskostnader till följd av bland annat strukturella förutsättningar och pågående etableringar. I kommuner i Malmfälten kan produktionskostnaderna per kvadratmeter exempelvis vara 50-70 procent högre än i storstadsregionerna. Detta påverkar finansiering, nedskrivningsbehov och möjligheten för såväl privata som allmännyttan att investera.

Hyresförlustgarantin bör därför kombineras med andra statliga finansieringsverktyg som möter värderingsgapet och produktionskostnaden. Villkoren behöver vara enkla, förutsägbara och användbara för både kommunala och privata bostadsaktörer.

Räntebidrag till småhus

Norrbottens Kommuner är positivt till ambitionen att stärka småhusbyggandet i etablerings- och omställningskommuner. Den föreslagna nivån behöver dock bedömas mot de faktiska hinder som hushållen möter.

I många kommuner är problemet inte i första hand den löpande räntekostnaden utan möjligheten att få finansiering när kostnaden för att bygga överstiger det bedömda marknadsvärdet. Ett begränsat räntebidrag riskerar därför att få liten effekt på nyproduktionen om det inte kombineras med exempelvis förstärkta kreditgarantier eller andra former av statlig riskdelning som tar hänsyn till regionalt varierande produktionskostnader.

Särskild tillväxtpott för transportinfrastruktur

Norrbottens Kommuner tillstyrker förslaget om en särskild tillväxtpott. Det finns ett tydligt behov av ett snabbare sätt att hantera infrastrukturbehov som uppstår i samband med större etableringar och expansioner och som inte har kunnat förutses i den ordinarie långsiktiga planeringen.

Den föreslagna nivån på 100 miljoner kronor per år är samtidigt för låg. En enda större åtgärd i väg- eller järnvägssystemet kan ta hela årsramen i anspråk. Potten behöver därför ges en betydligt större och flerårig ram.

Tillväxtpotten ska finansieras med nya medel. Norrbottens Kommuner anser det otillräckligt att befintliga resurser i nationell plan ska omfördelas från andra nödvändiga åtgärder. Möjligheten till stöd bör också omfatta kommunal transportinfrastruktur när sådan är en nödvändig förutsättning för en etablering av nationell betydelse.

Medfinansiering och förskottering av statlig infrastruktur

Norrbottens Kommuner delar utredningens bedömning att ansvarsfördelningen vid medfinansiering och förskottering behöver tydliggöras. Kommunal medfinansiering får inte utvecklas till ett krav för att nödvändig statlig infrastruktur ska komma till stånd.

När nyttan huvudsakligen är nationell ska staten bära huvudansvaret för statlig infrastruktur och den ekonomiska risken för kostnadsökningar. En ordning där kommunens ekonomiska styrka avgör hur snabbt statliga investeringar kan genomföras skapar ojämlika förutsättningar mellan kommuner och motverkar syftet med utredningen.

Utredningens resonemang bör också breddas till kommunal infrastruktur som vatten och avlopp. Behovet av överkapacitet kan uppstå långt innan en etablering är säker, och kommunen eller VA-kollektivet bör inte ensamt bära kostnaden om behovet senare uteblir.

Flyttbidrag

Norrbottens Kommuner är positivt till åtgärder som underlättar geografisk rörlighet. I Norrbotten är arbetslösheten i flera delar låg samtidigt som rekryteringsbehoven är stora. Åtgärderna behöver därför i högre grad vara utformade för att attrahera personer som redan är i arbete och som överväger att flytta till en etablerings- eller omställningskommun.

Ett flyttbidrag bör utformas så att det faktiskt kan påverka beslutet att flytta långa avstånd. Det bör därför finnas en tydlig koppling till de verkliga

flyttkostnaderna och till målet om långsiktig bosättning, inte endast till den sökandes status som arbetssökande. Flyttbidrag bör även täcka in respektive partner för att kapa incitament för familjer att flytta. Arbetsförmedlingen är här en central part och vi ser fram emot att alla steg framåt i denna fråga harmoniseras med deras egna parallella utredning.

Statsbidrag till yrkesutbildning

Norrbottens Kommuner tillstyrker ökade möjligheter till statsbidrag för yrkesutbildning i kommuner med snabbt växande kompetensbehov. Resurserna behöver ta hänsyn till de merkostnader som kan uppstå för lärare, lokaler, utrustning och utbildningskapacitet när efterfrågan förändras snabbt.

Kompetensförsörjningen behöver samtidigt ses bredare än den etablerande verksamhetens direkta rekryteringsbehov. Stora etableringar ökar behovet av personal i skola, omsorg, samhällsbyggnad, teknisk verksamhet, handel och annan lokal service. Om statliga insatser endast riktas mot industrins behov riskerar arbetskraftsbristen att flyttas mellan arbetsgivare utan att samhällets samlade kapacitet ökar.

