

Lunds universitet
Nationalekonomiska institutionen

Kommunal skatteutjämning
-vem betalar och vem tjänar på det?

Författare: Andreas Johansson
Handledare: Agneta Kruse
Kandidatuppsats VT 2008

Sammanfattning

Denna uppsats behandlar det kommunala utjämningsystemet. Dagens system består av en inkomstutjämningsdel, kostnadsutjämningsdel, ett strukturbidrag och en regleringspost, som antingen kan bli bidrag eller avgift beroende på hur mycket pengar staten anslår till systemet. Till detta har använts teorin om konkurrensproblemet, olika teorier om vad kommunerna bör göra, varför kommunerna bör finnas och hur de skall finansiera verksamheten. Två kommuner har valts ut, Vellinge och Trelleborg, för att i två fallstudier studera effekten av systemet för den enskilda kommunen. Slutsatsen är att i dagsläget behövs utjämningsystemet för annars träder konkurrensproblemet till. Om systemet skall avskaffas behöver man ta en funderare på vad kommunerna skall syssla med för att inte konkurrensproblemet skall träda in.

Innehållsförteckning

1. Inledning	s.4
1.1 Bakgrund och problemformulering	s.4
1.2 Syfte och metod	s.5
1.3 Avgränsningar	s.5
1.4 Översikt	s.5
2. Den kommunala skatteutjämningen	s.6
2.1 Bakgrunden till den kommunala skatteutjämningen	s.6
2.2 Det första systemet	s.9
2.3 Kritik mot utjämningsystemet	s.11
2.4 Senare ändringar och dagens läge	s.12
3. Teorier	s.15
3.1 Konkurrensproblemet	s.15
3.2 Varför kommuner?	s.16
3.3 Vad kommunerna bör göra	s.17
3.4 Hur finansieras verksamheten	s.19
4. Trelleborg	s.22
4.1 Kommunen och stadens historia	s.22
4.2 Dagens Trelleborg	s.24
5. Vellinge	s.27
5.1 Kommunens historia	s.27
5.2 Dagens Vellinge	s.28
6. Analys och slutsatser	s.32
6.1 Analys	s.32
6.2 Slutsatser	s.37
Referenser	s.40

1. Inledning

1.1 Bakgrund och problemformulering

Sedan den kommunala skatteutjämningen infördes som en följd av nittiotalskrisen och den efterföljande budgetsaneringen¹ (SOU 1994:144) tog jag del av, genom olika medier² hur det dåvarande kommunalrådet och kommunstyrelsens ordförande i Vellinge, Göran Holm, beklagade sig angående de effekter som systemet fick för Vellinge kommun. Detta framgick också i det informationsblad, Vellinge Kommuniqué, som går ut till hushållen i kommunen där det redogjordes för budgetläget och hur kommunen var tvungen att genomföra olika budgetåtgärder. Det kommunala skatteutjämningsystemet har även kallats för Robin Hood-skatten, han som tog från de rika och gav till de fattiga. När förändringar infördes från 1 januari, 2005³, som innebär en minskad effekt av systemet för Vellinges del, har kritiken från kommunledningen tystnat.

Därför tänker jag göra en jämförelse mellan de två grannkommunerna Vellinge och Trelleborg för att se om det som har framförts från kommunledningen i Vellinge stämmer överens med verkligheten. Varför just Vellinge och Trelleborg? Jo, för att dessa två kommuner är grannar med varandra men ändå väldigt olika. Dock har de en del gemensamt, främst vad gäller deras historiska bakgrund och geografiska läge. Men skillnaderna är desto markantare. Dessa skillnader kommer att bli tydliga längre fram i uppsatsen. Till saken hör också att det projektarbete som jag skrev i gymnasiet handlade om en jämförelse mellan dessa båda kommuner då det gällde LSS-verksamheten⁴. Under detta arbete blev de organisatoriska olikheterna mellan kommunerna tydliga och det var fascinerande. Detta kombinerat med de olika ekonomiska förutsättningarna och det kommunala utjämningsystemet utgör en intressant blandning som det måste tas reda på mer om.

Därför bör det skrivas en uppsats i ämnet för att reda ut hur det egentligen ligger till. Sagt och gjort, tog jag fasta på vad som var känt sedan tidigare och började arbetet. Den frågeställning som uppsatsen skall försöka besvara, med den ovan angivna bakgrunden i åtanke, är vem som tjänar på systemet och vem som betalar och vad det får för konsekvenser för en kommun.

¹ Agneta Kruse och Wetterberg, 2000, s.64

² Exempelvis Arbetet Nyheterna, Skånska Dagbladet eller någon av de andra lokala dagstidningarna för de aktuella åren

³ www.skl.se

⁴ LSS är en förkortning för lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

1.2 Syfte och metod

Syftet med denna uppsats är att, förutom att besvara ovanställda fråga, nå en djupare insikt i hur kommunerna fungerar och vad som påverkar deras villkor, med avseende på den kommunala skatteutjämningen.

Metoden som användes för att nå bästa möjliga resultat i denna uppsats är analys med hjälp av ekonomisk teori och att gå till olika källor som innehåller uppgifter om kommunerna, skattesystemet och så vidare. Däri ingår statistik över olika parametrar som är av intresse i sammanhanget. Uppsatsen skall sedan i analysen försöka förena teori med praktiska exempel.

1.3 Avgränsningar

De avgränsningar som jag har gjort framgår kanske av ovan, men består av att jag har riktat in mig på den kommunala skatteutjämningen och Vellinge och Trelleborgs kommuner. Orsaken till detta är, när det gäller skatteutjämningen, att få röd tråd i arbetet och att minska spretigheten i uppsatsen, som annars hade varit fallet eftersom kommunerna ansvarar för en mängd olika saker som barnomsorg, parkskötsel och individ- och familjeomsorg. Jag har valt att begränsa mig till två kommuner främst på grund av att begränsa arbetsbördan både för mig och för dig som läsare. Med dessa två kommuner kommer jag att göra en studie på djupet istället för på bredden men jag kommer även att relatera till hur de båda kommunerna står sig på ett nationellt plan. Jag kommer även i hela uppsatsen lägga in den historiska utvecklingen för att ge ett sammanhang till dagens situation.

1.4 Översikt

Kapitel ett, detta kapitel, är inledningen. Kapitel två skall beskriva det kommunala skatteutjämningsystemet i dagsläget och hur det har utvecklats sedan starten. Kapitel tre skall behandla olika teorier som har med uppsatsens sammanhang att göra. Vilka de är skall presenteras i det kapitlet. Kapitel 4 och 5 skall beskriva Trelleborg respektive Vellinges kommuner utveckling och aktuella situation. Kapitel 6 skall bestå av analys och slutsatser.

2. Den kommunala skatteutjämningen

2.1 Bakgrunden till den kommunala skatteutjämningen

För att ge bakgrunden till den kommunala skatteutjämningen, tänker jag först redogöra för bakgrunden till att Sverige är indelat i de idag 290 kommunerna⁵.

Det bör betonas att Sverige är en enhetsstat och inte en federation, som exempelvis Tyskland och Schweiz, och har så varit sedan statens grundade ca 1100⁶. Efter att under 1500-talet ha centraliserats kraftigt kring kungens person och så småningom i huvudstaden Stockholm så följde i samband med den processen en del uppror, varav det största var Dackefejden. Men som Wetterberg (2000) lyfter fram minskade denna upprorsfrekvens markant under 1600-talet. Som han också lyfter fram, var den svenska bondebefolkningen representerad vid ständsriksdagen, vilket var tämligen unikt i Europa då endast Schweiz också hade liknande bonderepresentation. I texten lyfts också fram att kungen vid olika tillfällen behövde böndernas stöd för att stärka kungamakten gentemot adeln. Som motprestation gav kronan stegvis ökat självstyre åt bönderna. Det manifesterades till exempel i att det var nämndemän ur den lokala bondebefolkningen som dömde på häradstingen, endast rättens ordförande var utbildad jurist. Ett annat inslag var det var samma nämndemän som valde ut rekryter till kriget under 1600-talets första hälft.

Grundenheten för det framväxande självstyret var socknen, på landsbygden, och sedan de olika städerna runt om i riket som var separata enheter från sockennätverket. I varje sådan enhet bildades sedan ett sockenråd som bestod av olika förtroendemän från socknens befolkning. Som ordförande agerade på landet den av kungen utsedde kyrkoherden och i staden borgmästaren. Uppgifterna rörde i början främst fattighjälpen men blev under de följande två århundradena allt fler som till hjälp vid brand, spannmålsförsörjning och under 1800-talet folkskolan.

År 1862 genomfördes en kommunreform som delade den tidigare socknen i en borgerlig och en kyrklig del. Kyrkan fick hand om det som rörde den religiösa verksamheten och skolan med resterande delen av socknens verksamhet överfördes på den nya världsliga kommunen. Men som det betonades i den utredning som låg till grund för beslutet var det på statens nåder

⁵ www.scb.se

⁶ Gustafsson 2006, s.26-28

som kommunerna fanns till⁷. Under de följande hundra åren så växte kommunernas åtaganden, framförallt i städerna. Kommunen tog på sig den lokala kollektivtrafiken, uppbyggnad av elnät, avloppsnät, vattenförsörjning, renhållning och så vidare.

Kommunerna behöll dock sin ursprungliga storlek med socknen som bas. Det gjorde att det till exempel 1930 fanns 2532 kommuner i Sverige⁸. Men det ökande antalet uppgifter medförde också fler anställda vilket till sist gjorde att kommunernas kostym hade blivit för liten för de åtaganden som de hade. Så 1952 minskades antalet kommuner till 1037⁹. Det var främst landskommuner som slogs samman. Men de blev också för små i längden. 1971 reducerades antalet till 464 för att tre år senare reduceras ytterligare till 278. Sedan dess har ett antal kommuner tillkommit, vilket gör att antalet kommuner i dag är 290. Under efterkrigstiden har även uppgifter tillkommit, framförallt barnomsorg och äldreomsorg, då kvinnorna under denna period har börjat yrkesarbeta och då överlätit de tidigare kvinnoysslor i hemmen till kommunerna. Äldreomsorgen hade tidigare varit inordnad under fattighjälpen och de därtill hörande fattigstugorna. Detta var dock främst för äldre som inte hade släkt eller förmögenhet att falla tillbaka på under ålderdomen. Dock har det under efterkrigstiden genomförts en omfattande standardhöjningen för de äldre, främst genom höjda pensioner, så att de har skiljts ut från fattigvården¹⁰.

Detta var den historiska utvecklingen där det även listades vad kommunerna sysslar med i dag. De verksamheter som tog störst andel i anspråk 2005 var socialt skydd, hälso- och sjukvård och utbildning¹¹. Detta är då med landstingen¹² medtagna men landstingen är de som har hand om sjukvården medan äldreomsorg, utbildning och socialt skydd faller på kommunerna.

