



Statens ofullkomlighet? Kommunal utjämning och invandring - med Malmö som exempel

2005-06-03
Institutionen för Ekonomisk Historia
Mats Persson, 801127-2757
Handledare: Christer Lundh
Magisteruppsats

Abstract

Uppsatsen tar sin utgångspunkt i den förväntade konflikten mellan stat och kommun i tillhandahållandet av välfärdstjänster. För att möjliggöra en omfördelnings- och stabiliseringspolitik använder sig vissa länder, såsom Sverige, av utjämningsystem. En alltför omfattande utjämning riskerar emellertid att ske på bekostnad av möjligheten att anpassa kompensationen efter faktiska kostnader.

Uppsatsen återknyter till frågeställningen om kompensationen från staten är tillräcklig. I fokus står de kostnader kommuner har för tillhandahållandet av välfärdstjänster för invandrare, vilket sker mot bakgrund av att tidigare studier visar på otillräcklig kompensation. Kompensationsgraden bestäms genom att jämföra det statliga utjämningsystemet för kommuner med Malmö kommuns resursfördelningsystem samt undersöka faktiska kostnader för flyktingmottagande och invandrarrelaterade verksamheter med den faktiska kompensationen från utjämningsystemet.

Det förefaller som att den statliga kompensationen är otillräcklig för flyktingmottagande och att fördelningen i det statliga utjämningsystemet sker utifrån andra kriterier än vad som är fallet i Malmö kommuns resursfördelning.

Innehållsförteckning

<u>Avsnitt</u>	<u>Sida</u>
1. Inledning	1
1.1 Bakgrund och problem	1
1.2 Syfte, frågeställningar och forskningsanknytning	1
1.3 Forskningsstrategi	3
1.4 Metod	3
1.5 Antaganden	6
1.6 Avgränsningar och definitioner	6
2. Teori	7
2.1 Inledning	7
2.2 Välfärdsstatens teoretiska utgångspunkt	7
2.3 Kommuner och tillhandahållandet av välfärdstjänster	7
2.4 Det kommunala utjämningsystemets teoretiska utgångspunkter	9
2.5 Diskussion	9
3. Invandrarers levnadssituation	11
3.1 Inledning	11
3.2 Teori kring invandringens påverkan på den offentliga sektorn	11
3.2.1 Humankapitalteori	11
3.2.2 Teorier om duala arbetsmarknader	12
3.2.3 Teorier om diskriminering	12
3.3 Invandrarers sysselsättningsgrad	12
3.4 Invandrarers inkomstutveckling	13
3.5 Invandrarers grad av bidragsförsörjning	14
3.6 Invandringens effekter på den offentliga sektorns finanser	15
3.7 Orsaker till invandrarers svagare arbetsmarknadsanknytning	16
3.8 Tendenser	16
3.8.1 Geografisk dimension	16
3.8.2 Regionala variationer	17
3.9 Diskussion	17
4. Det kommunala utjämningsystemet	19
4.1 Det kommunala utjämningsystemets framväxt	19
4.2 Utjämningsystemet 2003	20
4.2.1 Principiella utgångspunkter	20
4.2.2 Inkomstutjämnning	21
4.2.2.1 Beräkningsmetod	22
4.2.3 Kostnadsutjämnning	23
4.2.3.1 Beräkningsmetod	23
4.2.3.2 Kostnadsutjämnning och invandrarrelaterade faktorer	24
4.3 Flyktmottagande och kommuner	25
4.4 Kritik mot utjämningsystemet	26
4.5 Ett nytt utjämningsystem 2005	27

5. Det kommunala utjämningsystemet och Malmö kommun	28
5.1 Inledning	28
5.2 Befolkningsstruktur	28
5.3 Intäkter	29
5.4 Kostnader	29
5.5 Generella statsbidrag och utjämning	30
5.6 Ekonomisk hjälp	31
5.7 Malmö kommuns resursfördelningssystem	31
5.8 Kompensation	33
5.8.1 Angreppssätt 1	33
5.8.2 Angreppssätt 2	34
5.8.3 Angreppssätt 3	35
5.9 Diskussion	37
6. Slutsatser	38
Appendix	
Ordförklaring	
Källor och Litteratur	
Figurer	
Figur 1. Principsskiss över analyschema	4
Figur 2. Principsskiss över kostnadsutjämnigen	23
Diagram	
Diagram 1. Andel av det totalt utbetalade socialbidraget som går till utländska hushåll	15
Diagram 2. Förförsvfrekvens Malmö och riket 1993-2004, 20-64 år	29
Tabeller	
Tabell 1. Index för sysselsättningsgrad	13
Tabell 2. Index för arbetsinkomst/person i ålder 16-64 år för utrikes födda	14
Tabell 3. Kommuner med högst bidrag, utfall totalt tkr, år 2003.	20
Tabell 4. Genomsnittlig relativ skattekraft per kommungrupp 2003.	21
Tabell 5. Kommuners inkomster, medelvärde och standardavvikelse	22
Tabell 6. Ersättning för barn och ungdomar med utländsk bakgrund, 2003.	25
Tabell 7. Antal och andel av totalbefolkningen med utländsk bakgrund i Malmö	28
Tabell 8. Fördelning av kommunens intäkter, år 2003	29
Tabell 9. Nettokostnader per verksamhetsområde, Mkr, 2003.	29
Tabell 10. Generella statsbidrag och utjämning Mkr, 2003.	31
Tabell 11. Ekonomisk hjälp, kostnader Mkr, 2003.	31
Tabell 12. Resursfördelningssystemets fördelning på verksamheter.	32
Tabell 13 Fördelning mellan grund-och tilläggsresurser, 2003, belopp i Mkr	32
Tabell 14. Resursfördelning invandrarrelaterade tilläggsriterier, tkr,	33
Tabell 15. Jämförelse totala externa intäkter och faktiska kostnader för invandring, Mkr.	35
Tabell 16. Kostnadsutjämnigen delmodeller, standardkostnad för respektive delmodell samt strukturkostnad, kr/invånare, 2003	36

1. Inledning

1.1 Bakgrund och problem

”Malmö kompenseras inte tillräckligt för sitt flyktingmottagande.” Det konstaterade Integrationsverket i en rapport från 2003 efter att man studerat statens ersättning för flyktingmottagande under åren 1999-2003. Under 2004 präglades samhällsdebatten av en konflikt mellan kommunpolitiker och rikspolitiker kring frågan om staten kompenserar fullkomligt för flyktingmottagande. Malmö stads socialdemokratiska kommunstyrelseordförande Ilmar Reepalu framförde att inflyttningen av nyanlända invandrare borde stoppas under en femårsperiod.¹ En stor del av kritiken gällde systemet med eget boende (ebo) för asylsökande, som ansågs leda till trångboddhet och alltför omfattande kostnader för kommunen. Som en följd av kritiken beslutade riksdagen i december 2004 att avskaffa ebo-systemet.

Integrationsverkets rapport och avskaffandet av ebo-systemet är en del av samma mynt, nämligen den inbyggda motsättning mellan stat och kommun i en samhällsorganisation som bygger på statlig finansiering och lokalt (kommunalt) utförande.

Föreliggande uppsats tar sin utgångspunkt i denna förväntade konflikt mellan stat och kommun, vilken dels föreligger utifrån en teoretisk horisont och dels (i enlighet med ovanstående) förefaller göra sig gällande i praktiken. Uppsatsen fokuserar på Malmö stad och förhoppningen är att kunna dra vidare slutsatser om förekomsten av denna konflikt på ett generellt plan.

Under den senaste 20-års perioden har invandras levnadssituation förändrats. Den har kommit att stå i fokus därför att den har präglats av svag arbetsmarknadsanknytning och stort behov av stöd från det offentliga trygghetssystemet. Invandringen kännetecknas av att den koncentreras till storstäder och förekomsten av regionala variationer i sysselsättning. Givet detta förväntar vi oss att den offentliga sektorn får större utmaningar för att hantera invandringen. Eftersom kommunerna utgör den aktör som har det övergripande ansvaret för denna trygghetsgaranti står de i fokus i denna framställning. Kommuner erhåller ersättning för flyktingar genom det statliga introduktionsstödet som gäller under de första tre åren i Sverige.² Kostnader som gäller därefter eller för anhöriginvandrare kompenseras genom det generella stadsbidraget och det kommunala utjämnningssystemet. Det sistnämnda utgör ett centralt element i förverkligandet av dessa välfärdssatsningar genom att det avser att garantera kommuner en given nivå i skatteintäkter och kostnadskompensation på basis av befolkningens sammansättning. Följaktligen blir den faktiska kompensationen viktig för att kunna bedöma huruvida motsättningen mellan stat och kommun gör sig gällande i verkligheten.

Det kommunala utjämnningssystemet är komplicerat. Komplexiteten är en produkt av att systemet är ett lapptäcke av åtgärder och tekniska lösningar som har vuxit fram under lång tid. Detta torde vara förklaringen till att tidigare studier med liknande fokus lyser med sin frånvaro. Det får dessutom till följd att analysen, till viss del, sker utifrån en diskuterande horisont.

1.2 Syfte, frågeställningar och forskningsanknytning

Syftet med föreliggande uppsats är att studera och analysera hur det kommunala utjämnningssystemet kompenserar Malmö kommun för flyktingmottagande och andra kostnader förknippade med

¹ Sydsvenska Dagbladet 14 Januari 2004

² Hammarstedt 2003, s. 69

invandring. På så sätt hoppas jag kunna öka förståelsen för vilka mekanismer som gör sig gällande i den statliga kompensationen för verksamhet som bedrivs i kommunerna.

