LUND UNIVERSITY

Bör kommuner eftersträva befolkningstillväxt?

Fjertorp, Jonas

Published in:
Ekonomisk Debatt

2012

Link to publication

Citation for published version (APA):
Fjertorp, J. (2012). Bör kommuner eftersträva befolkningstillväxt? *Ekonomisk Debatt*, *40*(3), 19-25.

Total number of authors:
1

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Download date: 11. Sep. 2026

Bör kommuner eftersträva befolkningstillväxt?

nr 3 2012 årgång 40

Många politiker och tjänstemän i landets kommuner engagerar sig i åtgärder för att skapa lokal tillväxt, i synnerhet befolkningstillväxt. Det kan ifrågasättas om sådana åtgärder är i linje med kommunernas uppdrag. I vilken utsträckning det är rätt att vidta åtgärder med hjälp av kommunala resurser för att folkmängden ska öka, beror på om det ligger i de befintliga invånarnas intresse. I denna artikel diskuteras kommunernas roll och ansvar för att skapa goda levnadsvillkor och ett hållbart samhälle utifrån det ansvar och de befogenheter som Kommunallagen ger. En slutsats är att kommunernas starka fokus på befolkningstillväxt troligen kan förklaras av att antalet invånare är en viktig förutsättning för den kommunala verksamheten.

JONAS FJERTORP
är ekonomie doktor och lektor vid Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet. Som forskare intresserar han sig för investeringsbedömning samt kommunal infrastruktur och utveckling. Artikeln bygger delvis på en studie av kommunal tillväxt inom det nationella kommunforskningsprogrammet som redovisats i en forskningsrapport av Fjertorp m fl (2012).
Jonas.Fjertorp@fek.lu.se

Sveriges kommuner ägnar sig i allt större utsträckning åt frågor rörande lokal tillväxt. Man kan fundera på huruvida det är en självpåtagen uppgift, eller om det är ett resultat av förändrade förväntningar på vad den kommunala organisationen ska ägna sig åt. Oavsett vilket framställs tillväxt ofta som något eftersträvansvärt och kommuner utan tillväxt uppfattas ha en problematisk situation att hantera. Det finns också många föreställningar om vilka effekter tillväxt för med sig, både för förutsättningarna att bedriva den kommunala verksamheten och för kommunens invånare.

Lokal tillväxt definieras ofta som befolkningstillväxt (se Arena för tillväxt 2001, 2006; Klepke 2001; Westholm m fl 2004). Det finns en norm att befolkningstillväxt är positivt och att det är eftersträvansvärt att nya invånare flyttar till en kommun (Brorström och Siverbo 2008, s 104). Samtidigt har majoriteten av landets kommuner en minskande folkmängd. Är lokal tillväxt en icke-fråga i dessa kommuner, eller har de ändå ett ansvar för att skapa någon form av tillväxt? Att kommuner ska verka för befolkningstillväxt är inte något uppdrag som Kommunallagen (1991:900) föreskriver. Kommunernas uppgift handlar i stället om att i bred bemärkelse skapa välfärd för de människor som redan bor i kommunen. Det väcker frågan om det är självklart att kommuner bör eftersträva befolkningstillväxt, eller om det finns andra typer av lokal tillväxt som borde ägnas större uppmärksamhet. Avsikten med artikeln är att belysa denna fråga och diskutera vilket ansvar och vilka möjligheter kommunerna har för att skapa lokal tillväxt.

1. Vad är lokal tillväxt?

I grund och botten avser tillväxt att utveckla välfärden i bred bemärkelse

(Dewees m fl 2003; Bartik 2005; Arena för tillväxt 2006). Befolkningstillväxt har som nämnts blivit ett vanligt sätt att definiera lokal tillväxt (se Arena för Tillväxt 2001, 2006; Klepke 2001; Westholm m fl 2004; Heldt Cassel 2008; Sands och Reese 2008; Bjørnå och Aarsæther 2009; Trendle 2009).