Det är här problemet kommer in som staten genom skatteutjämningen försöker mildra. Eftersom det finns 290 kommuner med 290 olika kommunledning och 290 olika situationer så blir allt inte lika över hela landet utan varierar. Framförallt har dessa kommuner väsentligt skilda skattebaser och kostnadsstrukturer, vilket kompliceras ytterligare av att det sedan år

⁷ Söderström 2002, s. 22

⁸ Söderström 2002, s.30

⁹ Wetterberg 2000, s. 24

¹⁰ Wetterberg 2000, s. 127-129

¹¹ www.scb.se/databaser/makro hittas under nationalräkenskaperna, ENS95 efter COFOG

¹² Landstingen kan också benämnas sekundärkommuner och de som i dagligt tal benämns kommuner kan kallas primärkommuner

2000 är krav på att kommunerna skall ha budgeten i balans. Både Wetterberg (2000) och Söderström (2002) tar upp frågan om den politiska färgen på kommunledningarna kan ha någon betydelse för budgetarbetet och pekar på det faktum att södra Sverige tenderar att vara mer borgerligt styrda än norra Sverige och även har något lägre kostnader än norra Sverige, men det är inte med säkerhet fastställt.

Eftersom kommunerna har skilda skattebaser har de följaktligen också olika möjligheter att erbjuda kommunal service. Till exempel hade 2008 Danderyd, i Stockholms län, en skattekraft på 280 271 kr/inv. medan till exempel Borgholm, Kalmar län, hade en skattekraft på 131 062 kr/inv. Och för att två exempel från Skåne förutom de som kommer senare, hade Malmö 2008 en skattekraft på 138 739 kr/inv. och Lomma hade en skattekraft på 193 715 kr/inv¹³. Även om de kommuner som har tagits upp här har olika invånarantal, är det oväsentligt i detta sammanhang eftersom det är den skatt som kan betalas in till kommunerna som är det viktiga. Det bör i detta sammanhang nämnas den skattebas som kommunerna till störst delen använder är inkomst av tjänst, alltså vad de yrkesarbetande i kommun får för lön avgör till stor del kommunens ekonomi. Kommunerna får också skatteintäkter från skatt på pension, a-kassa och andra liknande¹⁴.

Sveriges kommuner har också olika kostnadsstrukturer. Det rör sig om skillnader i befolkningsstruktur, unga-gamla, sjuka-friska och så vidare, och om skillnader i geografi. Jag kommer nedan i beskrivningen av utjämningsystemet att redovisa vilka beräkningsgrunder som ingår och sedan i skildringen av de två kommunerna visa på olika saker som skiljer dem vad gäller kostnader.

De ovan beskrivna problemen kan leda till något som kallas för konkurrensproblemet¹⁵. Vad detta innebär kommer jag närmare att beskriva i teorikapitlet. Detta har man från den svenska statens sida varit medveten om länge och man har allt sedan första världskriget haft något sorts utjämningsystem för att kompensera detta¹⁶. Det har dock rört sig om olika statsbidrag för att uppnå detta. Som Söderström (2002) lyfter fram så har det ändrats många gånger och 1996 så infördes det utjämningsystem som är grunden för det som gäller i dag.

¹³ <http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/SaveShow.asp> Hittas under offentlig ekonomi, kommunalskatterna

¹⁴ Wetterberg 2000, s. 52

¹⁵ Söderström 2002, s. 33

¹⁶ Söderström 2002, s. 36

2.2 Det första systemet

Det kommunala utjämningsystem som i det följande avsnittet skall beskrivas infördes 1996. Det bestod då av fyra delar. Den första delen består av en inkomstutjämnings mellan kommunerna. Den andra delen består av en kostnadsutjämnings mellan kommunerna. Den tredje delen består av ett allmänt bidrag från staten. Den sista delen består av ett införandebidrag som skulle gälla fram till 2004 för att mildra övergången från tidigare system¹⁷.

Inkomstutjämnings använder som bas den skattekraft som respektive kommun har. Den egna kommunens skattebas jämförs sedan med den genomsnittliga för hela riket. Om en kommun ligger över snittet så beskattas mellanskillnaden med 95 % medan om man ligger under snittet så kompenseras 95 % av skillnaden. För att fastställa vad som skall betalas eller fås så används den regionala genomsnittliga skattesatsen, per län, på skillnaden mellan skattekraften i riket och i kommunen och multipliceras med invånarantalet i kommunen. Denna regionala skattesats utgör 95 % av den genomsnittliga skattesatsen 1995 med justering för ändrad ansvarsfördelning mellan kommuner och landsting¹⁸.

Kostnadsutjämnings beräknas på ett helt annat sätt än inkomstutjämnings. Den bestäms i två steg. Steg ett utgör en regressionsanalys av diverse faktorer betydelse för kostnadsutjämnings. Detta ger en så kallad standardkostnad. Sedan görs samma beräkning för varje enskild kommun avseende på samma faktorer som i regressionsanalysen. Sedan jämförs de olika kommunernas standardkostnad för att se vem som skall betala och vem som ska få pengar¹⁹. De faktorer som tas i beaktande är, enligt SOU 1994:144, faktorer som skall vara ”objektivt mätbara och opåverkbara, och som uppvisar ett direkt samband med de strukturellt betingade kostnadsvariationerna i respektive verksamhet eller kostnad som omfattas av utjämnings”²⁰. Verksamheterna är:

- Grundskolan, där tillägg och avdrag görs efter andelen 7-15 åringar i befolkningen, andelen utomnordiska och finska medborgare i samma åldrar samt kommunens åldersstruktur.
- Gymnasieskolan, där tillägg och avdrag görs efter andelen 16-18 åringar i befolkningen, andelen elever med inackorderingstillägg och elevernas programval.

¹⁷ Söderström 2002, s.38

¹⁸ Söderström 2002, s.39

¹⁹ Söderström 2002, s.39-40

²⁰ SOU 1994:144 s.61

- Äldreomsorgen, där tillägg och avdrag görs efter andelen män och kvinnor i befolkningen över 65 år med gränser satta vid 75 och 85 år. Man beaktar också i fall de äldre bor ensamma eller samboende och vilken yrkesbakgrund de har. Det görs också ett tillägg eller avdrag till kommunerna beroende på om det är glesbygd eller inte.
- Barnomsorg, där tillägg eller avdrag görs beroende på hur många 1-2, 3-6 och 7-9 åringar som finns i kommunen och efter olika indikatorer om behovet av barnomsorg. Dessa indikatorer är föräldrarnas förvärvsfrekvens, kommunens skattekraft och täthetsindex.
- Individ- och familjeomsorg, där tillägg och avdrag görs utifrån indikatorer som samvarierar med kostnaderna. Indikatorerna är andelen finska medborgare, andelen utomnordiska medborgare, andelen ensamstående kvinnor med barn 0-15 år, andelen flyttade personer i åldrarna 18-39 år och bebyggelsestruktur.
- Gator och vägar, där tillägg eller avdrag görs efter klimat- och trafikberoende slitage på vägarna.
- Vatten och avlopp, där tillägg eller avdrag görs efter bebyggelsestruktur och geotekniska förhållanden.
- Administration, resor och räddningstjänst, där tillägg eller avdrag beräknas utifrån antalet invånare per kvadratkilometer, folkmängden och tätortsgraden.
- Uppvärmning, där tillägg eller avdrag beräknas utifrån ett uppvärmningsindex som speglar klimatets inverkan på energiförbrukningen i kommunägda fastigheter och den riksgenomsnittliga uppvärmningskostnaden.
- Byggekostnader, där tillägg eller avdrag beräknas utifrån ett byggekostnadsindex för olika regioner som baseras på den faktiska byggekostnaden för gruppbyggda småhus under perioden 1985-1992 och det riksgenomsnittliga återinvesteringsbehovet.
- Befolkningsminskning, där tillägg/avdrag görs utifrån befolkningsminskningen den senaste tioårsperioden.
- Arbetslöshet, där tillägg/avdrag beräknas efter den andel av befolkningen 16-64 år som varit öppet arbetslös eller i arbetsmarknadspolitiska åtgärder under den senaste femårsperioden. Om andelen överstiger riksgenomsnittet plus en procent, utgör ersättningen 100 kronor per invånare för varje procentenhet.
- Svagt befolkningsunderlag, där tillägg/avdrag beräknas utifrån det regionala och lokala befolkningsunderlaget.

- Kallortstillägg, där tillägg/avdrag beräknas utifrån kommunens genomsnittliga procentsats för de tidigare kallortstilläggen och den sammanlagda strukturkostnadsersättning som kommunen erhåller i kostnadsutjämnings²¹.

Utöver dessa interkommunala utjämningsåtgärder så tillkommer ett allmänt statsbidrag som är lika stort för alla kommuner och landsting. Det beräknas som en viss summa per invånare. Det skall kunna varieras över tiden för att på så sätt konjunkturanpassas. Till detta kommer ett bidrag som är differentierat med avseende på åldersstrukturen och ett införandebidrag för att mildra övergången från äldre system.

2.3 Kritik mot utjämningsystemet

En av tankarna med det ovan beskrivna utjämningsystemet var att så långt det var möjligt eliminera speciella statsstöd för särskilda ändamål till fördel för ett generellt bidrag till kommunerna som de fick oavsett vilket och fick göra vad de ville med. Som Wetterberg (2000) framhåller så är specialdestinerade statsbidrag sämre ur effektivitetssynpunkt än ett generellt statsbidrag eftersom det leder till att tjänstemän på kommunerna ägnar tid åt att skriva ihop ansökningar för att få dessa bidrag istället för att arbeta för kommunens bästa. Riktade statsbidrag kan också få den effekten att kommuner bygger ut verksamheten med mer än vad som det finns bärighet för då de inte betalar hela kostnaden. I samband med budgetsaneringen på 1990-talet ingicks också ett avtal mellan kommunerna och staten som bland annat innebar att staten lovade att finansiera uppgifter som de flyttade över på kommunerna²².

Trots detta så har det efter 1996 kommit åtskilliga riktade statsbidrag som de så kallade Persson-pengarerna och maxtaxan inom barnomsorgen.

Annan kritik har framförts mot själva kostnadsutjämningsens uppbyggnad. Kritiken mot kostnadsutjämningsen rör sig främst om att metoden är fel då den uträknade standardkostnaden i en del fall inte överensstämmer med den verkliga kostnaden för verksamheten i kommunen och att kommunerna antingen blir över- eller underkompenserade. Kritiken mot inkomstutjämningsen har handlat om varför en kommuns invånare skall genom sin skatt till kommunen betala en annan kommuns verksamhet. För att tillmötesgå denna kritik så betalas

²¹ SOU 1994:144 s. 61-75

²² Wetterberg 2000, s.56

inkomstutjämningsen inte formellt sett mellan kommunerna utan går omvägen via staten, genom att den kommun som betalar till systemet skickar in pengarna till staten som sedan skickar pengar till de kommuner som är berättigade till stöd. Kostnadsutjämningsen fungerar på samma sätt. Kritik har också framförts mot att inkomstutjämningsen bidrar till att kommunerna inte vill utveckla sin skattebas då de inte har något igen för det rent intäktsmässigt. Som Söderström (2002) lyfter fram så beror det lite vilket perspektiv man använder. En sak som han poängterar är att den kommunala skatteutjämningsen kan få den effekten att kranskommuner till storstäder, med lägre skattesats än storstadskommunen, kan ha ett intresse av att minimera inflyttandet av nya invånare genom att föra en restriktiv bostadsbyggnadspolitik. Söderström lyfter också de tre olika grupper som kan tänkas ha inflytande över kommunen. Dessa tre grupper är kommunens invånare, dess företagare och anställda. Och som Söderström framhåller i exemplet näringspolitik så får villigheten att genomföra sådan politik olika grad beroende på vilken grupp som det gäller. Om det är kommunens anställda som har inflytande över kommunen så har de väldigt lite intresse av en näringspolitik som ökar skattekraften om detta tas ut av utjämningsssystemet. Om det är näringsidkarna som styr så vill de ha åtgärder som ökar den kommunala skattebasen oavsett om det finns ett utjämningsystem eller inte eftersom de tar hand om den del av förvärvsinkomsterna som inte går till skatt. När det gäller kommunernas invånare så är de tämligen kallsinniga till sådan politik eftersom de antingen kan lämna kommunen genom att flytta eller pendla till en arbetsplats i en annan kommun²³.