Hypotesen i uppsatsen är att det kommunala utjämningsystemet inte kompenserar fullkomligt för kostnader som hänger samman med att kommuner ansvarar för verksamhet som gäller flyktingar och invandrare.

Syftet ger upphov till en **övergripande frågeställning** som fokuserar på i vilken utsträckning staten, genom det kommunala utjämningsystemet, kompenserade Malmö kommun för flyktingmottagande och andra kostnader förknippade med invandring för verksamhetsåret 2003. Som en följd av detta uppkommer mer specifika frågeställningar kring huruvida detta föranleder ett behov av statliga tillskott eller på vilket sätt kostnaderna fördelar sig inbördes mellan kommuner.

Frågeställningarna är intressanta och relevanta mot bakgrund av att ett bekräftande av hypotesen innebär att kostnader fördelar sig olika mellan skattebetalare i olika kommuner. Det kan ge upphov till att individer, som en följd av skattetryckets ojämna fördelning, inte agerar optimalt på arbetsmarknaden (t.ex. genom pendling och utflyttning). Det ger i så fall anledning att ompröva nuvarande utjämningsystem alternativt att kommunerna erhåller ytterligare kompensation i en annan form.

Frågeställningens inriktning mot kostnader förknippade med invandring sker mot bakgrund av att invandrades levnadssituation har förändrats kraftigt de senaste 20 åren och som en följd av det ställer den offentliga sektorn inför nya utmaningar. Vi ser en tendens att invandringen idag koncentreras till storstäder och att det är regionala variationer i sysselsättning för invandrare.³ Givet detta förväntar vi oss att den offentliga sektorn får större utmaningar för att hantera invandringen. I Sverige sker detta på olika nivåer, eftersom det kommunala självstyret är starkt.

Föreliggande uppsats anknuter till forskningen om invandrades levnadssituation (se kapitel 3) och invandringens effekt på den offentliga sektorn. I Sverige har den senare frågeställningen studerats i tvärsnittundersökningar för olika invandrarkohorter.⁴ Av dessa framgår att invandringsbefolkningen omfördelade resurser till den offentliga sektorn från 1960- talet till början av 1980-talet (nettointäkt), med det omvända scenariot sedan mitten av 1980-talet. Tidigare forskning har fokuserat på effekterna på nationell nivå, varav föreliggande uppsats lokala fokus ger en ny dimension genom inriktningen på hur kostnader fördelas mellan stat och kommun. Det är viktigt att poängtera att uppsatsen (mot bakgrund av bristande tillgång till material) inte tar hänsyn till den offentliga sektorns intäkter från invandring, vilket tidigare studier har gjort.

En viktig studie på området som motiverar uppsatsens inriktning utgörs av Edmonston & Smith (1997). Här analyserar man invandrades betydelse ur ett budgetperspektiv uppdelat på federal, delstatlig och lokal nivå och undersöker huruvida det föreligger skillnader i påverkan på respektive nivå. Resultaten visar på betydande skillnader i utfall beroende på nivå; den genomsnittliga nettokostnaden för invandring var omkring 30% högre på delstatsnivå än på federal nivå. Den lokala nivån tyckts uppbära ännu större kostnader.⁵ Det innebär att oproportionerligt stor andel av nationens kostnad för invandring belastar den lokala nivån. Studien visar dessutom på större skillnader i påverkan inom invandrargruppen än mellan invandrare och infödda.

Frågeställningen återknuter dessutom till förverkligandet av grundläggande principer i det kommunala utjämningsystemet rörande att ge kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar och att strukturella kostnadsskillnader bör utjämnas.

³ SOU 2000:37 och Ekberg/Ohlsson 2000.

⁴ Se t.ex. Ekberg 1999 och Gustafsson 2001.

⁵ Edmonston & Smith 1997, s. 87 och 275f. De utgår dels från egna beräkningar och dels från tidigare resultat i Garvey 1996 och Clune 1997.

1.3 Forskningsstrategi

Uppsatsen består av tre delar, vilka hänger samman genom att de bidrar till att öka förståelsen för uppsatsen övergripande frågeställning. Den första delen motiverar implicit valet av frågeställning och hypotes genom att belysa hur invandrare på senare år fått allt svagare arbetsmarknadsanknytning och hur det teoretiskt föreligger en motsättning mellan stat och kommun i tillhandahållandet av välfärdstjänster till medborgarna. Här presenteras följaktligen forskningsläge kring invandrades levnadssituation samt teorier kring motsättningar i välfärdsstatens utformning mellan stat och kommun. Invandrades levnadssituation är avhängigt en rad faktorer. För att inte uppsatsen ska verka stigmatiserande ges invandrades levnadssituation och orsaker till denna särskilt utrymme i kapitel 4. På så sätt genomförs en ansats att beskriva invandrades levnadssituation i Sverige, analysera dess orsaker och beskriva tendenser kring invandringen. Detta ligger till grund för förståelsen av invandringens effekt på den offentliga sektorn i allmänhet och kommuner i synnerhet.

Den andra delen ämnar ge en bild av det kommunala utjämningsystemet. Särskilt fokus sker på principiella och teoretiska utgångspunkter för utjämnningen, beräkningsmetoder samt hur utjämningsystemet kompenserar för invandrarrelaterade verksamheter.

Den tredje delen består av ett applicerande av det kommunala utjämningsystemet på Malmö stad. Initialt sker en genomgång av Malmö stads ekonomiska situation 2003. Därefter analyserar jag hur det kommunala utjämningsystemet tar hänsyn till Malmö stads faktiska kostnader för invandring.

1.4 Metod

Ett viktigt inslag i tillvägagångssättet i uppsatsen är härledandet av hypoteser från teorin. Följaktligen kommer den teoretiska diskussionen kring fördelningen av välfärdstjänster mellan stat och kommun att analyseras, vilket möjliggör en ökad förståelse för förekomsten av en motsättning mellan stat och kommun. Huruvida denna obalans även gör sig gällande inom ramen för det kommunala utjämningsystemet är intressant mot bakgrund av att utjämningsystemet motiveras utifrån ovanstående konflikt. Således är det av intresse att undersöka kompensationsgrad och den faktiska konsekvensen av utjämningsystemet, för att på så sätt bedöma om konflikten mellan kommun och stat kvarstår.

I detta avseende är det viktigt att urskilja att teorin återknyter till det som i litteraturen benämns som den realistiska teorikategorin. Lundqvist (1993) beskriver den i enlighet med:

”Den realistiska teorin söker empiriskt beskriva och förklara eller förstå verkligheten, normativt utforma och rättfärdiga normer för handlandet och konstruktivt visa vad vi kan uppnå av det vi önskar och ange vägen dit”.⁶

Ovanstående frågeställningar tar hänsyn till just detta, dels genom att betona hur det kommunala utjämningsystemet kompenserar en enskild kommun och dels genom att ställa sig frågan om det i så fall bör ske en ytterliggare kompensation (ett normativt omdöme). På detta sätt representerar det metodiska angreppssättet ett försök att undersöka hypotesen om bristande kompensation genom det kommunala utjämningsystemet.

Jag väljer att utgå från Malmö kommun eftersom Malmö är den kommun som erhåller störst bidrag från det kommunala utjämningsystemet per kommuninvånare.⁷ Genom att utgå från Malmö,

⁶ Lundqvist 1993, s. 82

⁷ SCB 2003, s.7

kan jag undanröja risken att en annan kommun kompenseras mer från det kommunala utjämningsystemet. Detta möjliggör en metodisk ansats som sker på en hög abstraktionsnivå genom att analysen sker utifrån ett nomotetiskt perspektiv; utifrån Malmö stad försöker jag fastställa regelbundenheter och mönster som kan anses ha generell giltighet.

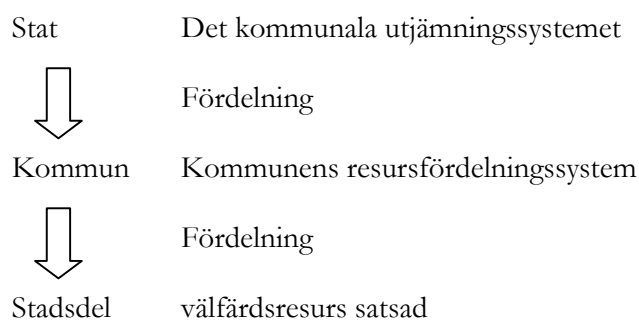
Förhållandet mellan stat och kommun kan ses utifrån ett top-down eller bottom-up perspektiv. Det förstnämnda innebär att staten är huvudaktör med kommuner som agenter. I det senare är perspektivet det omnämnda; kommunen är huvudaktör och använder staten som en garant för aktiviteter av övergripande karaktär. Frågeställningens karaktär implicerar att top-down-perspektivet gör sig gällande i uppsatsen. Perspektivet motiveras av att det lokala självstyret till stora delar sker på statens villkor genom delegation.⁸

Det kommunala utjämningsystemet kompenseras för inkomster och utgifter. Till skillnad från t.ex. Edmonston & Smith har jag inte tillgång till omfattande material när det gäller de inkomster som invandrare genererar till Malmö stad. Vidare saknas uppgifter om den offentliga sektorns intäkter och utgifter för separata befolkningsgrupper. Då inkomstutjämnningen kompenseras kommuner upp till 95%⁹ är uppgifter om befolkningens inkomster inte nödvändiga för att genomföra en tillfredsställande analys. Ovanstående får till följd att analysen riktar in sig mot det kommunala utjämningsystemets kostnadsutjämningsdel.