Ett annat vanligt fokus på lokal tillväxt är ekonomisk tillväxt (se t ex Hautbois och Durand 2004; Therkildsen m fl 2009). Ekonomisk tillväxt ses som viktigt för att förbättra samhällenas välfärd (Lidström 1998; Bartik 2005; Lobão och Kraybill 2009). Syftet är att stimulera utvecklingen och skapa livskraftiga samhällen där människor kan leva och arbeta (jfr Bjørnå och Aarsæther 2009). Förändringen av inkomsten per invånare är ett vanligt mått på ekonomisk tillväxt i litteraturen (se t ex Bartik 2005; Wolman och Spitzely 1996; Ott och Soretz 2008; Sands och Reese 2008). Ett annat vanligt förekommande mått är förändring av antalet arbetstillfällen (se t ex Wolman och Spitzely 1996; Bartik 2005; Heldt Cassel 2008; Dewees m fl 2003; Sands och Reese 2008; Trendle 2009; Robichau 2010). Bartik (2005) argumenterar att fler arbetstillfällen skapar välstånd för individer genom att det ökar såväl invånarnas inkomst, värdet på fastigheter och vinsterna i företagen. Därigenom skapas välstånd både för individer och företag.

Litteraturen visar att det finns en mängd tänkbara sätt att definiera och mäta lokal tillväxt. Fjertorp m fl (2012) finner att svenska kommuner i praktiken dock främst verkar fokusera på befolkningstillväxt och sysselsättningstillväxt. En förklaring verkar vara att befolkningstillväxt förväntas bidra till ekonomisk tillväxt. Det innebär också högre skatteintäkter, vilket ger den kommunala organisationen mer resurser, även om servicebehovet samtidigt ökar.

Tillväxt av invånarnas inkomst tillskrivs däremot ingen större betydelse. En förklaring är att det kommunala utjämningssystemet är utformat på ett sådant sätt att skattekraften och invånarnas inkomster har liten direkt påverkan på kommunens intäkter, varför den inte uppfattas som så viktig. Dessutom uppfattas kommunens möjligheter att påverka inkomstutvecklingen som små. Det verkar dock finnas ett visst och växande intresse för sociala och ekologiska dimensioner av tillväxt, vid sidan av befolkningstillväxt och sysselsättningstillväxt. Det starka fokus som finns på befolkningstillväxt väcker frågan vad befolkningstillväxt får för konsekvenser för en kommun.

2. Konsekvenser av befolkningstillväxt

Många svenska kommuner eftersträvar befolkningstillväxt. 115 av landets 290 kommuner uppger att de har ett befolkningsmål och 103 av dessa innebär ett mål för en ökande folkmängd (Fjertorp 2010). Kommunerna vidtar olika typer av åtgärder för att uppnå målen och skapa befolkningstillväxt. Det byggs t ex nya bostadsområden i attraktiva lägen och åtgärder vidtas för att skapa en attraktiv bild av kommunen för att locka nya invånare. Dessa

åtgärder ligger dock inte självklart i linje med kommunernas uppdrag enligt Kommunallagen. Den anger att kommunernas ansvar avser de *befintliga* invånarna (2 kap, 1 §) och att kommunen normalt sett inte får vidta åtgärder som är till nackdel för de befintliga invånarna (2 kap, 3 §). I Plan- och bygglagen (1 kap, 1 §) anges också att kommunen ska arbeta för en utveckling som är till fördel också för kommande generationer. Att vidta åtgärder som är till fördel för nuvarande generationer som (ännu) inte bor i kommunen faller således utanför kommunernas befogenhetsområde, så länge det inte också är till fördel för de befintliga invånarna.

Litteraturen innehåller beskrivningar av olika typer av ekonomiska effekter som uppkommer vid befolkningsförändringar. I en litteraturgenomgång konstaterar Christoffersen och Larsen (2007) att kommunernas kostnader per invånare generellt kan förväntas minska vid befolkningstillväxt och öka vid en minskande folkmängd. Detta eftersom antalet invånare som de fasta kostnaderna fördelas på förändras. De konstaterar dock att de kostnadsförändringar som rimligen uppkommer vid befolkningsförändringar inte realiseras, utan uppvägs av kvalitetsförändringar. Resultaten av Christoffersen och Larsens (2007) analyser av danska kommuner tyder på att kommunerna gör en avvägning mellan kvalitet och kostnadsnivå.

Studier av Ladd (1992, 1994) avseende nordamerikanska kommuner visar att utgifterna för kommunal service ökar snabbare än folkmängden i kommuner som växer. Endast i glest befolkade kommuner tenderar utgifterna per invånare att minska vid befolkningstillväxt. Resultaten visar också att utgifterna i snabbt växande kommuner inte ökar lika snabbt som i långsamt växande kommuner. Ladd (1994) menar att det tyder på att politikerna inte är beredda att låta utgifterna stiga alltför snabbt. I motsats till Christoffersen och Larsen (2007) menar Ladd (1994) att man bör vara försiktig med att tolka ökade utgifter som en effekt av högre servicekvalitet.