2.4 Senare ändringar och dagens läge

Som Söderström (2002) framhåller så har det varit många ändringar av utjämningsssystemet och 2004 presenterade regeringen proposition 2003/04:155 med förändringar i det kommunala utjämningsssystemet. Dessa förändringar började gälla 1 januari 2005²⁴. Propositionen innebär att inkomstutjämningsdelen av görs om helt medan kostnadsutjämningsdelen uppdateras. Dessutom införs ett strukturbidrag, en ny omgång införandebidrag och en regleringspost.

Inkomstutjämningsen görs om på så sätt att staten tar ett större ansvar för kostnaderna. Inkomstutjämningsen delas upp i två delar, ett inkomstutjämningsbidrag och en

²³ Söderström 2002, s. 43-47

²⁴ <http://www.riksdagen.se> Finansutskottets betänkande 2004/05:FiU7 med anledning av Prop. 2003/04:155 Ändringar i det kommunala utjämningsssystemet

inkomstutjämningsavgift. Inkomstutjämningsavgiften beräknas på så sätt att de kommuner som ligger över 115 % av medelskattkraften i riket skall betala en avgift. Avgiften beräknas på så sätt att 85 % av medelskattesatsen i landet 2003, med korrigeringar för skatteväxlingar som har skett sedan 1991 landsting och kommun i varje län, vilket leder till en skattesats per län, multipliceras med skillnaden mellan kommunens skattekraft och det ovannämnda gränsvärdet. Enligt propositionen så utgår man ifrån om kommunernas skatteutjämningsunderlag ligger över eller under det uppräknade skatteunderlaget. Det uppräknade skatteunderlaget definieras som summan av de uppräknade skatteunderlagen för varje kommun och landsting i hela landet dividerat med antalet invånare i landet den 1 november varje år. De uppräknade skatteunderlagen är de sammanlagda beskattningsbara inkomsterna i varje kommun eller landsting enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) och räkans upp med uppräkningsfaktorer som nämns i 4 § tredje stycket lagen (1965:269). De kommuner som är berättigade till inkomstutjämningsbidrag skall få sina bidrag beräknade enligt samma modell som för inkomstutjämningsavgiften men med 95 % istället för 85 %.

De förändringar som görs i kostnadsutjämningsystemet är att utjämningsgrunden för vatten och avlopp som fanns i systemet från 1996 utgår, vilket även kallortstillägget gör. Faktorerna svagt befolkningsunderlag och näringslivsbefrämjande åtgärder förs bort från kostnadsutjämningsgrunden och bildar det ovannämnda strukturbidraget. Övriga förändringar rör sig om uppdateringar och sammanslagningar. Kostnadsutjämningsgrunden för individ- och familjeomsorg delas dock upp i två delar. En del för barn- och ungdomsvård där bestämningsfaktorerna är barn till ensamstående föräldrar, barn med utländsk bakgrund, lagförda ungdomar och befolkningsstorlek upp till 75 000 invånare. Den andra delen, av kostnadsutjämningsgrunden för individ- och familjeomsorg, benämns övrig verksamhet och där är bestämningsfaktorerna antalet ensamstående kvinnor med barn, antalet arbetssökande utan ersättning, antalet flyktingar och övriga utländska medborgare, antalet män med låg inkomst och befolkningstäthet. En uppdatering som gäller grund- och gymnasieskolan är att glesbygd för grundskolans del läggs till och bebyggelsestruktur för gymnasieskolan. En ny beräkningsgrund som tillkommer är barn och ungdomar med utländsk bakgrund, där minst en förälder skall vara från ett land utanför EU och Norden. I komponenten befolkningsförändringar finns det en del för minskad befolkning och skolelever och en del med ökning av antalet skolbarn med mer än fem procent de senaste fem åren och en del om intäkterna släpar vid en kraftig ökning av invånarantalet.

Ett införandebidrag införs under övergångsperioden 2005-2010 för att lindra övergången för de kommuner och landsting som förlorar på förändringarna. Det införs också en regleringspost som blir ett bidrag eller avgift beroende på om statens anslag till utjämningsystemet är högre eller lägre än vad systemet kostar (bidrag-avgifter). Om staten anslår för mycket så betalas ett bidrag ut till kommunerna. Ifall staten anslår för lite så krävs en avgift in. Denna post bestäms år från år som ett enhetligt belopp per invånare.

I samband med denna reform så bakades de tidigare statsbidragen, som i det föregående systemet var en enskild post, in i inkomstutjämningsystemet tillsammans med de riktade statsbidragen. Den ovannämnda regleringsposten är tänkt att användas som ett led i stabiliseringspolitiken.

Den 1 januari 2008 så genomfördes en del förändringar i utjämningsystemet som innebar att i kostnadsutjämnningen för kommunernas del togs upp en komponent som benämns strukturellt betingade lönekostnader. Som faktorer för beräkningar används medellönen i grannkommunerna, köpeskillning på småhus och förvärvsarbetsgrad. Ett index skall användas för att inte en enskild kommun skall kunna påverka detta. Dessutom så införs i komponenten byggkostnader där den i fortsättningen skall baseras på de regionala lönekostnaderna, med länet som region, och klimatet. Dessutom vill regeringen tillsätta en parlamentarisk kommitté 2008 för en översyn av systemet²⁵.

²⁵ www.skl.se. Av Norberg, M och de Beer, B (2007): Förändring av det kommunala utjämningsystemet. SKL.

3. Teorier

3.1 Konkurrensproblemet

Varje kommuns uppgift är att se till den egna kommunens väl och ve. De skall inte beakta vad andra kommuner gör, om det inte påverkar de egna medborgarna, när de fattar sina beslut. Som jag nämnde i föregående kapitel så är Sveriges kommuner olika både vad det gäller kommunernas individuella skattebaser, befolkningsstruktur och bebyggelsestruktur. Om staten ålägger kommunerna en uppgift, till exempel att ordna skolgång för kommunens barn, och bara sätter upp några övergripande mål som skall nås, till exempel att så många barn som möjligt skall ha godkänt i kärnämnenä svenska, engelska och matematik, och sedan låter kommunerna själva ordna med att dessa mål uppfylls så kommer kommunernas olikheter att slå igenom. En kommun som har en hög medelinkomst per invånare, ett lågt antal barn och barn med ett gott stöd hemifrån har därmed en lägre kostnad än en kommun med en låg medelinkomst, ett större antal och barn med sämre stöd hemifrån. Då kan den kommun som har lägre kostnad ta ut ett lägre pris för tjänsten, i form av skatt, än vad den andra kommunen kan. Om den totala skillnaden i skattesats blir betydande så kan det leda till att folk flyttar från högskattekommunen till lågskattekommunen för att det ligger i deras egenintresse. Detta leder till att högskattekommunen måste höja skatten ytterligare för att erbjuda samma service och flyttteffekten förstärks. Till sist når högskattekommunen det läget att den endast kan erbjuda den service som medborgarna är villiga att betala för, i form av en intresseskatt eller brukaravgifter, i motsats till den svenska principen att man skall betala efter förmåga. Resultatet av detta för högskattekommunen är att de inte kan erbjuda den service som staten har satt upp som mål. Detta är detta händelseförlopp som kallas för konkurrensproblemet. Det kommunala utjämningsystemet är ett försök att undanröja detta problem²⁶.

Det finns dock också positiva sidor av denna konkurrenssituation. Detta stora antal kommuner ger upphov till en mångfald i sätt att finansiera och organisera verksamheter. Det kan leda till att kostnaderna pressas och att statens ingrep i samhällslivet inte blir för stora. Mångfalden ger också folk möjlighet att rösta med fötterna vilket sätt de tycker är bäst att sköta en kommun genom att flytta till den kommun som gör så. Söderström (2002) lyfter också fram att detta leder till att kommunerna blir mer homogena, vad det gäller

²⁶ Söderström 2002, s. 35 och s.21-22 för intresseprincipen som det kallas när man betalar skatt efter efterfrågan

invånarsammansättningen exempelvis samma utbildningsnivå, inkomstnivå och så vidare, och det blir då lättare för kommunerna att uppfylla folkets önskemål²⁷.

3.2 Varför kommuner?

Det finns två förhållningssätt när det gäller kommunernas roll, enligt Söderström (2002). Det första synsättet är att det är staten som är huvudman och kommunerna agerar som ombud för statens vilja. Det andra synsättet är att det är kommunerna som är grunden och att alla nivåer ovanför kommunerna arbetar på kommunernas uppdrag med vad kommunerna själva inte klarar av.

Det första synsättet är det synsätt som har präglat uppbyggnaden av de svenska kommunerna. Det gör att det som bestäms centralt i riksdagen får kommunerna rätta sig efter. Exempel på detta är maxtaxan i barnomsorgen, kommunernas ansvar för LSS-verksamheten, kommunaliseringen av grundskolan och så vidare. Detta har gjort att en stor del av kommunernas verksamhet är bestämd från statens håll. Reglerna är dock oftast utformade på det sättet att staten säger att kommunerna skall driva en viss verksamhet men inte hur. Dock har det förekommit att staten har gått in med olika detaljregleringar som exempelvis lagstiftning som förhindrar privatisering av sjukhus. Men som Söderström (2002) lyfter fram bör statens ingrep inte bli för omfattande om den kommunala självstyrelsen skall ha någon betydelse.

Det andra synsättet bygger på subsidiaritetsprincipen, tanken att offentlig verksamhet skall skötas på den nivå som är bäst skickad. Här är utgångspunkten den enskilda individen, att det han kan sköta bäst själv skall han också ta hand om. Om individen anser att samordning krävs så skall ansvaret läggas på den lokala kommunen i första hand. Det som kommunen sedan anser att en regional nivå eller en central nivå sköter bättre än kommunen själv så skall den vidarebefordra uppgiften dit. Här är det alltså kommunen som bestämmer och inte staten. Denna princip finns bland annat fastställd som en grund för EU-samarbetet²⁸.

En fördel med kommunalt självstyre, om det första synsättet anlags, är att lokalpolitikerna har större möjlighet att veta och känna av medborgarnas verkliga åsikter om utformning av verksamheten och dylikt. Det kallas för att lokalpolitikerna har bättre kännedom om väljarnas

²⁷ Söderström 2002, s. 28-29

²⁸ Söderström 2002, s. 27

”true position” än vad rikspolitikerna. Ett berättigande för kommunal självstyrelse är att medborgarnas skattepengar används på ett sätt som närmare motsvarar den riktiga folkviljan eftersom kommunerna på grund av sin litenhet har större möjligheter att känna av den sanna betalningsviljan än vad rikspolitiker kan ha. Det gäller då att finansiera den sortens verksamheter som är kollektiva nyttigheter, för att undvika fripassagerare. Exempel på kollektiva nyttigheter är renhållning och samhällsplanering. Ytterligare fördelar med självstyrande kommuner rör kostnadssidan. Många olika kommuner ger upphov till flexibilitet genom att kommun har lättare att anpassa kostnadsläget till lokala förhållanden än vad en statlig myndighet kan. En annan kostnadsfördel är att många olika kommuner tillåter många olika experiment. Genom att vissa lyckas med sina experiment så kan andra kommuner dra fördel av detta²⁹.