Ett element i samma riktning utgörs av det kommunala utjämningsystemets stora komplexitet. Som en följd av det utgör ett viktigt element i forskningsprocessen att penetrera systemet för att på så sätt få en översikt och förståelse för dess implikationer. Det försvårar möjligheten att komma fram till entydiga slutsatser kring huruvida det kommunala utjämningsystemet de facto kompenserar kommuner fullständigt för invandrarrelaterade kostnader. Inställningen har att göra med att ansatsen i uppsatsen, som en följd av bristande tillgång till material och det kommunala utjämningsystemets komplexitet, implicerar problem med operationalisering.¹⁰ Operationaliseringsproblemet torde vara förklaringen till att tidigare studier med liknande fokus lyser med sin frånvaro. Ett annat problem rör att jag ej har tillgång till data som visar i vilken utsträckning individer med offentlig ersättning får denna från staten eller kommunen.

Konsekvensen av ovanstående blir att en del av analysen, i de delar där systemets ogenomtränglighet omöjliggör tillräckligt underlag, är av diskuterande karaktär. I avsaknad av detta kommer analysen att ske utifrån följande perspektiv:

Figur 1. Principskiss över analyschema



⁸ Staten befäster sin roll som den dominerande parten genom att utöva kontroll (myndighetstillsyn och laglighetsprövning).

⁹ Prop 2003/2004, s. 21

¹⁰ Operationalisering är översättandet av teorin på ett sätt som möjliggör en identifikation av forskningsobjektet i verkligheten. Den ska kunna belysa det som teorin har för avsikt att undersöka (validitet) och göra det möjligt att mäta precis (reliabilitet). Lundqvist 1993, s. 99

Utifrån en jämförelse av fördelningen från stat till kommuner och fördelningen inom kommuner är avsikten att belysa indikationer och mönster kring kompensationen. Inom ramen för detta ligger en kvantitativ ansats genom jämförelse av fördelningsnycklar och fördelningens monetära omfattning. I nästa skede sker en kvalitativ analys kring hur stat och kommun väger invandrare i resursfördelningen, genom att studera de parametrar utifrån vilka kommuner och stat fördelar resurser. Följaktligen är kombinationen av kvantitativa och kvalitativa angreppssätt karakteristiskt för uppsatsens metodinriktning. Det hänger samman med på vilket sätt det kommunala utjämningsystemet kompenserar för invandras förväntade högre välfärdskonsumtion. En stor del av kostnadsutjämnningen baseras på faktorer som direkt eller indirekt återkopplar till socioekonomiska förhållanden. Det är i huvudsak genom denna utjämnning som utjämningsystemet beaktar kostnader som är förknippade med att en kommun har en stor andel av befolkningen med utländsk bakgrund. Föreliggande skillnader i välfärdsanspråk mellan infödda och invandrare antas således följa ett likartat mönster för vad som är fallet för socioekonomiska förhållanden.¹¹

Samtidigt är det av vikt att betona att det föreligger olika tillvägagångssätt för att kvantitativt mäta och kvalitativt uppskatta det kommunala utjämningsystemets kompensationsgrad. Denna forskningsdesign är avgörande för möjligheten att analysera kompensationsgraden och för att finna mönster.

Jag utgår från tre angreppssätt:

1. Ett första angreppssätt jämför den statliga kostnadsutjämnningen med vad Malmö kommun fördelar inom ramen för den kommunala resursfördelning under invandrarrelaterade verksamheter. Det implicerar ett antagande om att den kommunala inkomstutjämnningen och kompensationen via statsbidragen för flyktingmottagande kan exkluderas. Det är rimligt att jämföra det kommunala resursfördelningssystemet med kostnadsutjämningsdelen mot bakgrund av att det ska täcka de merkostnader som följer av att vissa kommuner har större behov, - av samma skäl som motiverar det kommunala resursfördelningssystemet.¹² Angreppssättet torde vara okontroversiellt, ty man kan förvänta sig att Malmö kommun inte hade utarbetat andra relativförhållanden i resursfördelning om den hade haft en annan skattekraft.
2. Ett andra angreppssätt tar sin utgångspunkt i jämförelsen av de totala kostnaderna för invandrarrelaterad verksamhet och de totala externa intäkterna från det kommunala utjämningsystemet och statsbidraget för flyktingmottagande. Dels sker det genom en jämförelse mellan de totala intäkterna från det kommunala utjämningsystemet med vad Malmö kommun fördelar inom ramen för det kommunala resursfördelning under invandrarrelaterade verksamheter. Dels genom en jämförelse som inkluderar kompensation och kostnader för flyktingmottagande samt det försörjningsstöd som kan antas fördelas till invandrare. Det representerar en underliggande frågeställning om inkomstutjämnningen i själva verket riktas till utgifter den inte avser att täcka.
3. Ett tredje perspektiv fokuserar på kostnadsutjämnningens olika delar; standardkostnaden för respektive verksamhetsområde, vilken ligger till grund för beräkning av strukturkostnaden. Även här sker en jämförelse med kommunens egen fördelning, men också en analys och

¹¹ SOU 2003:88, s. 278

¹² Avsikten med delar av kommunens resursfördelningssystem är att det ska ge en bild av de faktiska levnadsförhållanden i respektive stadsdel. Malmö stads resursfördelningssystem 2003.

diskussion kring de parametrar som ingår i framtagandet av standardkostnaden på varje verksamhetsområde.

1.5 Antaganden

Beräkningarna och tillvägagångssättet i uppsatsen sker utifrån ett antal antaganden. De kommer att explicit framhållas i respektive del där de behandlas, men redan initialt redovisas ett antal viktiga antaganden.

- a) Den årliga genomsnittsinkomsten för en invandrare i Malmö uppgick år 2003 till 125 800 kr, se bilaga C1. Utifrån detta görs antagandet att variabeln ”Barnfamiljer med inkomst under 200 tkr/år” som ingår i det kommunala resursfördelningssystemet är en parameter som kan betecknas som en explicit invandrarrelaterad variabel genom att den i praktiken i hög utsträckning kan antas omfatta invandrare.
- b) Den kommunala resursfördelningen är inte uttryck för politiska och tjänstemannamässiga preferenser som medför att service- och verksamhetsnivån skiljer sig från den genomsnittliga nivån för riket.
- c) De generella statsbidragen fördelas, vilket är dess avsikt, lika mellan medborgare och baseras inte på behov eller förutsättningar.
- d) Förekomsten av kostnader som fördelas sig lika oavsett bakgrund, t.ex. kommunal administration, kostnader för vägar/vatten samt investeringar i infrastruktur.
- e) Kostnadsutjämning tar inte hänsyn till kostnader för kultur och fritid. Mot bakgrund av antagandet om att kostnadsskillnader inte får ha sin grund i skillnader i servicenivå exkluderas kostnader för kultur och fritid från beräkningarna för att på så sätt erhålla en rättvisande och relevant jämförelse.

1.6 Avgränsningar och definition

Uppsatsen behandlar primärkommunperspektivet och exkluderar således de delar i det kommunala utjämningsystemet som behandlar landstingskommunala aspekter och verksamheter. Detta har sin grund i att alltför lite av kostnader förknippade med invandring behandlas inom ramen för en sådan verksamhet.

Med invandrare avses en individ som är utrikes född eller individ med förälder som är utrikes född. Hänsynstagande tas ej till olika invandrargrupper med hänsyn till ursprungsland eller vistelsetid, utan invandrare behandlas som en homogen grupp, dels på grund av informationsbrist och dels på grund av att den kommunala utjämningsystemet och Malmös resursfördelningssystem har en sådan inriktning.

2. Teori

2.1 Inledning

Sverige betecknas som en enhetsstat med den politiska makten koncentrerad till centrala myndigheter och organ. Detta kombineras med ett kommunalt självstyre, vilket stipuleras i grundlagen.

”Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskicks och genom kommunalt självstyre.” (Regeringsformen 1:1)

Staten delegerar befogenheter till kommuner. Här ligger grunden till konflikten mellan stat och kommun i tillhandahållandet av välfärdstjänster. För att utröna karaktären på konflikten är det av vikt att initialt presentera de teoretiska utgångspunkterna för välfärdsstaten, för att därefter fokusera på hur välfärdsstatliga arrangemang påverkas av en arbetsfördelning mellan centrala och lokala organ. Avslutningsvis presenteras de teoretiska utgångspunkterna för det kommunala utjämningsystemet.