Mäding (2004) konstaterar också att befolkningsförändringar påverkar de kommunala kostnaderna. Han menar att det finns olika kategorier av kostnadseffekter förknippade med befolkningsförändringar. En effekt är att politikerna tenderar att driva en resurskrävande politik i sin strävan att attrahera och konkurrera om landets invånare.

En studie av Holcombe och Williams (2008) av nordamerikanska kommuner indikerar att när alla kommunala utgifter beaktas, kommer högre befolkningstäthet inte att leda till att den genomsnittliga utgiften per invånare minskar. I större städer (mer än 500 000 invånare) leder ökad befolkningstäthet till högre utgifter per invånare. De finner dock att utgifterna per invånare för vissa delar av infrastrukturen kan minska vid en ökande folkmängd.

När det gäller investeringar i infrastruktur så visar dock Ladd (1994) att befolkningstillväxt i nordamerikanska kommuner hänger samman med en flera gånger större ökning av investeringsutgiften. Även i Sverige visar det sig att infrastrukturens omfattning förändras snabbare än folkmängden (Fjertorp 2010). Huruvida det uppkommer ekonomiska fördelar vid

befolkningstillväxt verkar i viss utsträckning bero på vilket sätt utbyggnaden av servicekapaciteten sker.

Den samlade bilden från ovanstående studier av ekonomiska effekter vid befolkningsförändringar tyder på att befolkningstillväxt är resurskrävande och tenderar att innebära högre kostnadsnivåer för de befintliga invånarna. Det är dock oklart om de högre kostnadsnivåerna uppvägs av högre servicekvalitet, eller om det är ett resultat av att politikerna bedriver en resurskrävande politik för att attrahera invånare. Erlingsson m fl (2011, s 8) kommer till samma slutsats och konstaterar att kommuner i sin strävan efter befolkningstillväxt har ”sjösatt kreativa satsningar som i bästa fall har ifrågasatt effekt, i sämsta fall är direkt samhällsekonomiskt skadliga”.

Man kan också konstatera att de ekonomiska effekterna för de befintliga invånarna beror på kommunens servicekapacitet. I en kommun som tidigare haft en större folkmängd och har en servicekapacitet som är dimensionerad för en större folkmängd, kan befolkningstillväxt många gånger vara ekonomiskt fördelaktig för de befintliga invånarna. I en kommun som länge haft befolkningstillväxt och inte har någon överkapacitet i serviceorganisationen är det mer tveksamt.

Samtidigt är befolkningsförändringar resurskrävande för landet som helhet. Det gör det svårt att på ett resurseffektivt sätt utnyttja de tillgångar i infrastruktur som inte kan förflyttas när människorna flyttar. Samtidigt som skolor står tomma och det finns överkapacitet i reningsverk i en kommun, måste en annan kommun bygga nya skolor och reningsverk för att klara av att tillhandahålla service till de nyinflyttade invånarna. I tider av urbanisering som bidrar till att över hälften av landets kommuner har en minskande folkmängd, är det tveksamt om alla som satsar för att få till stånd befolkningstillväxt kommer att lyckas i sina föresatser. Även om en kommun lyckas är frågan om strävan efter befolkningstillväxt ligger i linje med kommunernas uppdrag. Frågan låter sig dock inte besvaras med ett entydigt svar.

Det har också visat sig att strävan efter befolkningstillväxt skapar andra typer av effekter än ekonomiska. Fjertorp m fl (2012) finner att en av de viktigaste effekterna av att arbeta för att nå ett visst befolkningsmål är att det skapar framtidstro, en känsla av utveckling och mobiliserar olika aktörer att agera och investera i kommunen. Detta kan tyckas vara en väl så viktig uppgift, som ligger väl i linje med kommunernas uppdrag att skapa nytta för befintliga invånare. Det blir en fråga för politikerna att avgöra till vilket pris detta ska ske och vilka negativa ekonomiska effekter man kan acceptera.

Kommunernas starka fokus på befolkningstillväxt kan troligen förklaras av att antalet invånare är en mycket viktig förutsättning för den kommunala verksamheten. Antalet invånare avgör både intäkternas storlek och behovet av kommunal service. Ibland verkar det dock som om det blivit ett självändamål för kommuner att utöka eller åtminstone bibehålla omfattningen av den kommunala verksamheten. Man kan fundera på för vems skull folkmängden ska öka. Befolkningstillväxt innebär att de befintliga invånarna får samsas med nyinflyttade personer om de gemensamma faciliteterna.