Nackdelen med självstyrande kommuner, sett från det första perspektivet, är att eftersom det krävs en viss autonomi för att kommunernas existens ska vara meningsfull blir utformningen av verksamheten inte lika i alla kommuner. Det kan då inte undvikas att en viss kommun agerar på ett sådant sätt att det skadar andra kommuner i närområdet. Kommunerna kan också agera på motsatt sätt än vad det nationella målet är. Rikspolitiker kan då hävda att en viss kommun går emot nationella intressen³⁰.

Fördelarna med att ha kommuner är också de som lyfts fram under 3.1, det vill säga att många kommuner med olika utseende skapar en mångfald som ger en bättre anpassning till folkviljan och ger samtidigt folket en möjlighet att rösta med fötterna. Konkurrensen mellan kommuner ger också fördelar som att lägre kostnader och därmed lägre skatter premieras. Problemen med självständiga kommuner tas upp i 3.1 i samband med konkurrensproblemet.

3.3 Vad kommunerna bör göra

Enligt Söderström (2002) bör kommunerna syssla med det som enligt den klassiska läroboken kallas lokala kollektiva nyttigheter. Under denna benämning sortera verksamhetsområden som renhållning, parkanläggningar, stadsplanering och gatufrid. Det rör sig alltså om kollektiva varor där det är svårt att begränsa folks nytta av en ren och hälsosam närmiljö och

²⁹ Söderström 2002, s.20-21

³⁰ Söderström 2002, s.19

ingen kan hindra den andre att njuta av ett offentligt konstverk, det vill säga icke-exkluderbarhet och icke-rivalitet³¹.

I Pålsson Syll et al (2002) har författarna gjort en analys av den kommunala verksamheten utifrån ett antal olika ekonomiska teorier. Som de framför i bokens inledning finns det två huvudteorier för att analysera offentliga sektorn, välfärdsteorin och public choice-teorin. Den första teorin säger att offentliga ingripanden kan verka effektivitetshöjande om det förekommer ett marknadsmisslyckande som vid kollektiva varor, externa effekter och naturliga monopol. Public choice säger att politiker och byråkrater agerar efter egenintresse och försöker maximera sin egen nytta. Public choice-teoretiker förordar således så lite ingripande som möjligt av det offentliga. De analysera sedan i tre kapitel om det är motiverat med ett kommunalt ingrep i de verksamheterna som sorterar under respektive kategori, som nämndes ovan i samband med välfärdsteorin.

Det som först behandlas är kollektiva varor. Som nämndes under 3.1 så är utgångspunkten när det gäller kollektiva varor graden av odelbarhet och exkluderbarhet. Om en vara är fullständigt kollektiv uppkommer problematiken med free-riding, det vill säga att uppge en lägre betalningsvilja än den sanna eftersom det vid icke-exkluderbarhet inte är möjligt att utesluta någon även om denna inte har betalat fullt pris³². De presenterar även Buchanans klubbteori som innebär att folk frivilligt sluter sig samman kring nyttjandet av en gemensam vara, exempelvis samåkning. De kommunala verksamheterna som analyseras är gator, vägar, parkering, parker, totalförsvaret och samhällsskydd, räddningstjänst och allmän fritids- och kulturverksamhet. De finner att de är ekonomiskt försvarbart med att kommunen driver alla verksamheterna utom parkeringsverksamheten.

Nästa område är externa effekter, det vill säga att en verksamhets fulla kostnad inte täcks, negativ externalitet, eller att dess fulla nytta inte ersätts, positiv externalitet. Som lösningar på problemet med externaliteter lyfter de fram pigou-skatten, att den som bedriver en verksamhet som genererar negativa externaliteter betalar för skadan eller får ersättning i form av en subvention i fall det rör sig om positiva externaliteter. De för också fram coaseteoremet som syftar till att internalisera kostnaden genom antingen ett avtal mellan parterna om ersättning eller att effekten internaliseras genom att de bägge parterna blir ett. De kommunala

³¹ Pålsson Syll, Appelquist och Nyberg 2002, s. 26

³² Free-riding skulle på svenska bli fripassagerare som det inte går att slänga av tåget.

verksamheterna som analyseras i samband med detta är utbildningen, bibliotek, politisk verksamhet, fysisk och teknisk planering, miljö och hälsoskydd och avfallshantering³³. De finner det försvarbart att dessa verksamheter är kommunala, men de har invändningar mot det sätt som avfallshanteringen är organiserad. De tar även upp externa effekter kommuner emellan. De tar som exempel Aq-va kul i Malmö. Byggnaden och verksamheten är finansierad till stor del av Malmöbornas skatter till Malmö kommun men Aq-va kuls tillgänglighet begränsades inte till bara kommuninvånarna utan alla som ville och kunde betala inträde fick bada. På detta vis så kommer skatten till en kommun andra kommuners invånare tillgodo. Ett annat exempel som de tar upp är utbildningskostnader. Om en kommun bekostar ett barns utbildning men detta barn tillbringar sitt yrkesverksamma liv på annan ort så får den kommun som bekostade utbildningen inte ta del av vinsterna.

Naturliga monopol, ett av de tre områdena som berättigar offentligt ingripande, behandlas sist. De lyfter först fram att det som karakterisera naturliga monopol är stordriftsfördelar och inträdeshinder. De resonerar också kring olika sätt att uppnå optimal produktion men att detta kan vara svårt då det kan leda till stora förluster för producenten. De kommunala verksamheter som analyseras här energiförsörjning, fjärrvärme och naturgas samt vatten och avlopp. De kommer fram till att det är motiverat med kommunala ingripanden, men att den tekniska utvecklingen inom främst elförsörjningen har gjort behovet av kommunala bolag mindre.

I det sista kapitlet redovisar Pålsson Syll et al de kommunala verksamheter som de enligt ekonomisk teori inte anser skall utövas av kommunerna. De är näringslivsbefrämjande åtgärder och turism, konsument- och energirådgivning, näringsliv och bostäder, arbetsmarknadsåtgärder, barnomsorg och äldreomsorg. Som skäl anger de att en privatisering skulle innebära effektivitetsvinster då det inte råder ett marknadsmisslyckande i dessa verksamheter.

3.4 Hur finansieras verksamheten?

Kommunernas verksamhet finansieras på i grunden tre olika sätt. Det första sättet är genom den egna beskattningsmakten, det andra sättet är genom olika former av statsstöd och det tredje sättet är genom avgifter. Statsstödet består av dels utjämningsystemet och av riktade

³³ Även kommunikationer tas upp men detta är en angelägenhet för landstinget och inte av intresse i detta sammanhanget.

statsbidrag. Skatterna bestäms individuellt av de olika kommunerna för att finansiera den del av verksamheten som inte kan finansieras av statsbidrag och avgifter. Avgifter tas ut inom i stort sett alla verksamheter men deras finansieringsgrad varierar betydligt. Inom det som kallas affärsverksamhet, det vill säga vatten- och avlopp, renhållning och så vidare, finansieras verksamheten till allra största delen av avgifter medan till exempel utbildning är helt avgiftsfritt och barnomsorg finansieras endast till en liten del av avgifter, resten är skattefinansierat. För att ge en bild av de olika finansieringssätten har följande uppgifter hämtats från kommunernas samlade resultaträkning för 2006³⁴: Verksamhetens intäkter var 104,2 miljarder kronor, verksamhetens kostnader var 433,2 miljarder kronor, verksamhetens nettokostnader var 343,3 miljarder kronor, skatteintäkterna var 302,4 miljarder och statsbidragen summerade till 50,4 miljarder kronor.

Som Wetterberg (2000) skriver i fråga om barnomsorgen och införandet av maxtaxa inom barnomsorgen, finns det en viktig avvägning som måste göras mellan hur mycket avgifter och hur mycket skattefinansierat. Om avgiften till barnomsorgen blir för låg och oberoende av inkomst så kan det leda till ett överutnyttjande av verksamheten som måste finansieras på annat sätt, genom skatten. Men som Wetterberg påpekar går det nog inte att höja skatten alltför mycket. Höjda skatter skulle kunna leda till det i 3.1 refererade konkurrensproblemets effekter. Ett annat sätt är också att flytta resurser från ett annat område till barnomsorgen för att täcka kostnadsökningen där. Men ett sådant drag kan drabba andra som till exempel de äldre som är i behov av hjälp från kommunen. Som Wetterberg (2000) noterar gjordes det en överenskommelse i samband med budgetsaneringen att staten skulle finansiera utgiftsökningar för kommunerna som staten beslutat om. Men som Wetterberg (2000) lyfter fram var det i fallet med maxtaxa inom barnomsorgen skillnader i beräkningen av kostnaderna för reformen. Sedan finns också möjligheten att låta utgiftsökningen täckas av utjämningsystemet. Det är också föga troligt att staten skulle låta en kommun gå i konkurs eftersom det skulle slå tillbaka på statens egen trovärdighet som låntagare och långgivare. Sedan finns alltid möjligheten för kommun att använda skatteinstrumentet för att reda ut en besvärlig situation³⁵.

En annan aspekt av frågan avgifter kontra skattefinansiering är i vad mån de påverkar arbetsutbudet, vilket i sin tur har stor betydelse för kommunernas skatteintäkter då deras

³⁴ Offentlig ekonomi 2008, s.98

³⁵ Wetterberg 2000, s.61-62

främsta skattebas är inkomst av tjänst. Som Wetterberg (2000) för fram i samband med maxtaxan inom barnomsorgen så var en av tankarna av avgiftsbegränsningen skulle leda till att arbetsutbudet ökade eftersom det inte längre skulle vara lika dyrt att sätta barn i förskoleverksamhet och därmed lättare att arbeta mera då föräldrarna har fått omsorgen om barnen ordnad. Men som beräkningar gjorda i samband med detta visar är effekterna relativt små. Samma ställningstagande finns att ta om skattesatsen.

4. Trelleborg

4.1 Kommunen och stadens historia

Den historiska utvecklingen är viktig att skildra då den ger bakgrund till varför kommunerna ser ut som de gör idag, vilka problem och förtjänster de har och vad som är de viktiga frågorna i dagspolitiken³⁶. Det är därför jag för varje kommun inleder med en historiedel. Först för Trelleborgs kommun och sedan för Vellinge kommun.

Dagens Trelleborgs kommun bildades 1967 genom en sammanslagning av Trelleborgs stad och landskommunerna Skegrie, Gislöv, Alstad, Anderslöv och Klagstorp³⁷, som en del i de i kapitel två nämnda kommunsammanslagningar. Initiativet kom främst från landskommunerna, själva staden hade ett tillräckligt stort befolkningsunderlag, ansåg dem för de uppgifter som skulle skötas. Däremot led staden av markbrist och ville genom kommunsammanslagningen komma åt mark för bostäder och industrier. Vid den tidigare kommunsammanslagningen 1952 så hade de fem landskommunerna bildats av 31 kommuner, motsvarande de församlingar som i dag finns inom kommunens gränser, med undantag för Börringe som 1967 blev en del av dagens Svedala kommun.