Norrbottens Kommuner anser att det snarast bör utvecklas modeller som minskar behovet av fly-in-fly-out, samtidigt som en ersättningsmodell utvecklas för att täcka de kommunala merkostnader som uppstår för de kommuner som har att hantera detta.

Nedskrivning av studieskulder

Norrbottens Kommuner ser positivt på att ett system för nedskrivning av studieskulder utreds vidare. Ett sådant instrument kan stärka inflyttning och långsiktig bosättning om det utformas med tydliga och förutsägbara villkor.

Ett framtida system bör omfatta kompetensbehov i både näringslivet och den offentliga sektorn. Det behöver också utformas så att personer som redan bor och arbetar i berörda kommuner behandlas på ett rimligt sätt och så att stödet inte upphör så snart en etablering formellt bedöms ha lämnat sin inledande fas.

Definitionen av etablerings- och omställningskommun

Norrbottens Kommuner efterfrågar en tydlig och enhetlig definition av vilka kommuner som ska omfattas av de olika stödformerna. Samma

grundläggande kriterier bör så långt som möjligt användas genom hela åtgärdspaketet. Det behöver också vara tydligt vem som gör bedömningen, när den görs och hur länge den gäller.

Bedömningen får inte bygga enbart på absoluta trösklar för antal arbetstillfällen eller investeringens storlek. En etablering som är liten i nationell jämförelse kan ta en stor del av en mindre kommuns planeringskapacitet och skapa betydande ekonomisk exponering. Kommunens befolkningsstorlek, ekonomiska bärkraft, organisatoriska kapacitet och redan pågående omställning behöver därför vägas in.

Etableringar påverkar också ofta fler kommuner än den kommun där den fysiska investeringen sker. Stödmodellen behöver kunna ta hänsyn till funktionella arbetsmarknadsområden och regionala samband utan att bygga in osäkerhet genom kriterier som kan förändras över tid.

Avslutande kompletterande reflektioner

Norrbottens Kommuner bedömer att utredningens förslag behöver kompletteras på flera områden för att etableringar ska bidra till långsiktig lokal och regional utveckling. Inte minst anser vi att staten snarast bör utreda samma fråga, men utan begränsningen att förslagen inte får påverka skatteområdet.

Ett bredare perspektiv på samhällsutveckling

Ekonomisk riskavlastning är nödvändig men inte tillräcklig. En större etablering påverkar bostäder, samhällsservice, fysisk planering, infrastruktur, kompetensförsörjning och den kommunala organisationens kapacitet. Statliga insatser behöver därför utgå från hur hela samhället påverkas och inte enbart från det enskilda investeringsprojektet.

Norrbottens Kommuner anser även att frågan om statlig mark behöver adresseras. I Norrbotten är en stor del av marken ofta statlig och anspråkstagen av en mängd riksintressen. Processerna för att hantera detta är inte anpassad till vare sig etableringarnas behov eller konsekvenserna detta får på kommunernas möjligheter att bygga hållbara samhällen.

Målet bör vara att etableringar bidrar till långsiktigt hållbara samhällen där människor kan bo och leva, där kommunal service fungerar och där näringslivet har en bred bas. Detta är också en förutsättning för att investeringarnas nationella nytta ska kunna realiseras över tid.

Befintligt näringsliv och undanträngningseffekter

I mindre kommuner kan en stor etablering snabbt ta en betydande del av kommunens näringslivs- och samhällsbyggnadskapacitet i anspråk. Det kan minska utrymmet för det löpande arbetet med befintliga små och medelstora företag, samtidigt som dessa företag möter hårdare konkurrens om arbetskraft, lokaler och andra resurser.

Ett starkt och diversifierat lokalt näringsliv minskar sårbarheten och är en viktig förutsättning för att nya investeringar ska ge varaktiga lokala effekter och för etableringars lokala acceptans. Statliga stöd bör därför kunna användas även för att stärka kommunernas arbete med befintligt näringsliv, leverantörsutveckling och lokala värdekedjor i samband med större etableringar.

Värdeskapande och den kommunala ekonomin

Utredningen beskriver obalansen mellan kommunernas tidiga kostnader och de intäkter som eventuellt uppstår senare. Den långsiktiga frågan om hur värdeskapandet från nationellt strategiska investeringar kommer etableringskommunerna till del behöver dock analyseras vidare.

En kommun kan bära stora kostnader för att möjliggöra en investering samtidigt som en betydande del av de offentliga intäkterna uppstår på statlig nivå eller i andra kommuner. Tillfällig arbetskraft nyttjar bostäder, infrastruktur och service utan att bidra till den lokala skattebasen. Regeringen bör därför i det fortsatta arbetet analysera hur finansieringssystemen bättre kan spegla de faktiska kostnader och den exponering som uppstår i etablerings- och omställningskommuner.

För Norrbottens Kommuner
Birgitta Larsson, ordförande