Befolkningstillväxt innebär samtidigt att intäkterna ökar, vilket säkerställer både tjänstemännens och heltidspolitikernas sysselsättning. Det är således ett sätt att skapa trygghet för sin position.

3. Kommunernas ansvar

Strävan efter befolkningstillväxt kan i vissa fall ligga i linje med svenska kommuners övergripande uppdrag att skapa välfärd i bred bemärkelse för de människor som bor i kommunen. Det finns dock inte mycket som tyder på att befolkningstillväxt eller andra typer av lokal tillväxt kan åstadkommas som ett direkt resultat av kommunala aktiviteter (se Erlingsson m fl 2011; Fjertorp m fl 2012). Kommunernas viktigaste verktyg är att skapa en välfungerande organisation för grundläggande kommunal service som skola, omsorg och tillståndsprövning, samt en ändamålsenlig infrastruktur. Därutöver verkar det som om lokal tillväxt snarare drivs av andra faktorer, som ligger utanför kommunernas direkta handlingsutrymme. Lokal tillväxt kräver initiativ av externa aktörer. Kommunens roll blir att nyttja de lokala förutsättningar som finns och kanalisera externa aktörer så att de tillsammans arbetar mot en gemensam tillväxtvision (Fjertorp m fl 2012).

En intressant iakttagelse är att varken befolkningstillväxt eller andra traditionella tillväxtmått som sysselsättnings- eller inkomstutveckling nödvändigtvis är målet med tillväxten, utan snarare ett medel (se Fjertorp m fl 2012). Tillväxtmåtten utgör främst en indikation på hur kommunens förutsättningar ser ut. Det viktiga är inte att nå tillväxt utan att använda tillväxten för att utveckla kommunen för medborgarna.

Varje kommun har sina specifika förutsättningar och sina specifika frågor som man arbetar med för att främja utvecklingen av välfärden. I praktiken finns det en mängd olika faktorer som verkar påverka hur kommuner ser på tillväxt och vilka faktorer de därmed väljer att arbeta aktivt med (Fjertorp m fl 2012). Det är angeläget att skapa en balans mellan olika typer av lokal tillväxt, för att skapa en hållbar utveckling (jfr Rönnblom och Hudson 2007). Det räcker således inte med befolkningstillväxt. Det handlar om balans mellan såväl ekonomisk (befolkningsmässig) som social och ekologisk tillväxt. Detta måste ske utifrån varje kommuns unika förutsättningar och med hänsyn till kommunens övergripande uppdrag att i bred mening skapa välfärd för kommunens invånare.

Oavsett vilken typ av tillväxt en kommun väljer att fokusera på, framstår andra aktörers engagemang som den viktigaste drivkraften för tillväxt. Kommunen kan genom egna aktiviteter initiera och underlätta aktiviteter som bidrar till att utveckla kommunen i riktning mot tillväxtvisionen. Kraften och hastigheten i utvecklingen kommer dock från andra aktörers engagemang, t ex i form av investeringar. Kommunens roll måste utformas med hänsyn till både de lokala förutsättningar som råder, befintliga invånares intressen och en balanserad välfärd ur såväl ett ekonomiskt som socialt och ekologiskt perspektiv.

Frågan är om kommuner bör sträva efter befolkningstillväxt. Kommunernas ansvar och möjligheter att främja lokal tillväxt är en komplex fråga. Klart är att det inte går att svara ett entydigt ”ja”. Kommunernas ansvar är enligt Kommunallagen först och främst att skapa välfärd för de kommuninvånare som redan bor i kommunen. I vilken utsträckning det är rätt att vidta åtgärder med hjälp av kommunala resurser för att folkmängden ska öka beror helt på i vilken utsträckning det ligger i de *befintliga invånarnas* intresse. Förhoppningen är att denna artikel blir ett inlägg i en växande diskussion om kommunernas roll och ansvar för att skapa goda levnadsvillkor och ett hållbart samhälle utifrån det ansvar och de befogenheter som Kommunallagen ger.

REFERENSER

Arena för tillväxt (2006) ”Lokal och regional attraktionskraft: Kvantitativa perspektiv på attraktivitet”, Arena för tillväxt, Stockholm.

Arena för tillväxt (2001), ”Varför har vissa kommuner en god ekonomi trots en minskande befolkning? En komparativ studie av åtta kommuner med olika befolkningsutveckling och ekonomi”, Arena för tillväxt, Stockholm.