Bygdens historia är dock mycket längre än så. Sedan jordbrukets införande för cirka 6 000 år sedan³⁸ har detta varit grunden för bygden, tillsammans med fisket. Inom både Vellinge och Trelleborgs kommuner finns Sveriges bästa åkerjordar, i vissa fall till och med de bästa i världen. Denna goda jord gjorde, och gör, avkastningen god och kunde på så sätt försörja en stor befolkning. Under järnåldern började bybildningen, vilket går och härleda via ortnamnen³⁹, som konstruerades med gårdarna samlade kring ett bytorget eller bygata med den omgivande åker- och hagmarken runt byn. Vissa byar hade uppemot 30-40 gårdar. Vid kristendomens införande så upprättades de socknar som sedan bildade kommunerna. Bygdens rikedom syns på kyrkornas täthet och att de är byggda i sten. Från Bolmers högar i Vellinge kommun kan man i klart väder räkna till sju kyrkor. Detta bebyggelsemönster förändrades drastiskt vid enskiftet under 1800-talets början. Då sprängdes byarna och varje gård placerades i anslutningen till den mark som tilldelades varje gård. Den bebyggelse som blev kvar i varje by var ett fåtal och de så kallade husmännen, alltså hushåll som inte ägde egen

³⁶ Rystad & Tägil 1984, s. 5

³⁷ Trelleborg 750 år del 1 2006, s. 40

³⁸ Skansjö 1997, s. 20

³⁹ Skansjö 1997, s. 31

mark. Bebyggelsen på landsbygden präglas sedan dess av de ensamliggande gårdarna och bybebyggelsen. Även längs landsvägarna uppstod bebyggelse.

Den goda jorden gav även grund för ägokoncentration till stora gods. Den östra delen av Trelleborgs kommun domineras ännu idag av ett antal stora gods, Jordberga och Näsbyholm. När handeln släpptes fri under 1800-talet uppstod i vissa centralorter en viss handel, framförallt Anderslöv och Klagstorp. Utvecklingen fram till dags dato har dock för landsbygdens del inneburit en avfolkning och en kraftigt minskad sysselsättning inom jordbruket, framförallt efter andra världskriget. Jordbruksproduktionen har dock använts som en grund för industrialisering exempelvis Ugglarps slakteri och det numera nerlagda sockerbruket i Jordberga.

Staden Trelleborg har sedan dess tillkomst fungerat som ett centrum för den omgivande landsbygden med handel och hantverk. En annan viktig grund för stadens tillkomst var det rika sillfisket som fanns kring Falsterbonäset under medeltiden⁴⁰. Stadens första omnämnande är från år 1257, kommunen firade 750-års jubileum förra året. Stadsrättigheterna drogs in 1619 sedan grannstäderna Malmö, Ystad och Skanör fört fram klagomål till kung Christian IV. Illegal handel förekom dock även utan stadsrättigheter. Trelleborgarna ansökte ett flertal gånger hos den svenska staten om återgivna stadsrättigheter men fick nej. 1843 blev Trelleborg köping och 1867 åter stad. Under 1800-talets slut så anläggs den hamn som idag är en av Sveriges viktigaste, med trafik till Tyskland, och idag även till Polen. En viktig förutsättning för detta var järnvägens ankomst 1875⁴¹. 1898 grundades gummifabriken i Trelleborg, grunden för dagens aktiebolag Trelleborg, som den stora industrin i staden. Andra industrier som har sin grund i Trelleborg, och dess grundare Johan Kock, är Dux och Akzo Nobel. 1825 grundades även den byggvaruhandel som fortfarande drivs av släkten Kock som i dag är en del av Optimera, men är folkmun fortfarande känt som Kocks⁴². Dessa industrier har i dag tappat i betydelse till förmån för tjänstesektorn och offentlig sektor.

⁴⁰ Skansjö 1997, s. 109-110

⁴¹ www.trelleborg.se

⁴² www.trelleborg.se

4.2 Dagens Trelleborg

Den 31 maj 2008 bodde det 41 286 personer i hela kommunen. Den 31 december 2005 bodde det 39 830 invånare i Trelleborgs kommun och av dessa bodde 64,38 % i centralorten⁴³. För att beskriva befolkningen i Trelleborgs kommun så följer några punkter för att beskriva befolkningen, skattebasen och andra faktorer i kommunen. De är hämtade från kommunens hemsida. Siffror för 2005 ifall inte annat anges⁴⁴:

- Antal invånare i yrkesverksam ålder (20-64 år) 22 727.
- Andel förvärvsarbetande 76 % totalt, 73 % för kvinnorna och 78 % för männen
- Medianinkomsten för kommun som helhet 215 364 kronor, för kvinnorna 188 397 kronor och för män 250 583 kronor.
- Antal kvinnor 20 112 och antal män 19 718.
- Andel invånare 0-19 år 24 %, andel invånare 20-64 år 57 %, andelen 65år och äldre 19 %.
- Medelålder 41 år.
- Antal invånare per kvadratkilometer 116,8 (39 830/341 kvadratkilometer).
- Andel invånare med utländsk bakgrund 17,2 %⁴⁵.
- Andel med invånare med endast förgymnasial utbildning 27 % (2007) och andelen med eftergymnasial utbildning 21,65 % (2007)⁴⁶.
- Skattesats 2007 20,36 % till kommunen.
- Skattekraft (2008) 142 521 kronor⁴⁷.
- Andelen av kommunens kostnad som går till vård, skola och omsorg 85,52 % (2007).

Sedan valet 2006 styrs Trelleborg av en koalition av de borgerliga partierna och miljöpartiet med det moderata kommunalrådet Ulf Bingsgård i spetsen. Största oppositionsparti är socialdemokraterna, som före valet 2006 hade styrt kommunen och dessförinnan staden sedan 1920-talet. Den styrande majoriteten har dock inte egen majoritet i kommunfullmäktige där Sverigedemokraterna har en vågmästarställning. Förutom kommunstyrelse finns det 14 nämnder med olika ansvarsområden, bland annat två skolnämnder. Det finns även fem kommunala bolag, som berör bostäder, hamnen och energi samt fjärrvärme. Nettokostnaden i

⁴³ www.trelleborg.se och www.scb.se 25643/39830= 0,6438111976

⁴⁴ <http://www.trelleborg.se>

⁴⁵ www.scb.se ligger under serien befolkning, utländsk/svensk bakgrund, 7066/41019=0,1722616349

⁴⁶ www.ssd.scb.se ligger under serien utbildning och forskning, befolkningens utbildning

⁴⁷ www.scb.se ligger under serien offentlig ekonomi, kommunalskatterna

kommunen 2007 var 1 496, 4 miljoner kronor, vilket ger en nettokostnad på 36 481 kronor per invånare.

I årsredovisningen för 2007⁴⁸ anges verksamhetens intäkter till 416 miljoner kronor, verksamhetens kostnader till 1 857,1 miljoner, skatteintäkterna till 1 238,9 miljoner, generella statsbidrag och utjämning till 299 miljoner. Till det kommer olika småposter. Det gav ett resultat på plus 41,5 miljoner kronor för 2007. Summan av eget kapital, avsättningar och skulder anges till 2 098,2 miljoner kronor. Ansvarförbindelserna summerar till 2 057,7 miljoner kronor. Detaljerna för posten generella statsbidrag och utjämning är ett inkomstutjämningsbidrag 322,9 miljoner kronor, regleringsbidrag på 36,8 miljoner kronor, kostnadsutjämningsavgift på –30,5 miljoner och en utjämningsavgift för LSS på –30,2 miljoner kronor.

Renhållningsverksamheten, vatten och avlopp och elnätsverksamheten gick samtliga på plus för 2007 och var i stort sett avgiftsfinansierade. Enligt driftsredovisningen var de största kostnadsposterna sorterade under skolnämnden, med ansvar för grundskolan och barnomsorgen, på 562,971 miljoner kronor, och vård- och omsorgsnämnden, med ansvar för vården av äldre, fysiskt och psykiskt handikappade, med en kostnad på 419,591 miljoner. Ytterligare två nämnder hamnar över 100 miljoner i kostnader. Dessa är gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, med ansvar för gymnasieskolan och vuxenutbildningen, med en kostnad på 176,988 miljoner kronor. I sammanhanget bör det dock tilläggas att Söderslättsgymnasiet i Trelleborg inte bara har den egna kommunen som upptagningsområde utan har även elever från Vellinge kommun. Tidigare har det varit så att elever från Vellinge kommun som har velat gå de yrkesinriktade programmen har varit hänvisade till Trelleborg. Numera är de inte tvungna att gå i Trelleborg utan kan välja var de vill gå. Den andra nämnden är Individ- och familjeomsorgsnämnden, med ansvar för rådgivande, stödjande, utredande och behandlade insatser inom ramen för socialtjänstlagen för barn, ungdomar och deras familjer samt personer med beroende/missbruksproblem, med en kostnad för 2007 på 118,31 miljoner kronor. Dessa fyra nämnder svarar för, med en total kostnad på 1 494,172 miljoner kronor, för 85,52 % av kostnaderna. Resten av kostnaderna består av verksamheter som sorterar under tekniska, byggands, kultur, fritids, räddnings, miljö och fastighetsnämnderna samt kommunstyrelsen.

⁴⁸ www.trelleborg.se

Nyckeltal för skolnämnden: antal inskrivna barn per årsarbetare inom barnomsorgen 6,3, det samma för fritidshemmen 22,1, Antal lärare per hundra elever 8,1, likaledes för förskoleklass 6,6, detsamma för särskolan 15,5.

Nyckeltal för gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden: genomsnittligt meritvärde i gymnasiet 13,8, andel studerande som går vidare till högskola/universitet för 2007 42 %, snittkostnad för gymnasiet kr/elev och år 76 193, likaledes för gymnasie är 212 197, likaledes för vuxenutbildningen 38 763, likaledes för SFI 31 166 och antalet inskrivna i genomsnitt på SFI 118.

Nyckeltal för vård- och omsorgsnämnden: antalet platser för särskilt boende 371 som årsgenomsnitt 2007, Bruttokostnad/plats (inkl. lokaler) 515 270 kronor, antal hemtjänsttimmar 213 257.

Nyckeltal för individ- och familjeomsorgsnämnden: antal hushåll som fick försörjningsstöd 2007 var 705, bruttokostnad per hushåll 43 061 kronor, antal placerade personer i genomsnitt i hem för vård eller boende 34,2, antal årsplatser 28,7 och bruttokostnad/årsplats 667 596 kronor.

Som lyfts fram i den inledande delen av årsredovisningen 2007 har det skett en kraftig inflyttning till kommunen vilket främst har krävt investeringar på det tekniska området, vatten- och avlopp och dylikt, vid byggandet av nya hus. Det har också krävt investeringar i nya förskolor och grundskolor, exempelvis Serresjöskolan i Gislöv. Andra stora projekt är utbyggnaden av E6 mellan Vellinge och Trelleborg till fyrfilig motorväg och investeringar i hamnen.

5. Vellinge

5.1 Kommunens historia

Det nuvarande Vellinge kommun bildades 1974 genom en sammanslagning av landskommunerna Vellinge, Månstorp och Räng samt staden Skanör-Falsterbo. Landskommunerna hade bildats 1952, Vellinge genom en sammanslagning av Vellinge, Eskilstorp, Hököpinge och Gessie⁴⁹, Månstorp genom en sammanslagning av Arrie, Västra Ingelstad, Mellan-Grevie, Södra Åkarp, Östra Grevie, Törringe och Västra Kärrstorp och Räng genom en sammanslagning av Räng, Stora Hammar och Håslöv. Törringe och Västra Kärrstorp hör idag till Svedala kommun.