2.2 Välfärdsstatens teoretiska utgångspunkt

I litteraturen motiveras välfärdsstaten utifrån dess förmåga att skapa rättvisa (equity) och öka effektiviteten (efficiency).¹³

Med *inkomstutjämnning* (equity) avses att man försöker utjämna inkomster mellan medborgare och regioner. Detta sker genom transfereringar, offentlig konsumtion och skatter. På individbasis är utgångspunkten ett livscykelperspektiv.¹⁴

Med *effektiv resursfördelning* (efficiency) avses att det offentliga hanterar olika former av marknadsmisslyckande. Marknadsmisslyckande kännetecknas av att marknaden inte allokerar resurserna på ett tillfredsställande sätt, vilket har sin grund i att det råder någon form av odelbarhet, antingen/dels i produktion eller konsumtion av en vara eller tjänst. En sådan offentlig uppgift är upprätthållandet av kollektiva nyttigheter, eftersom frivilliga lösningar inte förväntas fungera tillräckligt bra vid sådana arrangemang. Kollektiva nyttigheter (varor) karaktäriseras av att det råder icke-exkluderbarhet och icke-rivalitet i konsumtionen. Det förstnämnda innebär att individen inte kan utestängas från nyttigheten när den väl är producerad, vilket får till följd att det uppstår en free rider- problematik vid avsaknad av kollektiva arrangemang. Det senare innebär att den enskildes konsumtion inte hämmar andra människors konsumtion. Följaktligen präglas kollektiva nyttigheter av att antingen har alla lika mycket eller inget alls.¹⁵ Den offentliga sektorn hanterar kollektiva varor, men också varor som delvis är kollektiva. I huvudsak äger detta rum genom produktion och organisation av offentliga varor och tjänster.

¹³ Barr 1998, s.9ff. Det är viktigt att påpeka att teoribildningen kring välfärdsstaten inte är enhetlig. Det finns dem som menar att välfärdsstaten inte motiveras utifrån effektivitetsaspekter och som således ser välfärdsstaten som en normativ frågeställning.

¹⁴ Utgångspunkten är att den enskilde erhåller ”ersättningar” från det offentliga när individen inte är i arbetsför ålder för att sedan vara delaktig i finansieringen när en sådan ålder uppnås. Det tidigare ATP-systemet är ett sådant exempel.

¹⁵ Parkin, mfl 1997

Offentliga åtaganden motiveras även utifrån förekomsten av bristande information på marknaden.¹⁶ Ur ett makroperspektiv hanterar det offentliga effektivitetsaspekter genom att bedriva stabiliseringspolitik, vilket sker genom penning- och finanspolitik.

2.3 Kommuner och tillhandahållandet av välfärdstjänster

Föreliggande uppgifter lämpar sig teoretiskt inte för de lokala organen, som enligt läroboken enbart ska ansvara för de lokala kollektiva nyttigheterna (t.ex. stadsplanering och brandskydd). Kommunal beskattningsrätt förväntas omöjliggöra omfattande omfördelningar på lokal nivå. Flera skäl framhålls i litteraturen:

- **Segregeringsprocess.** Utgångspunkten för denna hållning är föreställningen att försök att stöda en viss grupp framför en annan, medför att vi får en segregeringsprocess som avslutas först då de missgynnade flyttat och enbart de som erhöll stöd finns kvar.¹⁷ I en sådan situation är emellertid de senare inte längre gynnade. En sådan utveckling kan motverka de nationella fördelningspolitiska ambitionerna, eftersom den offentliga verksamheten kommer att diversifiera i alltför hög grad.¹⁸
- **Rörliga skattebaser.** Kommuners ambition av att bedriva aktiv fördelningspolitik medför att skattepriset, d.v.s. den skattesats som behövs för att ge en viss verksamhet, blir olika.¹⁹ Detta föranleder en rörlighet för höginkomsttagare (låginkomsttagare) från (till) kommuner med högt relativskattepris till (från) kommuner med lågt relativskattepris.
- **Konkurrensproblem.** Som en följd av de rörliga skattebaserna kan skillnaderna i skattepris komma att förstärkas ytterligare, vilket i sin tur leder till ett konkurrensproblem.²⁰ Konkurrensen mellan kommuner bidrar till en ordning där aktiviteterna anpassas till brukarnas betalningsvilja och nytta av kommunens verksamhet. Vissa kommuners verksamhet begränsas till att omfatta det som det civila samhället kan uppnå via kommersiell verksamhet eller privata kooperativ. På så sätt urholkas styrkan i den kommunala beskattningsrätten.²¹
- **Fripassagerare.** Ett annat problem rör att kommuner kan dra nytta av att vara fripassagerare i stabiliseringspolitiken; den enskilda kommunen förlitar sig på att andra kommuner bidrar till att upprätthålla nationella målsättningar kring fördelnings- och stabiliseringspolitik samtidigt som man för egen del drar vinning genom att avvika. Det finns således inte någon garanti för att kommunerna strävar mot samma mål i fördelnings- och stabiliseringspolitiken.²²

Utifrån ovanstående drar den finanstvetiska litteraturen slutsatsen att lokala organ är ineffektiva på att bedriva aktiv fördelningspolitik. Som en följd av det lämpar sig inte de lokala organen för

¹⁶ Socialförsäkringar motiveras utifrån förekomsten av asymmetrisk information. Genom att sprida riskerna på hela samhället eliminerar man risken att vissa individer inte erhåller försäkring på marknaden. Socialförsäkringarna ger emellertid upphov till incitamentsproblem, eftersom överutnyttjande av välfärdssystemen underlättas.

¹⁷ Ett analogt resonemang gäller fördelningspolitikens inverkan på individen. En omfattande utjämning kommer att passivisera såväl låg- som höginkomsttagare med följden att den befolkningens inkomster som helhet blir lägre än vad som vore fallet annars.

¹⁸ SOU 1994:144, s.23

¹⁹ Detta är avhängigt skattebasen, alltså hur stor andel som betalar skatt och hur stor andel som tar del av välfärdssystemen, samt inkomstnivån och köpkraften hos invånarna i kommunen.

²⁰ DS 2002:7, s. 35

²¹ SOU 1994:144, s.2

²² DS 2002:7, s. 14

fördelnings- och stabiliseringspolitik. Det sistnämnda försvåras av att försök till efterfrågestimulanser riskerar att läcka till omvärlden och följaktligen begränsa den förväntade effekten på den egna sysselsättningen.²³

Sverige tillämpar *fiskal federalism*, d.v.s. beskattningsrätt och lokalt självstyre. I enlighet med välfärdsteori motiveras den med att lokala organ är bättre informerade om lokala förhållanden och om individers "true position", - de behov och förutsättningar som individen besitter kan på ett bättre sätt vägas mot den offentliga ekonomin.²⁴ Som en följd av detta framhålls uppkomsten av mångfald i den offentliga verksamhet. Mångfalden möjliggör för den enskilde att "rösta med fötterna", vilket implicerar förekomsten av en konkurrenssituation mellan kommuner, vilket i sig håller tillbaka utgiftstakten i de offentliga utgifterna. Rörlighet innebär dessutom att invånarna blir mer homogena när det gäller deras "true position".²⁵

2.4 Det kommunala utjämningsystemet teoretiska utgångspunkter

Ett annat kännetecken i den nordiska formen av fiskal federalism är bedrivandet av decentraliserad fördelningspolitik. Motsättningen mellan stat och kommun balanseras genom användandet av det kommunala utjämningsystem, d.v.s. genom statsbidrag som försöker skapa rättvisa mellan kommuner. Detta äger rum genom en utjämning av skattebaser och behov. På så sätt kan kommunerna inneha en aktiv roll i välfärdspolitiken, eftersom de erhåller ersättning för verksamhet som inte täcks av deras beskattning eller för verksamhet som kräver olika skattesatser beroende på befolkningssammansättning. Statsbidrag dämpar konkurrensen mellan kommuner eftersom de täcker stora delar av kommunens utgifter och ger kommuner en omvänd incitamentsstruktur.

Ett annat sätt är att staten sätter reglerna för välfärdens utformning, vilket ger upphov till en situation där kommuner inte kan konkurrera med kvaliteten på sin verksamhet.²⁶ Detta förhindrar segregationsprocessen och möjliggör på så sätt en decentraliserad fördelningspolitik.²⁷

Utifrån ett teoretiskt perspektiv innebär utjämningen av skattekraft att kommuner har svaga incitament att öka skatteinkomsterna.²⁸ Detsamma gäller näringspolitik, vars kostnader genereras i den kommun där de bedrivs, men vars avkastning sprids utanför kommunens gränser. I detta avseende föreligger en free-riderproblematik där individer väljer att pendla eller flytta till annan kommun för att undvika kostnader, men ta del av den goda arbetsmarknadssituationen.

Utjämningsens hänsynstagande till kommuners olika behov ger upphov till incitament där kommunerna kan agera strategiskt. Det beteendet baseras på att skapa en situation där man erhåller hög utdelning men en faktisk låg kostnad, genom att attrahera människor som är förknippade med låga faktiska kostnader, s.k. "cream skimming".²⁹

2.5 Diskussion

²³ DS 2002:7, s. 34

²⁴ SOU 1994:144, s.21f.

²⁵ SOU 1994:144, bilaga 8, s. 23

²⁶ Ett sådant exempel utgörs av statens reglering av barnomsorgen genom förekomsten av maximivärden för avgifter.

²⁷ Resonemangen representerar de finanstestetiska resonemangen kring det kommunala utjämningsystemet. Dessutom föreligger det rent normativa utsagor kring att lokal beskattningsrätt har ett egenvärde och att staten har ett moraliskt ansvar att ge alla likartade förutsättningar som motiverar utjämning mellan kommuner.

²⁸ Givet att finansieringen sker inom kommunkollektivet och inte genom att staten tillför mer resurser.