Bartik, T J (2005), ”Solving the Problems of Economic Development Incentives”, *Growth and Change*, vol 36, s 139-166.

Bjørnå, H och N Aarsæther (2009), ”Combating in the Nothern Periphery: Local Leadership Strategies in Two Norweigan Municipalities”, *Local Government Studies*, vol 35, s 213-233.

Brorström, B och S Siverbo (2008), *Perspektiv på framgångsrika kommuner: Demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik*, Högskolan i Borås, Borås, Kommunforskning i Västsverige, Göteborg.

Christoffersen, H och K B Larsen, (2007), ”Economies of Scale in Danish Municipalities: Expenditure Effects versus Quality Effects”, *Local Government Studies*, vol 33, s 77-95.

Dewees, S, L Lobão och L E Swanson, (2003), ”Local Economic Development in an Age of Devolution: The Questions of Rural Localities”, *Rural Sociology*, vol 68, s 182-206.

Erlingsson, G Ó, J Moodysson och R Öhrvall (2011), ”Regional och lokal tillväxtpolitik: Vad kan och bör offentliga aktörer göra?”, Tillväxtanalys, Östersund.

Fjertorp, J (2010), *Investeringar kommunal infrastruktur: Förutsättningar för en målfokuserad investeringsverksamhet*, doktorsavhandling, Lund Business Press, Lund.

Fjertorp, J, R G Larsson, och O Mattisson (2012), ”Kommunal tillväxt: Konsten att hantera lokala förutsättningar”, Kommunforskning i Västsverige, Göteborg.

Hautbois, C och C Durand (2004), ”Public Strategies for Local Development: The Effectiveness of an Outdoor Activities Model”, *Managing Leisure*, vol 9, s 212-226.

Heldt Cassel, S (2008), ”Trying to be Attractive: Image Building and Identity Formation in Small Industrial Municipalities in Sweden”, *Place Branding and Public Dimplomacy*, vol 4, s 102-114.

Holcombe, R och D E W Williams, (2008), ”The Impact of Population Density on Municipal Government Expenditures”, *Public Finance Review*, vol 36, s 359-373.

Klepke, B (2001), *Befolkning: Planera för att växa och krympa*, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

Kommunallag (1991:900), uppdaterad version daterad 3 januari 2012.

Ladd, H F (1992), ”Population Growth, Density and the Costs of Providing Public Services”, *Urban Studies*, vol 29, s 273-295.

Ladd, H F (1994), ”Fiscal Impacts of Local Population Growth: A Conceptual and Empirical Analysis”, *Regional Science and Urban Economics*, vol 24, s 661-686.

Lidström, A (1998), ”Utbildning och kommunal utvecklingspolitik”, *Kommunal ekonomi och politik*, vol 2, nr 2, s 21-42.

Lobão, L och D Kraybill (2009), ”Poverty and Local Governments: Economic Development and Community Service Provision in an Era of Decentralization”, *Growth and Change*, vol 40, s 418-451.

Mäding, H (2004), ”Demographic Change and Local Government Finance: Trends and Expectations”, *German Journal of Urban Studies*, vol 43.

Ott, I och S Soretz (2008), ”Growth Strategies: Fiscal versus Institutional Policies”, *Economic Modelling*, vol 25, s 605-622.

Plan- och bygglag (1987:10), uppdaterad version 3 januari 2012.

Robichau, R W (2010), "The Effects of Economic Development Strategies in Local Municipalities", *Perspectives in Public Affairs*, vol 7, s 26-41.

Rönnblom, M och C Hudson (2007), "'Tillväxt revisited': Röster om tillväxt och utveckling i Gnosjöregionen", *Kommunal ekonomi och politik*, vol 11, nr 1, s 37-58.

Sands, G och L A Reese, (2008), "Cultivating the Creative Class: And What about Naimo?", *Economic Development Quarterly*, vol 22, nr 8, s 8-23.

Therkildsen, H P, C J Hansen och A Lorentzen (2009), "The Experience Economy and the Transformation of Urban Governance and Planning", *European Planning Studies*, vol 17, s 925-940.

Trendle, B (2009), "The Determinants of Population and Employment Growth in Small Queensland Regions", *Economic Analysis & Policy*, vol 39, s 295-307.

Westholm, E, J Amcoff, M Gossas och M Korp (2004), "Att leva med befolkningsförändringar: En översikt", Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

Wolman, H och D Spitzely (1996), "The Politics of Local Economic Development", *Economic Development Quarterly*, vol 10, s 115-150.