Kommunen kan delas in i två delar, Falsterbonäset och inlandet. Inlandet har mycket gemensamt med landsbygden i Trelleborgs kommun då de är del av samma slättbygd, Söderslätt. Det är alltså en bygd präglad av jordbruk och byar. Byarna var i vissa fall förhållandevis stora, Vellinge hade till exempel 32 gårdar 1770⁵⁰. Dagens bebyggelse struktur är präglad av det i föregående kapitel nämnda enskiftet, järnvägen och efter 1960-talet förortsförhållandet till Malmö och de senaste åren av närheten till Köpenhamn.

Enskiftet gjorde att byarna sprängdes och att dagens landskapsbild med ensamliggande gårdar uppstod. Vissa gårdar blev dock kvar kring kyrkorna. Järnvägens ankomst till bygden under 1880-talet, linjen till Trelleborg, och 1904, linjen till Falsterbo, betydde att stationssamhällen växte upp. Den by som framförallt gynnades av detta var dagens centralort Vellinge, som blev knutpunkt för de båda linjerna. Det drog till sig hantverkare och försäljare och därmed arbetstillfällen. Under perioden uppstod också ett sockerbruk i Hököpinge och en spritfabrik i Vellinge, byggd 1903⁵¹. Vellinge blev också ett centrum för den omgivande landsbygden och det uppstod som en följd av detta bland annat spannmålslager och kvarnar. Järnvägen gav också upphov till två Hököpinge, en bruksby och kyrkby.

Nästa stora expansion började i slutet av 1960-talet. Då började utveckling till förortskommun till Malmö på allvar då en stor mängd villabebyggelse uppstod framförallt under 1970-talet. Denna utveckling har fortsatt sedan dess. Efter Öresundsbronns tillkomst har också närheten

⁴⁹ Börjesson, Hansson, Holmqvist, Larsson och Wellsten 2006, s.37

⁵⁰ Börjesson, Hansson, Holmqvist, Larsson och Wellsten 2006, s.26

⁵¹ Börjesson, Hansson, Holmqvist, Larsson och Wellsten 2006, s.8. I denna byggnad finns idag bland annat arbetsförmedling och ungdomsmottagning.

till Köpenhamn blivit en faktor i sammanhanget. Detta manifesteras av att det 1968 bodde 11 547 invånare i det som motsvarar dagens kommun. Under första hälften av 1970-talet skedde en kraftig inflytning av framförallt en inflyttning av barn och deras föräldrar, det vill säga människor under 15 år och mellan 25-40 år. Tio år senare bodde det 22 997 personer i kommunen, alltså en fördubbling⁵².

Denna utveckling mot en förortsställning till Malmö har varit ännu tydligare på Falsterbohalvön, även känt som Näset. I kommundelen Räng var befolkningen 1973 5 913 invånare för att 2007 bestå av 13 905 invånare⁵³. På Falsterbohalvön är inslaget av villabebyggelse ännu markantare än i inlandet. Denna utbyggnad har gjort att av kommunens bostadsbestånd i dag är cirka tre fjärdedelar yngre än 1960⁵⁴. De båda städerna Skanör och Falsterbo, sedan 1754 en stad⁵⁵, har dock sina rötter i den medeltida Skånemarknaden. Denna marknad fanns från 1100-talet till 1500-talet och bestod av två delar, en marknad för handel med sill, som fanns i rikliga mängder, och en allmän varumarknad, efter som området låg strategiskt där handelsvägarna korsade varandra till havs⁵⁶. Det uppfördes också två borgar av kungamakten för att bevaka dess rättigheter. Handel med sill gick dock hårt åt skogen på näset som när den avverkades gav upphov till ljungen, ett öppet hedlandskap, och till en omfattande sandflykt som förstörde jordbruksmarken. Som ett resultat av detta så har en omfattande plantering av barrträd skett i området för att binda sanden. Efter Skånemarknadens försvinnande så blev de två städerna inte mer än ett par fiskelägen. De vaknade först till liv när järnvägen nådde städerna 1904, då de utvecklades till badorter, och det uppfördes många sommarhus. Dessa hus har sedan legat till grund för den expansion som sedan skedde.

5.2 Dagens Vellinge

I dagens Vellinge bodde det den 31 december 2007 32 565 personer. Följande punkter, hämtade från kommunens hemsida där inte annat anges, beskriver kommunens befolkningsammansättning, och ekonomiska struktur 2007, där inte annat årtal anges:

- Antal invånare i yrkesverksam ålder (20-64 år) 18 085.
- Andelen invånare 0-19 år 27,25 %, andelen invånare 20-64 år 55,57 %, andelen invånare 65 och äldre 17,18 %

⁵² http://www.h.scb.se/kommunfakta/pyramider/pyra_frame.asp?region=1233

⁵³ www.vellinge.se

⁵⁴ www.vellinge.se

⁵⁵ www.vellinge.se

⁵⁶ Skansjö 1997, s. 114-115

- Förvärvsarbetsgrad för hela kommunen 80 %, för kvinnorna 78 % och för männen 82 %.
- Förvärvsinkomst för hela kommunen 276 500 kronor, för kvinnorna 209 200 kronor och för männen 348 000 kronor.
- Nettopendlingen är -7 660 personer. 70 % av utpendlingen går till Malmö. 2005 pendlade 1 138 personer till Köpenhamn.
- Andelen invånare med utländsk bakgrund 7,97 %⁵⁷.
- Andelen av befolkningen med endast förgymnasial utbildning 11 % och andelen med eftergymnasial utbildning 42 %.
- Skattesatsen 2008 är 18,50 kronor, den lägsta i landet.
- Skattekraften per invånare 2008 är 189 756 kronor⁵⁸.
- 227 invånare per kvadratkilometer
- Andelen av kommunens kostnad som gick till vård, skola och omsorg 78,7 %.

Kommunen har sedan 1982 varit moderatstyrd och moderaterna har haft egen majoritet i kommunfullmäktige sedan valet 1988⁵⁹. Kommunens politiska nivå är organiserad på så sätt att kommunfullmäktige tar alla beslut⁶⁰. Under fullmäktige finns sex nämnder och en revisorsgrupp på fem personer. De sex nämnderna är kommunstyrelsen, överförmyndarnämnden, valnämnden, M-nämnden, miljö- och byggnadsnämnden och tekniska nämnden. De tre första ansvarsområde ges av namnet medan ansvarsområdet för M-nämnden är vård, skola, omsorg, fritid och kultur. Miljö- och byggnadsnämnden ansvarar för plan- och byggfrågor samt miljöfrågor. Tekniska nämnden har hand om gator och vägar, avfall, renhållning, vatten och avlopp, trafik, lekplatser, räddningstjänst med mera. Kommunen har tre kommunala bolag som alla samlas i Vellinge koncern AB. Två av bolagen rör fastigheter medan det tredje rör administrativa tjänster.

Den följande delen skall redogöra kortfattat för innehållet i Vellinge kommuns årsredovisning för 2007. I denna anges de totala kostnaderna till 1 032,2 miljoner kronor och skatteintäkterna till 1 108 miljoner kronor. Kommunens resultat i slutändan blev ett plus på 40,9 miljoner kronor. Kommunens egna kapital anges till 1 147,8 miljoner kronor och låneskulden till 7 843

⁵⁷ www.ssd.scb.se ligger under serien befolkning, utländsk/svensk bakgrund. 2597/32565=0,0797481959

⁵⁸ www.scb.se ligger under serien offentlig ekonomi, kommunalskatterna

⁵⁹ www.vellinge.se

⁶⁰ Vars ordförande för övrigt är Sveriges ende borgmästare i dagsläget

kronor per invånare. Anläggningstillgångarna anges till 45 115 kr/inv och borgensåtagandet till 13 751 kronor per invånare. Obalanstalet i kommunen var 2007 2,2 %⁶¹. Av kommunens skattefinansierade kostnader på 1 088,3 miljoner kronor för 2007 så svarade M-nämnden för 957,3 miljoner kronor (87,96 %), Kommunstyrelsen för 69,5 miljoner kronor (6,39 %), Miljö- och byggnadsnämnden för 5,5 miljoner kronor (0,5 %) och Tekniska nämnden för 56,1 miljoner kronor (5,15 %). Eftersom M-nämndens andel av kostnaderna är så pass stor, särredovisas verksamheten med att pedagogisk verksamhet kostade netto 591,4 miljoner kronor, vård och omsorg kostade netto 232,3 miljoner kronor och individ- och familjeomsorg kostade netto 32,8 miljoner kronor. Tillsammans så svarade dessa verksamheter för 89,47 % av M-nämndens nettokostnader och för 78,7 % av kommunens nettokostnader.

Totalt saldot för generella statsbidrag och utjämning var -77,8 miljoner kronor. Av dessa så var -40,7 miljoner till inkomstutjämningen, -29,5 miljoner till kostnadsutjämningen, +29,5 miljoner som regleringsbidrag och en LSS-utjämning på -37,1 miljoner kronor.

Det som lyfts fram som viktigt i de styrkort som kommunen har för respektive verksamhet är graden av huvudmannaskap som är annat än kommunen själv, att verksamheterna håller sig inom budget och att kostnaderna eller kostnadsökningstakten hålls nere.

Kommunens styrkort delas in i olika perspektiv. Ett av dessa perspektiv är Vellingeiten. I styrkortet för den pedagogiska verksamheten, som omfattar barnomsorg, förskola, grundskola och gymnasium, har det under perspektivet Vellingeiten ett antal framgångsfaktorer lagts till. Ett av dessa är frihet, i betydelsen hur stor andel av verksamheten som är utlagd på entreprenad. Målet för 2007 var att 50 % av förskolorna skulle vara utlagda på entreprenad och 15 % av grundskolan. Kommunen anger i årsredovisningen att målet inte är mätbart. Enligt kommunens egen statistik så går 667 barn i fristående förskolor medan 1 140 barn går i kommunala grundskolor. Det totala antalet barn placerad i förskoleverksamhet var 1 889 vilket ger en andel på 35,3 % i fristående förskolor. När det gäller grundskolorna så var 4 024 barn placerade i kommunala grundskolor medan 421 barn var placerade i fristående grundskolor. Det ger en andel på 9,47 % i fristående grundskolor⁶². Under perspektivet Ekonomi så finns framgångsfaktorn kostnadseffektivitet. Där anges som mål att kostnaden skall vara 90 % av rikssnittet. För grundskolan klaras målet då kostnaden där utgör 88 % av

⁶¹ Obalanstalet är antalet arbetslösa och antalet personer i konjunkturberoende åtgärder i procent av befolkningen

⁶² www.vellinge.se

rikssnittet, medan förskolan missar målet då kostnaden där hamnar på 92 % av rikssnittet. Även gymnasieskolan missar målet då de hamnar på 100 % av rikssnittet. Ett annat mål under samma perspektiv är att kostnaderna för vuxenutbildningen skall minska med 5 % varje år. Det målet missas.

För äldreomsorgen finns samma mål om att en viss grad av verksamheten skall ligga på entreprenad. Målet för hemtjänsten är 85 %, där ligger 100 % ute på entreprenad. Målet för servicehus är 75 %, där ligger 100 % ute på entreprenad. Målet för särskilt boende ligger på 56 % och det målet nås då 65 % av verksamheten ligger ute på entreprenad. Ett kostnadseffektivitets mål är att kostnaden per invånare över 65 år inte skall öka fortare än rikets genomsnitt. De lyfter fram att kostnaden i Vellinge kommun föll från 36 257 kronor 2005 till 32 825 kronor för 2006. Samma siffror för riket som helhet var 45 682 kronor 2005 och 47 076 kronor 2006. Kommunen har också gjort en mätning av snittkostanden för en plats per dygn. I kommunens egen regi var denna kostnad 1 187 kronor och likaledes i annan regi var 1 060 kronor.