²⁹ SOU 1994:144, s. 50. Exempelvis kan kommunen försöka attrahera välmående pensionärer som inte är lika resurskrävande som den "genomsnittlige" pensionär kommunen erhåller kompensation för.

Utifrån ovanstående resonemang angående de teoretiska implikationerna av fördelnings- och stabiliseringspolitik på kommunal nivå konstateras att det kommunala utjämningsystemet kan balansera och eliminera ett antal negativa konsekvenser. Samtidigt implicerar det kommunala utjämningsystemet i sig en rad nya frågeställningar kring incitament och taktiskt agerande.

Kombinationen av fiskal federalism och det kommunala utjämningsystemet aktualiserar flera perspektiv. För att kommunen ska vara effektiv och kunna hantera problemen med segregering, fripassagerare och olika skattepriser bör utjämnningen vara fullständig och 100% på marginalen. Det minskar kommunernas incitament att bedriva en enhetlig fördelningspolitik.

Den allt mer omfattande utjämnningen som måste ske står i motsättning till och inkräktar på kommuners handlingskraft, trots att kommunen har större kunskap om individers "true position". Detta ger upphov till en konflikt mellan stat och kommun.

Konflikten består å ena sidan i att en alltför svag eller otillräcklig kompensation inte hanterar de problem som den kommunala fördelnings- och stabiliseringspolitik är förknippad med när det gäller rörlig skattebas. Å andra sidan implicerar en tillräcklig kompensation att kommunens möjlighet att anpassa sin verksamhet till individens true position eller lokala omständigheter beskärs, d.v.s. att den statliga utjämnningen i för lite utsträckning (eller på felaktiga grunder) tar hänsyn till faktisk lokala behov och förutsättningar. Detta hänsynstagande är till syvende och sist en empirisk fråga.

Det sistnämnda ger i så fall kommuner incitament till cream skimming, - genom att anpassa sin verksamhet efter de kriterier som ger högst kompensation i den statliga fördelningen kan de öka sina intäkter.

3. Invandrades levnadssituation

3.1 Inledning

Under efterkrigstiden har full sysselsättning och jämn inkomstfördelning utgjort centrala inslag och mål för den ekonomiska politiken. Dessa jämlikhetssträvanden har präglat invandrar- och flyktingpolitiken. En granskning av denna måluppfyllelse sker i huvudsak genom att fokusera på invandrades ställning på den svenska arbetsmarknaden. Arbete utgör nämligen det centrala instrumentet för en individs inkomst och möjlighet till egenförsörjning. Individens ställning på arbetsmarknaden är dessutom avgörande för tillgången till (och utfallet i) välfärdssystemen.³⁰

Invandrades levnadssituation från efterkrigstiden fram till idag kommer att analyseras utifrån parametrarna sysselsättningsgrad, inkomster, bidragsförsörjning. En sådan analys möjliggör en uppfattning kring i vilken utsträckning den offentliga sektorn har omfördelat resurser mellan infödda och invandrare. Ett viktigt kännetecken i beskrivningen kommer att utgöras av övergången från en invandring som präglats av arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring.

3.2 Teori kring invandringens påverkan på den offentliga sektorn

Invandringens ekonomiska konsekvenser på mottagarlandets arbetsmarknad och ekonomi har i den ekonomiskt inriktade migrationsforskningen analyserats utifrån tre effekter; dels påverkan på den ekonomiska tillväxten, dels påverkan på löner och sysselsättning och dels påverkan på den offentliga sektorns finanser.

3.2.1 Humankapitalteori³¹

Karaktäristiskt för denna ansats är betonandet av kännetecken i invandrades humankapital som förklaringar till invandrades integrering på arbetsmarknaden. I linje med detta ses migrationen som en investering, antingen i humankapitalet som sådant (humankapitalackumulation) eller som ett sätt att erhålla större avkastning på existerande humankapital. Således förväntar vi oss att arbetskraftsinvandring tar sin utgångspunkt i ekonomiska förhållanden medan flyktinginvandring baseras på icke-ekonomiska faktorer.³²

Utifrån humankapitalansatsen antas invandrare initialt inneha lägre inkomster och sysselsättning än infödda eftersom humankapitalet som ackumulerats i hemlandet inte är fullkomligt överförbart. Detta utgör grundbulten i Chiswicks studie (Chiswick 1978) över inkomstutvecklingen för invandrare i USA.³³ Teoretiskt förväntar vi oss att det sker en catch-up effekt när invandrare efterhand kommer att anpassas till det nya samhället och skaffa humankapital som bättre ”matchar” till det nya landet. Efter ett visst antal år kommer invandraren att uppnå samma lönenivå som den infödde medelinkomsttagaren.

³⁰ Det är via arbetsinkomsten som individen kvalificerar sig till ersättning från arbetslöshetskassa och brist på arbetsinkomst är det som gör att individen blir beroende av behovsprövade bidrag.

³¹ Definieras i enlighet med: ”Human Capital Theory explains earnings in terms of job skills acquired in school and on the job. The basic point is that a current earnings sacrifice or cost is incurred in order for future benefit”. Polachek 2003, s.19

³² Bevelander 1995, s.9

³³ Chiswick resultat visar att invandraren initialt har lägre inkomster än sin infödda motsvarighet för att 13 år senare befinna sig på samma nivå och vid längre vistelse ha högre inkomster. Invandrarna har med tiden gjort investeringar i humankapital, vilket fått positiva effekter på inkomstutvecklingen. Chiswicks baserar sin empiriska studie på tvärsnittsdata. Borjas (1996) menar att tvärsnittsdata ger en missvisande bild av assimileringprocessen, eftersom individer som vistats i landet olika länge kan skilja sig åt på basis av egenskaper som inte tas upp av datamängden. Inkomstutvecklingens utseende kan följaktligen vara avhängig produktiviteten för olika invandrarkohorter, s.k. kohorteffekter. Underliggande finner vi en föreställning om att ”kvaliteten” på invandringen sjunkit i takt med att invandringen huvudsakligen kommit från fattiga länder. Även om Borjas framför viktig kritik mot Chiswick är det viktigt att betona att den sker utifrån en humankapitalteoretisk horisont. Borjas 1996, s.291f

Utifrån humankapitalteorin kan vi skapa hypoteser kring att integrationsprocessen sker mer komplikationsartat i takt med att skillnaden i humankapital mellan sändar- och mottagarlandet ökar.³⁴

Humankapitalteorin betecknar invandringen som lönsam för mottagarlandet, eftersom invandrarna ej sällan är i arbetsför ålder när de anländer och har en yngre åldersprofil än den infödda befolkningen. Den initiala humankapitalackumuleringen (gymnasial eller eftergymnasial utbildning) har bekostats av någon annan än mottagarlandet. Ålderssammansättningen bland invandrarna är av en karaktär att andelen i arbetsför ålder överstiger genomsnittet för infödda, medan det motsatta gäller för barn och äldre. Även detta är positivt ur ett statsfinansiellt perspektiv, eftersom det teoretiskt innebär att invandrare i mindre utsträckning konsumerar offentlig service och tar del av socialförsäkringssystemet.

3.2.2 Teorier om duala arbetsmarknader

Humankapitalteorin analyserar inte arbetsmarknadens karaktär som sådan, utan dess förmåga att absorbera humankapital hos den enskilde. Ett antagande för företrädare för teoriskolan om duala arbetsmarknader rör att arbetsmarknaden kan delas in i en primär och en sekundär del och att rörligheten mellan dessa delar är kraftigt begränsad.³⁵

Det betyder, i sin extrema hållning, att invandringen inte har någon påverkan på inföddas arbetsmarknad. För den som inte anammar den duala arbetsmarknadsteorin befinner sig ekonomin i ett annat läge och således får invandringen motsatt konsekvens, d.v.s. att invandringen tränger undan inföddas arbeten.³⁶

3.2.3 Teorier om diskriminering

En alternativ förklaring tar sin utgångspunkt i förekomsten av diskriminering. Det sker under ett antagande att resurssvaga grupper stängs ute från maktpositioner på arbetsmarknaden och i kampen om belöningar. Litteraturen om arbetsmarknadsdiskriminering lyfter fram två typer av diskriminering; *preferensbaserad* och *statistisk diskriminering*. Den förstnämnda har sitt ursprung i föreställningen att beslutsfattare på arbetsmarknaden har preferenser som gör dem benägna att diskriminera individer med utländsk bakgrund. Den sistnämnda baseras på att det råder ofullständig information om den enskildes produktivitet. I en sådan situation baseras bedömningen på genomsnittlig produktivitet hos grupper med motsvarande karaktäristika, såsom etnicitet.

3.3 Invandrares sysselsättningsgrad

Sysselsättningsgrad mäter hur stor andel av befolkningen som förvärvsarbetar. Hur denna fördelar sig i en befolkningsgrupp avser hur stor andel av en befolkningsgrupp som förvärvsarbetar. I tabell 1 framgår hur sysselsättningsgraden fördelar sig bland utrikes födda, uppdelat på de som har utländskt medborgarskap och de som har svenskt medborgarskap.