Ett mål för kostnadseffektiviteten för Individ- och familjeomsorgen är att vara den kommun som har lägst kostnad per invånare i Skåne. Detta mål uppnås då Vellinges kostnad ligger på 700 kronor per invånare. Närmast jämförbara är Lomma och de landar på 1 100 kronor per invånare.

I samtliga ovan refererade styrkort finns också framgångsfaktorn nöjd-medborgare index inlagd. För individ- och familjeomsorgen är målet mer än 54 av 100. Det målet nåddes inte då indexet slutade på 54. När det gäller vård- och omsorg så var målet högre än 62 av 100. Det målet nåddes inte då indexet slutade på 62. Samma siffror för förskolan och grundskolan var högre än 67 av 100 och högre än 70 av 100. Det målet nåddes då förskolan fick 67 av 100 och grundskolan fick 68 av 100. För gymnasieskolan var samma siffror 73 av 100.

Kommunen lyfter även fram behovet av investeringar för att möta ökad efterfrågan. Bland gjorda investeringar märks en ny sporthall i Vellinge, Södervångshallen, och en utbyggnad av Ängdalaskolan i Höllviken. Behovet av en ny grundskola i Höllviken lyfts fram och även behovet av nya förskolor i kommunen.

6. Analys och slutsatser

6.1 Analys

Som nämndes i inledningen är frågeställningen vem som tjänar på utjämningsystemet och vem som betalar och vad det får för konsekvenser för en kommun? För att underlätta besvarandet av frågeställningen tänkte jag börja med en jämförande tabell mellan de två kommunerna och rikssnittet rörande olika delar av utjämningsystemet.

Tabell 6.1

	Vellinge	Trelleborg	Riksgenomsnittet
Skattekraft i kronor/invånare 2008	189 756	142 521	157 764
Skattesats, för kommunerna i %	18,50	20,36	20,71
Medelinkomst, i kronor (2007 för Vellinge och 2005 för Trelleborg)	276 500	215 364	
Andelen invånare 0-19 år, i %	27,25	24	23,72
Andelen invånare 20-64 år, i %	55,57	57	58,76
Andelen invånare 65- år, i %	17,18	19	17,51
Förvärvsarbetsgrad, i %	80	76	75,86
Andelen inv. med utländsk bakgr., i %	7,97	17,2	17,34
Invånare per kvadratkilometer	227	116,8	22,4
Andelen med endast förgymnasial utb., i %	11	27	23,1
Andelen med eftergymnasial utbild., i %	42	21,65	30,42
Betalar(-)/Erhåller totalt från utjämningsystemet, i miljoner kronor	-77,8	299	
Varav inkomstutjämning	-40,7	322,9	
Varav kostnadsutjämning	-29,5	-30,5	
Nettokostnad kr/inv., förskola och barnomsorg	5 472	4 747	4 762
Nettokostnad kr/inv., utbildning	13 081	12 346	12 897
Nettokostnad kr/inv., äldre- och funktionshindrade	7 647	10 901	12 031
Nettokostnad kr/inv., individ- och familjeomsorg	683	2 497	2 878

Källa: www.trelleborg.se, www.vellinge.se och www.ssd.scb.se under rubrikerna befolkning, arbetsmarknad, utbildning och offentlig ekonomi.

Svaret på den första delen av frågeställningen om vem som tjänar på systemet, i rent monetära termer, är det de kommuner som erhåller pengar av systemet, i detta fall alltså Trelleborgs

kommun. Och den som betalar är Vellinge. Som lyfts fram i Vellinges årsredovisning för 2007 så betalar Vellinge i dag mindre än vad de gjorde under det föregående systemet. Detta eftersom staten har tagit en större andel av kostnaderna. Så den kommun som tjänade på systemskiftet 2005 var Vellinge. Som synes i tabellen betalar båda kommunerna till kostnadsutjämnningen, Vellinge kommun 29,5 miljoner kronor och Trelleborgs kommun betalar 30,5 miljoner kronor, vilket kan förklaras av att bägge kommunerna är gynnade kostnadsmässigt enligt de faktorer som sätts upp i det systemet. Ingen av kommunerna är till exempel glesbygdskommuner, varken räknat enligt antalet invånare per kvadratkilometer, 166 invånare per kvadratkilometer för Trelleborg och 227 för Vellinge⁶³, och att kommunerna är små till ytan med små avstånd, har det mildaste klimatet i Sverige då de båda ligger längst söderut i landet. Kommunerna är också gynnade befolkningsmässigt då de båda har en god inflyttning och inte har en skev åldersstruktur med många gamla och unga och få där emellan. Dock har Trelleborg något fler äldre än Vellinge medan Vellinge har något fler yngre än Trelleborg. Det enda undantaget från jämn befolkningsfördelning är Vellinge som har en lägre andel ungdomar i åldern 19-25 år, men det hör nog till stor del samman med den höga graden av eftergymnasialutbildning, 42 %, jämfört med Trelleborg, 21,65 %.

En faktor som lyfts fram i kostnadsutjämnningssystemet är hur stor andel av befolkningen som har utländsk bakgrund. Som synes i tabellen ligger Vellinge kommun långt under rikssnittet vilket också är ytterligare en orsak till att Vellinge betalar till systemet. Trelleborg däremot ligger i höjd med rikssnittet. Det bör kanske i detta sammanhang lyftas fram att Vellinge kommun inte tar emot några flyktingar, vilket Trelleborg gör, alltså är den andel av Vellinges invånare som är av utländsk bakgrund inflyttade för egen maskin. Som Wetterberg (2000) poängterar i sin bok är flyktingmottagning förbundet med vissa kostnader som kommunen måste stå för efter tre år då statsstödet upphör.

Som synes i tabellen ligger kostnaden för individ- och familjeomsorgen i Vellinge kommun kraftigt under rikssnittet. Samma sak gäller för omsorgen av de äldre- och funktionshindrade. I beskrivningen av kostnadsutjämnningssystemet framgår det att en jämförelse görs av kommunernas standardkostnad. Om Vellinge kommun då befinner sig under den standardkostnaden är det rimligt att de betalar. Även Trelleborg befinner sig under rikssnittet när det gäller dessa två verksamhetsområden och betalar därför också till systemet. Vellinge

⁶³ Rikssnittet är 22,4 invånare per kvadratkilometer. Taget från www.scb.se under serien befolkning, invånare per kvadratkilometer efter region, kön och tid

har dock en dyrare förskola och skola än riksnittet men där är inte avvikelserna lika stora som vad de gäller de övriga två. Det kan också noteras att skillnaden i avgift är bara en miljon kronor trots att det bor betydligt fler i Trelleborgs kommun än vad det gör i Vellinge kommun. Om slår ut avgiften på antalet invånare, betalar Trelleborg 738,75 kr/inv⁶⁴. och Vellinge betalar 905,88 kr/inv⁶⁵.

När det gäller inkomstutjämnningen finns det dock en tydlig skillnad. Vellinge betalar 40,7 miljoner i inkomstutjämningsavgift. Trelleborg får 322,9 miljoner kronor i inkomstutjämningsbidrag. Det motsvaras också av att Vellinges medelinkomst 2007 var 276 500 kronor medan motsvarande siffra för Trelleborg 2005 var 215 364 kronor. Skattekraften för de båda kommunerna 2008 var 189 756 kronor i Vellinge och för Trelleborg 142 521 kronor⁶⁶. Trelleborg hade alltså en skattekraft på 75,1 % av Vellinges⁶⁷ medan skillnaden i skattesats inte är lika stor. Vellinge har en skattesats på 18,50 kronor medan Trelleborg har en skattesats på 20,36 kronor. Vellinge har således en skattesats som motsvarar 90,86 % av Trelleborgs. Skatteutjämnningssystemet gör alltså att skillnaden i skattesats är under 10 % istället för 25 % som hade varit fallet om endast skattekraften hade varit bestämmande, detta givit att de hade haft samma mängd verksamhet. Det är dock staten som står för den största delen av utjämnningen, och som det anförs i proposition 2003/04:155 så är tanken med inkomstutjämningsavgiften för de rikaste kommunerna att hålla nere gapet mellan kommunerna.

Eftersom den kommunala skattebasen består av arbetsinkomster har arbetsmarknadsläget i varje kommun stor betydelse för kommunens ekonomi. Vellinge kommun hade förvärvsarbetsgrad på 80 % medan Trelleborg hade en förvärvsarbetsgrad på 76 %. Eftersom färre människor arbetar i Trelleborg har de lägre skatteinkomster och därmed sämre möjlighet att finansiera den kommunala servicen. Som den historiska utvecklingen har visat under efterkrigstiden så har Vellinge blivit en förortskommun som har gjort att invånarna är vana vid att pendla och därmed har en större arbetsmarknad. Invånarna i Trelleborgs kommun har dock i högre grad förlitat sig på de stora industrierna i staden och därmed inte lika hög grad pendlat utanför kommunens gränser. Som det tidigare kommunalrådet i Trelleborg Egil Ahl

⁶⁴ 30500000/41286=738,7492128

⁶⁵ 29500000/32565=905,8805466

⁶⁶ www.scb.se, sortera under serien offentlig ekonomi, kommunalskatterna. Skillnaden mellan skattekraft och medelinkomst är att skattekraften räknas på alla invånare medan medelinkomsten räknas på de som får lön.

⁶⁷ 142521/189756

lyfter fram i Trelleborg 750 år del 1 så måste Trelleborg gå från industriort till bostadsort, och därmed ökad pendling. Trenden de senaste åren har varit åt bostadsortshållet. Det är i detta sammanhang som det kommunala utjämningsystemet kommer in, i syfte att utjämna förutsättningarna mellan kommuner med olika förutsättningar.

Utjämningsystemet är alltså konstruerat för att komma åt det konkurrensproblem som presenterades i kapitel tre. Lägges sedan den obligatoriska skatten till region Skåne till på 10,39 kronor, blir skillnaden ännu mindre. Vellinge har då en skattesats på 93,95 % av Trelleborgs. Genom att båda kommunerna hör till samma region är det endast genom den egna kommunala verksamheten de kan konkurrera. Men genom statliga regleringar om vilken verksamhet som kommunen skall utföra och skatteutjämningsystemet får inte konkurrensproblemet den effekt det annars hade fått. Om man jämför kostnaden för individ- och familjeomsorgen så är det 71 hushåll i Vellinge kommun⁶⁸ som har bistånd medan det i Trelleborg är 705 hushåll som får understöd. Nu är Trelleborg en större kommun med 41 019 invånare den 31/12 2007⁶⁹ och Vellinge med 32 565 invånare samma datum. Om man justerar för befolkningsskillnaden så har Trelleborg i så fall 560 hushåll med understöd gentemot Vellinges 71. Antalet hushåll med understöd är alltså cirka åtta gånger fler⁷⁰. Om den fulla skillnaden i skattekraft hade fått genomslag så hade Vellinge kommun kunnat hålla en mycket lägre nivå på skattesatsen och konsekvensen kan då bli att folk flyttar från Trelleborg till Vellinge. Dock är det föga troligt att hushållen med understöd motsvarar flyttströmmen. Trelleborg hade då fått höja skatten för att ha råd med sina understödskostnader och spiralen hade i så fall varit i gång.