³⁴ Bevelander 1995, s. 10

³⁵ Ekberg 1991, s.39

³⁶ Ekberg 1995, s. 63

Tabell 1. Index för sysselsättningsgrad för utrikes födda, med eller utan svenskt medborgarskap, i ålder 16-64 år. Standardiserat för ålders- och könssammansättning³⁷

	Med utländskt medborgarskap	Med svenskt medborgarskap	Samtliga
1950	120	iu	iu
1960	105	102	104
1967	110	iu	iu
1975	99	102	100
1978	94	102	98
1987	83	96	90
1992	74	95	84
1994	61	91	75
2000	70	87	77
2002	71	86	77

Anmärkning: iu (ingen uppgift)

Källa: SOU 2004:21, s.19

Tabellen visar på en trendmässig nedgång i invandrares sysselsättningsgrad relativt sysselsättningen för infödda. Enligt Ekberg/Hammarstedt (2002) beror nedgången på 1970-talet på en kombination av en förbättrad absolut sysselsättningssituation för infödda och en motsatt utveckling för invandrare. Under 1980-talet förklaras nedgången i sysselsättningsgrad nästan enbart av en minskning i invandrares absoluta sysselsättningsgrad.³⁸ Bilden bekräftas av andra studier på området. Bevelander (1995) pekar på hur sysselsättningsgraden för utländska medborgare utanför Europa i synnerhet och utrikes födda i allmänhet minskat mellan åren 1960 och 1985 samt att minskningen är mest dramatisk för utrikes födda kvinnor. Att det råder skillnader i sysselsättning på basis av invandringsland bekräftas av Lundh (2002) och Bevelander (2001).

En annan relevant aspekt är betydelsen av invandringsår för sysselsättningsgraden. I detta avseende talar vi om kohorteffekter, alltså att olika invandrargrupper har olika individuell karaktäristika samt avsikter med invandring beroende på under vilken period de har invandrat. Lundh (2002) visar på hur sysselsättningsgrad och arbetslöshetsintensitet hänger samman med invandringsår och att det råder ett positivt samband mellan hur länge kohorten levit i Sverige och dess sysselsättningsnivå.³⁹

3.4 Invandrares inkomstutveckling

Graden av anknytning till arbetsmarknaden påverkar inkomsterna. Välfärdssystemen är uppbyggda på att människor, via socialförsäkringssystemet, erhåller kompensation för inkomstbortfall när individen inte arbetar. Inkomstbortfallsprincipen gäller emellertid inte individer som inte arbetat sedan tidigare, eftersom dessa inte har kvalificerat sig till dessa delar av

³⁷ Indexet utgår från sysselsättningen för svenskar som basår för givet observationsår. År 2000 var index för utländska medborgare 70, vilket innebär att de hade 30% lägre sysselsättningsgrad än svenskar, med samma ålders- och könssammansättning som svenskar detta år. 1950 var motsvarande index 120; sysselsättningsgraden var 20% högre för utländska medborgare, med samma ålders- och könssammansättning.

³⁸ Ekberg/Hammarstedt 2002, s.345

³⁹ För de som invandrade före 1970 är arbetslösheten 5%, vilket ska jämföras med omkring 20% för de som invandrade mellan 1996-2001. Arbetslösheten ökar trendmässigt i takt med invandringsår, Lundh 2002a, s. 23. Se också SOU 2004:21, s.23 som bekräftar tendensen.

välfärdssystemen. Välfärdsstaten omfördelar visserligen resurser mellan arbetande och arbetslösa, men denna ”kompensation” är av flera anledningar inte fullkomlig.⁴⁰ Följaktligen torde invandrades relativinkomster följa samma trend som sysselsättningen och minska från 1960-talet fram till idag samt med vistelsetid i Sverige. Tabell 2 bekräftar denna bild; inkomster för invandrare följer ett likartat utvecklingsschema som för sysselsättning.

Tabell 2. Index för arbetsinkomst/person i ålder 16-64 år för utrikes födda⁴¹

	Med utländskt medborgarskap	Med svenskt medborgarskap	Samtliga
1967	122	iu	iu
1978	92	108	100
1987	77	iu	iu
1992	61	84	73
1994	50	70	62
1999	55	70	64

Källa: Ekberg/Hammarstedt 2002, s. 347

Arbetsinkomsterna skiljer sig mellan olika invandrargrupper och mellan olika invandrarkohorter, vilket följer mönstret för sysselsättningsgraden.

Det sistnämnda stämmer väl överens med vad vi teoretiskt förväntar oss genom catchup-effekten. Scott (1999) visar emellertid att denna effekt inte ägt rum för de invandrare som invandrade på 1970 och 80-talet, vars inkomster 20-25 år senare låg under genomsnittet för medelinkomsttagaren.⁴²

Det är viktigt att betona att huvudorsaken till trenden är lägre sysselsättningsgrad. Även om det i litteraturen finns stöd för förekomsten av lönediskriminering är denna inte tillräckligt omfattande för att förklara hela effekten.⁴³

3.5 Invandrades grad av bidragsförsörjning

En ojämn fördelning av sysselsättning mellan invandrare och infödda leder till en ojämn fördelning av inkomster och bidragsförsörjning. Den bristande arbetsmarknadsanknytningen för invandrare har medfört ett ökat socialbidragstagande och att nivån ligger kraftigt över vad som vore representativt för gruppen. Socialbidragsmottagandet ökade kraftigt under första delen av 1990-talet när arbetsmarknaden var mycket sval och när flyktinginvandringen samtidigt, bland annat till följd av konflikten i forna Jugoslavien, var omfattande. Bidragen omfattade fler individer, bidragstiden blev längre och kostnaderna ökade.⁴⁴

⁴⁰ En del lyfter fram incitament till att arbeta som en förklaring. Den redan nämnda utformningen på välfärdssystemen är en annan.

⁴¹ Arbetsinkomst/person är ett samlingsbegrepp för både förvärsarbetande och icke-förvärsarbetande. Indexet utgår från arbetsinkomst för infödd som basår för givet observationsår.

⁴² Resultaten bekräftas av Hammarstedt/Zheng i SOU 2004:21, s. 39ff. De visar att de som invandrade innan 1970-talet hade en inkomst som översteg inföddas, medan det motsatta gällde för de som invandrade på 1970- och 80-talet.

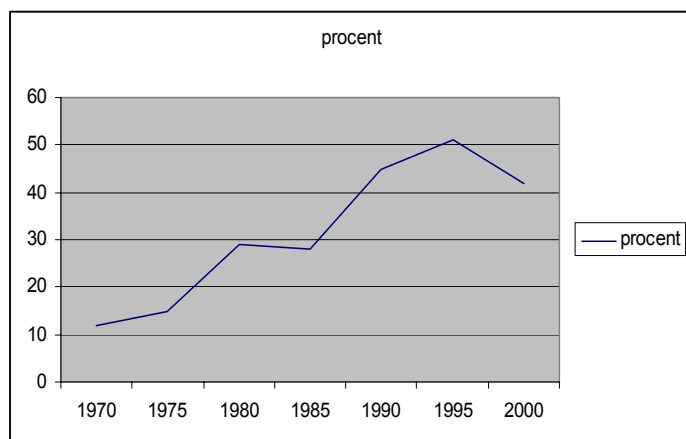
⁴³ Se Lundh 2002b. En dominerande föreställning betonar att den svensk lönebildningens karaktär av kollektiva förhandlingar hämmar förekomsten av lönediskriminering. Mot bakgrund av kollektivavtalssystemet och den höga fackliga organisationsgraden får den som väl erhållit en anställning på den reguljära arbetsmarknaden en lön som motsvarar den som gäller för övriga i samma yrke eller bransch.

⁴⁴ SOU 2004:21, s.103f. Se också Franzen 2001.

Ett annat skäl har att göra med att nyanlända flyktingar inte kvalificerat sig till socialförsäkringssystemen och följaktligen erhållit sin ersättning från KAS eller försörjningsstöd.⁴⁵

Sedan 1970-talet har andelen utbetalade socialbidrag/försörjningsstöd som går till invandrare ökat trendmässigt, se diagram 1.

Diagram 1. Andel av det totalt utbetalade socialbidraget som går till utländska hushåll, procent.



Källa. Lundh 2002, s.60

En tendens i samma riktning rör att invandrare i högre utsträckning uppbar socialbidrag som enda försörjning. Franzén (2001) menar att socialbidrag för många invandrare har blivit den enda försörjningsmöjligheten och att denna tendens förstärkts kraftigt sedan mitten av 1980-talet. Motsvarande mönster finns även för infödda, emellertid är detta inte lika tydligt och omfattande som för invandrare.⁴⁶

Det föreligger således anledning att anta att invandrare inte enbart är överrepresenterade bland socialbidragstagare utan att invandrare i genomsnitt också erhåller större bidragsersättningar än infödda, eftersom infödda i högre utsträckning har socialbidrag som kombinerande försörjningsinkomst till arbetsinkomster. Följaktligen är invandrare inte enbart en kostnad för kommunen i termer av att individen erhåller bidrag utan också att den i genomsnitt erhåller större ersättningar.

Även när det gäller uppbärande av socialbidrag framhåller litteraturen föreliggandet av kohorteffekter. Nyligen anlända invandrare har betydligt högre sannolikhet att uppbära socialbidrag än invandrare som varit i Sverige en längre tid.⁴⁷ I detta avseende är det av vikt att lyfta fram distinktionen mellan flyktingar och andra invandrare.

3.6 Invandringens effekter på den offentliga sektorns finanser

Forskningen på detta område har i Sverige genomförts genom tvärsnittundersökningar och för olika invandrarkohorter.⁴⁸ Studierna indikerar att invandrare gav ett nettobidrag till den offentliga sektorn, d.v.s. en omfördelning från invandrare till svenskar från 1960-talet fram till början av 1980-talet, med det omvända scenariot sedan mitten av 1980-talet. Nettobidraget under 1960-

⁴⁵ Lundh 2002a, s. 67

⁴⁶ Franzén (2001) undersöker socialbidragsmönstret 1983 och 1995 och finner att andelen bidragstagare med arbetsinkomst har sjunkit, medan andelen bidragstagare med arbetslöshetsersättning eller ingen annan ersättning förutom socialbidrag ökat. 11% av de infödda tillhörde och 38% av de utrikes födda tillhörde den senare gruppen.

⁴⁷ Lundh 2002a.

⁴⁸ Se t.ex. Ekberg 1991, 1995, 1999, Gustafsson 2001

och 70-talet uppgick till omkring 1% av BNP, medan överföringen från infödda till invandrare från och med 1990-talet omfattade 1-2% av BNP.⁴⁹

Idag sker en omfördelning av resurser från infödda till utrikes födda, vilket är analogt med att hävda att invandringen idag är en nettoutgift för den offentliga sektorn. Genom att göra separata kalkyler för olika invandrarkohorter framkommer en bild av att det är den bristande arbetsmarknadsanknytningen för nyanlända invandrare som är huvudorsaken till denna förändring. Skillnader i sysselsättning mellan infödda och invandrare är tillräckligt stor för att motverka effekten av det är invandras ålderssammansättning (d.v.s större andel i arbetsför ålder) som bestämmer skillnaden.

3.7 Orsaker till invandras svagare arbetsmarknadsanknytning

Litteraturen framhåller följande förklaringar:

- En *första* förklaring hänger samman med invandringens övergång från arbetskrafts- till flyktinginvandring och det som förväntas i enlighet med en humankapitalteoretisk utgångspunkt.⁵⁰
- En *andra* förklaring tar sin utgångspunkt i en förändrad efterfrågan på utländsk arbetskraft som en följd av den svenska ekonomins övergång från industri- till tjänstesamhälle under slutet av 1970-talet och framåt. Följaktligen har tjänsteinnehållet ökat i produktionen, vilket torde ha medfört skärpta krav på arbetskraften att besitta kunskaper som är särskilda för invandringslandet, exempelvis gällande språk och kunskap om formella och informella regelsystem.⁵¹ Den ekonomiska omvandlingen förändrade efterfrågan på humankapital och förändrade arbetslivet. Övergången innebar att det blev svårare för nyanlända flyktingar att erhålla ingångsjobb, eftersom tröskeln blev högre när kunskapsinnehållet ökade även för lågkvalificerade arbeten.
- En *tredje* förklaring tar sin utgångspunkt i att diskrimineringen på arbetsmarknaden har ökat. Flyktinginvandringen har medfört att osäkerheten kring invandrarnas kompetens, vilket i sin tur ökat risken för statistisk diskriminering; att uppfattningen om egenskaper hos genomsnittet för en invandrargrupp (eller invandrargruppen som helhet) bestämmer hur den enskilda individen bemöts på arbetsmarknaden. Det förefaller vara föreliggandet av anställningsdiskriminering som är det centrala problemet framför lönediskriminering, eftersom den institutionella utformningen på arbetsmarknaden försvårar denna diskriminering.
- En *fjärde* förklaring riktar in sig på välfärdsstaten och den sammanpressande lönestrukturen. Avsikten med de små löneskillnaderna och höga ersättningsnivåerna har varit att underlätta strukturomvandling och gynna teknisk utveckling genom utslagningen av lågavlönade arbeten. Detta har inneburit att invandrare stängs ute eftersom de inte erbjuds låglönearbeten.⁵²

3.8 Tendenser

3.8.1 Geografisk dimension

En annan tendens rör invandras boendesituation och geografiska fördelning. I detta avseende föreligger det två tydliga tendenser. Dels att invandringen tenderar att koncentreras till storstäder

⁴⁹ Ekberg 1999

⁵⁰ Arbetskraftsinvandring sker från en planerad horisont där den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande redan i ett initialt skede. Flyktinginvandring har orsaker i andra faktorer.

⁵¹ Ekberg/Hammarstedt 2002, s.348. Se även Lundh 2002a för en liknande diskussion.

⁵² SOU 2004:21, s.49

och dels att invandringen inom dessa storstäder koncentreras till vissa områden.⁵³ Denna segregation är inte enbart avhängig socioekonomiska faktorer, utan har en etnisk dimension. Det sker inte enbart en skiljelinje mellan hög- och låginkomsttagare.

*Särskilt invandrare från delar av Afrika och västra Asien har mycket låga inkomster också i bostadsområden som i segregations-sammanhang ses som mindre problematiska (medelinkomst- och höginkomstområden).*⁵⁴

Emellertid är det viktigt att betona att den socioekonomiska aspekten är viktig och betydande i sammanhanget. Utlandsfödda är överrepresenterade i de lägre decilierna på inkomstskalan och är koncentrerade till bostadsområden med låg eller mycket låg inkomst.

3.8.2 Regionala variationer

Den stora merparten av undersökningar kring invandrades sysselsättningsituation har behandlat riket som helhet. På senare år har allt fler studier betonat de regionala variationer som råder när det gäller invandrades arbetsmarknadsintegrering.

Ekberg/Ohlsson (2000) genomför en studie av bosnier som invandrade till Sverige under 1993 och 1994 och deras arbetsmarknadssituation 1997. De finner stora regionala variationer i sysselsättning och inkomstutveckling; bosnier i Jönköpings län har en avsevärt bättre sysselsättningsituation än vad som är fallet för bosnier i exempelvis Malmö.⁵⁵ De förklarar olikheten med att näringsstrukturen lämpar sig olika väl för att absorbera invandrare och att den regionala arbetsmarknadssituationen som helhet (t.ex. allmän arbetskraftsefterfrågan) har betydelse.⁵⁶

Även andra studier betonar regionala variationer i sysselsättning.⁵⁷ Det framgår att det är stora skillnader i sysselsättning för invandrare från tredje världen beroende på vilket län de verkar i. I vissa regioner, t.ex. Jönköping, Kronoberg och Stockholm var andelen förvärvsarbetande högre än riksgenomsnittet för både infödda och utomeuropeiska invandrare.⁵⁸ I en annan studie fokuserar man på orsakerna till detta och finner att det har att göra med näringsstruktur och förekomsten av nätverk som absorberar invandrare i högre utsträckning.⁵⁹ Dessa studier indikerar på att det föreligger särdrag på de regionala arbetsmarknaderna som påverkar invandrades arbetsmarknadssituation. Det kan, utöver det som nämns ovan, ha sin grund i att benägenheten att diskriminera invandrare skiljer sig åt mellan olika regioner. Andra förklaringar tar sin utgångspunkt i egenskaper i det lokala flyktningmottagandet.⁶⁰

⁵³ SOU 2000:37, s.223ff

⁵⁴ SOU 2000:37, s.240

⁵⁵ 1997 hade bosnier i småföretagardistriktet (Gnosjö, Vaggeryd, Gislaved och Värnamo) en sysselsättningsgrad på 77%. Motsvarande siffra för Malmö var 14,4%.

⁵⁶ De finner ett positivt samband mellan tillverkningsindustrins storlek i en kommun och sysselsättningsgrad för bosnier. Skattningen visar att bosniernas sysselsättningsgrad ökar i takt med att den allmänna sysselsättningsnivån blir högre. Ekberg/Ohlsson 2000, s.436

⁵⁷ Se Lundh 2002a och Lundh/Bevelander i SOU 2004:21, s.133ff

⁵⁸ Lundh 2002a, s.41

⁵⁹ 2004:21, s. 147

⁶⁰ 2004:21, s.148

4. Det kommunala utjämningsystemet

4.1 Det kommunala utjämningsystemets framväxt

Redan 1917 fattade riksdagen beslut om ett generellt system för statsunderstöd åt särskilt skattetyngda kommuner. Beslutet hade föregåtts av en rad utredningar och förslag på området under 1800-talet. För att erhålla bidrag i systemet var skattetrycket tvunget att uppnå till en viss nivå och bidragen utbetalades utifrån en fastlagd skala. Systemet präglades av en rigiditet och kategoriska normer, vilket ändrades 1921, med följden att behandlingen blev mer diskretionär till sin karaktär.⁶¹ Efterhand kom även städer att omfattas av systemet och staten började använda statlig skatt för att utjämna skattetrycket mellan kommuner. Från och med 1950-talet ersattes högt skattetryck med låg skattekraft (låg beskattningsbar inkomst) som bidragsgrundande parameter.⁶² Parallellt med detta försökte det offentliga stärka den kommunala skattekraften genom kommunsammanslagningar.⁶³

1966 inrättades det första allmänna kommunala utjämningsystemet och bestod av tre delar; bidrag på basis av låg skattekraft, ersättning för hög utdebitering samt extra utjämningsbidrag. Det sistnämnda betalades om synnerliga skäl förelåg, exempelvis vid höga skolskjutskostnader eller kraftig befolkningsminskning.⁶⁴

Under 1970- och 80-talet förändrades systemet kontinuerligt och det ägde rum en rad utredningar på området.⁶⁵ Förändringarna som skedde gick i riktning mot mer utjämning och större komplexitet. I huvudsak har systemet med statsbidrag motiverats utifrån skäl att hjälpa små fattiga kommuner, men också den *skattetekniska grunden* och *stimulansgraden*. Med den skattetekniska grunden avses en vilja att utjämna den del av verksamheten som är statlig till sin karaktär.⁶⁶ Med stimulansgrad avser att uppmuntra kommuner att representera en verksamhet och kvalitet som ligger i linje med statsmaktens intentioner. Detta har skett genom att staten utfärdar specialdestinerade bidrag som syftar att täcka kommunens kostnader för ansvarsområden.