Vad blir då konsekvenserna för en kommun? Konsekvenserna för Trelleborgs kommuns del blir att verksamheten går med plus istället för minus. Om Trelleborg inte hade fått pengar från utjämningsystemet hade kommunen gått med 257,5 miljoner i minus istället för 41,5 miljoner i plus. Det hade inneburit att kommunen hade varit tvungen att spara istället för att investera, och servicen hade blivit sämre för befolkningen, som därigenom hade blivit fattigare materiellt sätt.

⁶⁸ www.vellinge.se

⁶⁹ www.trelleborg.se

⁷⁰ $41019/32565=1,259603869$, $705/1,259603869=559,6997733$ vilket blir avrundat 560. $560/71=7,887323944$

Konsekvensen för Vellinges del blir att överskottet 2007 hade blivit mindre än vad det blev. Kommunen gick med 40,9 miljoner kronor i plus men hade utan utjämningsystemet gått med 118,7 miljoner i plus. Det hade således funnits utrymme för en skattesänkning eller för en kraftig investering i kommunens verksamhet. Med tanke på kommunens målsättning hade dock en skattesänkning kommit först, även om nöjd-medborgar indexen säger att en satsning på verksamheten kanske inte hade varit fel.

Förutom dessa direkta konsekvenser kommer frågan om hur kommunerna finansierar sin verksamhet. Som synes är Vellinge kommuns verksamhet fullt ut finansierad med egna medel eftersom de tar av sitt överskott för att skicka pengar till utjämningsystemet. Alltså har de gjort den avvägning mellan avgifter och skatter som behövs göras för att finansiera verksamheten. De använder således endast två av de tre huvudsakliga finansieringssätten, skatter och avgifter⁷¹, och behöver således inte lita till någon utanför kommunen för att klara sin budget. När det däremot gäller Trelleborgs kommun är de inte självförsörjande utan måste luta sig mot det tredje benet, statsbidraget. Den fråga som måste ställas är om detta är ett problem eller inte.

Det som först då måste beaktas är vilket synsätt som anläggs på kommunerna. I fall utgångspunkten är den att staten är huvudman och kommunerna agerar på delegation från staten, kan det anses vara statens uppgift att bekosta alla delar av dess verksamhet. I fall en statlig myndighet har ett underskott, skjuter staten antingen till pengar eller ber den myndighet som är drabbad av underskottet att utföra besparingar. Om kommunerna är statens förlängda arm ut i landet bör de således antingen skjuta till pengar, vilket de gör genom utjämningsystemet, eller be kommunerna att hålla igen, vilket staten gör genom kravet på att kommunerna skall hålla sina budgetar i balans.

Om istället utgångspunkten är att kommunerna är huvudman och staten agerar på uppdrag av kommunerna blir situationen annorlunda. Då skall den enskilda kommunen endast sköta det som den kan bekosta själv genom skatter och avgifter. Det den enskilda kommunen inte själv klarar av att bekosta skall en högre nivå i samhället sköta. I fall det synsättet skall gälla skall det inte finnas något utjämningsystem utan staten, eller någon annan, skall ta fullt ansvar att

⁷¹ Till detta kommer också diverse finansiella poster.

bekosta och driva verksamheten eftersom kommuner inte själva klarar av det utan att gå med underskott.

Då kommer frågan in om vad kommunerna skall göra. Som Pålsson Syll et al (2002) anser de att till exempel barnomsorg och äldreomsorg inte bör skötas av kommunerna utifrån antagandet att det inte råder något marknadsmisslyckande på områdena. Här kan det finnas en möjlighet för Trelleborg att lära av Vellinge. Vellinge kommun har valt att lägga ut större delen av äldreomsorgen på entreprenad och kommunen lyfter fram i sin årsrapport för 2007 att det har minskat kostnaderna för kommunen. I samma årsrapport visar de att vid en undersökning att samma verksamhet utförs billigare av de privata entreprenörerna än av kommunen själv. Som det står skrivet i 3.2 är en av fördelarna med kommuner att det ger upphov till en mångfald som gynnar kreativitet och olika lösningar. Som synes i detta fall har de bägge kommunerna valt olika lösningar när det gäller äldreomsorgen och kanske kan Trelleborgs kommun använda lite av Vellinges metoder för att öka graden av egenfinansiering.

6.2 Slutsatser

Den första slutsatsen som kan dras är att de som betalar till systemet är kommuner som ligger över 115 % av medelskattkraften och som har en standardkostnad som är lägre än andra kommuners, i detta fall är det Vellinge kommun. Den andra slutsatsen som kan dras är att de kommuner som tjänar på utjämningsystemet är de kommuner som ligger under 115 % av medelskattkraften och som har en standardkostnad som är högre än andra kommuners, i det fall Trelleborgs kommun. Det gäller dock bara inkomstutjämnningen och inte kostnadsutjämnningen då Trelleborgs kommun betalar till detta system.

Det man dock kan fråga sig är vad systemet får för konsekvenser för den enskilda kommunen. När det gäller Trelleborg kan de statliga bidragen göra att verksamheten blir antingen för stor eller för dyr. Genom de statliga bidragen så behöver kommunen inte ta i denna fråga. Utjämningsystemet kan också agera som en hämsko för nya lösningar. Om till exempel inflyttningen i Trelleborg gör att skattkraften, givit att det flyttar in människor med så pass höga inkomster så att de bidrar till att höja skattkraften, höjs så kommer inkomstutjämningsbidraget att minska i motsvarande mån. Om kostnaderna sedan ökar mer än den sammanlagda vinsten från inflyttningen i form av skatter, kan det bidra till att

utvecklingen stannar av eftersom kommunen tycker att det kostar för mycket. Som Trelleborgs kommun skriver i sin årsredovisning har inflyttningen lett till en ökad efterfrågan på till exempel barnomsorg. Konsekvensen för Vellinge blir att de försöker pressa kostnaderna mer än vad som behövs. Detta kan gå ut över verksamheten och yttra sig i folkligt missnöje. Det har dock inte varit fallet i Vellinge där moderaterna har två tredjedelar av rösterna till kommunalvalet. Detta visar snarare att kommunen sköts effektivt och väl. Det krävs dock ett större urval och djupare granskning av denna fråga om skulle kunna svara på denna fråga ordentligt. Dock finns det den noterade skillnaden mellan kommunerna.

Dock har utjämningsystemet ifrågasatts. Om man ställer den frågan om utjämningsystemet skall vara kvar eller inte så måste frågan ställas vad det är kommunerna skall göra, och hur verksamheten skall finansieras. Om det beslutas att systemet skall avskaffas måste man vara beredd på att konkurrensproblemet gör sig gällande. Då måste man nog, som Söderström (2002), framför lägga över framförallt vård och omsorg på staten så att de finansierar verksamheten. Detta eftersom det idag råder så olika finansieringsmöjligheter i de olika kommunerna då de har så olika skattebas. Genom att göra finansieringen statens ansvar så blir det mer lika för alla.

Vad som också måste upp på bordet är vem som skall bestämma vad kommunerna gör. I dag är det staten som dikterar spelreglerna genom lagstiftningen och sedan lämnar över till kommuner att lösa uppgifterna som kommunen själv finner bäst. Det händer dock att staten går in och detaljreglerar när kommunerna avviker för mycket från det som definieras som det nationella intresset. Eftersom Sverige är en enhetsstat är det fullt rimligt att staten bestämmer vad kommunerna skall göra, och definierar hur de skall göra det och hur det skall finansieras. Men om det kommunala självstyret skall ha någon verklig mening måste staten acceptera att kommunerna löser sina uppgifter olika och de genom sin olikhet i skattekraft har skilda skattesatser. Är det sedan på det viset att vissa kommuner har svårighet att klara sin budget får staten gå in och stöta dessa kommuner med exempelvis statsbidrag. Är det synsättet att kommunerna agerar på uppdrag av staten som gäller är det rimligt de kommuner som kan bidra till andra kommuner för att staten som helhet går plus. Men i det fallet att det är kommunerna som är huvudmän bör det vara i fall den enskilda kommunen är villig att bidra som det bör ske. Jag tror att den bästa vägen när det gäller utjämningsystemet är att systemet inte påverkar kommunernas budgetar för mycket. Annars kanske viljan till att bedriva kostnadseffektiva verksamheter och att hitta nya former försvinner i fall kommunerna inte har

något igen för det. Det skulle också undanröja den viktigaste ekonomiska grunden till varför det skall finnas kommuner.

Sen måste frågan tas upp om vad kommunerna skall göra. Enligt Pålsson Syll et al (2002) skall till exempel inte kommuner bedriva då det inom detta område inte råder ett marknadsmisslyckande. Det går att se det redan idag genom att andelen privata förskolor ökar. Det visar också Vellinge kommuns årsredovisning som säger att kommuninvånarna är nöjda med barnomsorgen trots att en stor del är privatiserad. Följdfrågan till detta är dock om folkmajoritet vill det och om det skall finnas privata aktörer jämsides de kommunala, eftersom den kommunala ledningen är politiskt tillsatt och därmed beroende av vad folket vill. Jag tror att det finns två vägar att gå när det gäller vad kommunerna skall göra. Den första vägen är att behålla verksamheten i offentlig regi och offentligt finansierad. Vad som kan behövas då är att det görs en grundlig utredning vem som är bäst lämpad att göra vad. Jag tror att kommunerna är bäst på bäst på samhällsplanering (plan- och byggfrågor), miljöarbete, renhållning och andra kollektiva nyttigheter. Vad det gäller de andra områden som kommunen idag sköter bör det nog göras en skillnad på vem som skall finansiera verksamheten och vem som skall utföra den. Som Vellinge säger i sin årsrapport så har deras kostnader för äldreomsorgen minskat sedan den privatiserats. Det kan ligga ett värde i att se om det är tillämpligt även på andra kommuner och vad effekterna blir på kvalitén. När det gäller finansieringen kan staten göra på det sättet att istället för ett utjämningsystem och statsbidrag kan de finansiera till exempel vård- och omsorg istället, detta för att bibehålla målet om en någorlunda likvärdig standard över hela landet.

Referenser

Börjesson, B., Hansson, A., Holmqvist, B., Larsson, G. Och Wellsten, R. (2006), *De va så de va*, Vi Vellingebor, Vellinge.

Gustafsson, H. (2007), *Nordens historia- En europeisk region under 1200 år*, Studentlitteratur, Lund.

Näslund, L & B (2006), *Trelleborg 750 år Del 1*, Trelleborgs kommun, Trelleborg.

Offentlig ekonomi 2008, Sveriges offentliga statistik, SCB, Örebro

Proposition 2003/04:155 Ändringar i det kommunala utjämningsystemet

Pålsson Syll, L., Appelquist, J., Nyberg, K. (2002), *Vad bör kommunerna göra?*, Jönköping University Press, Jönköping.

Rystad, G. och Tägil, S. (1984), *Första och andra världskrigets utbrott*, Studentlitteratur, Lund

Skansjö, S. (1997), *Skånes historia*, Historiska Media, Lund.

SOU 1994:144, *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting*, Betänkande från beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn.

Söderström, L. (2002), *Hoten mot kommunerna en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden*, Fritzes, Stockholm.

Wetterberg, G. (2000), *Kommunerna*, SNS-förlag, Stockholm.

www.riksdagen.se

www.scb.se

www.skl.se

www.ssd.scb.se datum 2008-09-10

www.vellinge.se

www.trelleborg.se