1985 infördes en skatteutjämningsavgift för kommuner med mycket hög skattekraft. Avgiften kom omgående att omfatta alla kommuner och landsting. På så sätt fastställdes en ordning där staten och kommuner delade på finansieringsansvaret i vissa delar.

Från och med 1950 fram till reformer på 1990-talet var skattekraft och beskattningsbar inkomst/invånare bidragsgrundande. Utjämnningen skedde genom att beräkna den skattekraft som behövs för att en kommun ska ha möjligheten att ge likvärdig service till samma kostnad som grannkommunen och jämföra denna skattekraft med den verkliga skattekraften. Skillnaden däremellan reglerade staten genom att tillföra medel.⁶⁷ Således kan man beteckna utjämnningen, vilken var fullkomligt finansierad av staten, som indirekt och kompensationsinriktad. I takt med att fler kommuner stod som bidragsmottagare gick utvecklingen mot ett generellt och direkt utjämnande system.⁶⁸

⁶¹ SOU 2000:120, s. 51.

⁶² Söderström 1995, s.15

⁶³ 1952 implementerades en kommunindelingsreform, som innebar att antalet kommuner minskade från 2498 till 1037. En senare omläggning ägde rum 1977, med följden att antalet kommuner fastställdes till 280.

⁶⁴ SOU 2000:120, s.54

⁶⁵ Se, tex. SOU skatteutjämningsrevisionen (SOU 1972:44), Kommunalekonomiska utredningen (SOU 1977:78), Skatteutjämningskommittén (SOU1985:61), Kommunalekonomiska kommittén (KEK) för utredningar.

Riksdagsbeslut på området togs exempelvis genom proposition 1973:44 och proposition 1984/85:120. Se SOU 2000:120, s.53ff för översikt över utredningar och propositioner.

⁶⁶ Söderström 1995, s.11

⁶⁷ DS 2002:7, s37

⁶⁸ SOU 2000:120, s.61

4.2 Utjämningsystemet 2003

4.2.1 Principiella utgångspunkter

Utformningen av det kommunala utjämningsystemet vilar på följande grundtankar:

- Ett eftersträvande av likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting.
- Ett utjämnande av strukturella kostnadsskillnader.
- Att statsbidrag bör förverkligas genom generella (och inte specialdestinerade) bidrag.

Målsättningen formuleras i enlighet med:

”Nuvarande bidrags- och utjämningsystem utgår från målen att skapa likvärdiga förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av inkomstförhållanden och opåverkbara strukturella kostnader. Det sker genom en långtgående utjämning av skatteinkomster och genom att beakta strukturella merkostnader.”⁶⁹

Utgjämningsystemet var i princip självfinansierade, under restriktionen att staten tillförde medel via de generella statsbidragen. Från och med 2003 förändrades utjämningsystemet från att kommuner betalade avgift till systemet för att täcka uttagen till att uttagen skedde från statsbudgetens inkomstsida. År 2003 förelåg en situation där större kommuner och städer erhöll högst bidrag från systemet. Tabell 3 ger en tillfredsställande bild över detta.

Tabell 3. Kommuner med högst bidrag, utfall totalt tkr, år 2003.

Kommun	Summa bidragsinkomster, kr/inv	Summa bidragsinkomster, Mkr
Malmö	9000	2 380
Göteborg	3000	1 420
Norrköping	5700	700
Örebro	5500	690
Eskilstuna	6500	650
Jönköping	4800	570
Borås	5700	560
Helsingborg	4500	530
Skellefteå	6500	470

Källa; SCB 2003, s.7

Utformningen innebar att utjämningen drevs ett steg längre. Systemet var baserat på fyra sorters bidrag:⁷⁰

- **Inkomstutjämning.** Syftet var att garantera att alla kommuner och landsting hade ett lika stort skatteunderlag per invånare, oavsett den faktiska situationen i kommunen. Utjämningen skedde via bidrag och avgifter som eliminerade 95% av skillnaderna i

⁶⁹ 2003:88; s 11

⁷⁰ Beskrivningen baserar på framställningen i DS 2002:7, s.38 och SOU 2000:120, s.60f. I prop 2003/2004 omvandlades inkomstutjämningsbidraget och det allmänna bidraget till ett statligt inkomstutjämningsbidrag som i stort innehåller detsamma som dessa två sammanslagna.

kommuners skattebaser. Detta ägde rum genom att kommuner med lägre skatteunderlag per invånare än riksgenomsnittet erhöll bidrag medan kommuner med högre skatteunderlag betalade en avgift. Utgångspunkten var att det totala utfallet av avgifter och bidrag skulle vara detsamma så att utjämningen blev statsfinansiellt neutral. Inkomstutjämningen garanterade att alla kommuner tog del av den ekonomiska utvecklingen i stort.

- **Kostnadsutjämning.** Syftet var att utjämna strukturella kostnads- och behovskillnader, d.v.s. en utjämning av verksamhetskostnader som hade sin grund i opåverkbara faktorer, t.ex. åldersstruktur eller geografiskt läge. Således skedde ingen utjämning för skillnader i vald verksamhetsnivå, nivå på avgifter eller effektivitet. Även i denna del erhöll en del kommuner bidrag, medan andra betalade avgift och även i denna utjämningsdel förblev utjämningen statsfinansiellt neutral.
- **Allmänt bidrag.** Det bestod av ett generellt statsbidrag som gavs lika stort per invånare i alla kommuner och har fungerat som ett instrument för att reglera överenskommelser mellan staten och kommunerna. I detta avseende är det generella bidraget en del av förverkligandet av finansieringsprincipen. Det generella bidraget har efterhand kompletterats med ett bidrag som är åldersstrukturbaserat.
- **Införandebidrag.** Ett särskilt bidrag som gällde fram till 2004 och som avsåg att kompensera för att implementeringen av det nya förslaget kunde medföra ett kraftigt negativt genomslag i vissa kommuner.

4.2.2 Inkomstutjämning

Skatteunderlaget är den enskilda faktor som påverkar möjligheten att upprätthålla likvärdiga ekonomiska förutsättningar i kommunerna. Följaktligen står denna i fokus för inkomstutjämningen. Den relativa skattekraften är ojämnt fördelad mellan kommunerna. Omkring 80% har en skattekraft som understiger genomsnittet, 15% befinner sig nära genomsnittet och omkring 5% har en relativ skattekraft som överstiger 120% av genomsnittet.⁷¹ Uppdelat på olika kommungrupper framkommer följande mönster, se tabell 4.

Tabell 4. Genomsnittlig relativ skattekraft per kommungrupp 2003.

	Relativ skattekraft
Landsbygdskommun	83%
Glesbygdskommun	85%
Medelstor stad	93%
Industrikommun	93%
Större stad	97%
Storstad	113%
Förort	117%

Källa: SOU 2003:88, s.56

Under 1990-talet tycks behovet av inkomstutjämning inte ha minskat. Snarare förefaller det som att kommunerna blivit mer heterogena i termer av inkomster.⁷² Tabell 5 visar utvecklingen under 1990-talet, mätt som genomsnittlig nivå, standardavvikelse och relativ standardavvikelse.

Tabell 5. Kommuners inkomster, medelvärde och standardavvikelse

⁷¹ SOU 2003:88, s.55

⁷² Ds 2002:7, s.45

År	1991	1993	1995	1997	1999
Medelvärde	89,1	92,3	98,0	104,9	115,9
Standardavvikelse	11,9	10,9	11,5	12,6	14,0

Källa; DS 2002:7, s.45

I takt med att spridningen har ökat har inkomstutjämningen fått ett allt större omfång. I inkomstutjämningsdelen omfördelades 2003 omkring 14 miljarder och i kostnadsutjämningen 5,2 miljarder. Den invånarrelaterade bidraget var omkring 3200 kr/invånare för kommunerna.⁷³

Utjämningen syftar till att kommunerna ska kunna erbjuda samma verksamhet till samma pris, vilket brukar benämnas som att kommunerna ska ha samma skattepris. Samtidigt resulterar inte utjämningen i det svenska systemet i en fullkomligt enhetlig skatteprisnivå. Det beror på att utjämningen baserar sig på en fastställd verksamhetsnivå, som kommuner i realiteten kan överträffa till det skattepris som gäller.⁷⁴

Ett centralt inslag i inkomstutjämningen, genom att den utgör en del av beräkningen, är den länsvisa skattesatsen. Den motsvarar 95 procent av medelskattesatsen för kommuner i landet 2003 justerat för de skatteväxlingar som ägt rum som en följd av huvudmannaskapförändringar mellan kommun och landsting sedan 1991.⁷⁵ Följaktligen uppgår systemets kompensationsgrad till 95 procent, d.v.s. skillnaden mellan en kommuns egen skattekraft och medelskattekraften utjämnas till 95 procent. Det innebär att utjämningsgraden varierar mellan 98-109 procent beroende på vilken skattekraft kommunen har.⁷⁶

Motivet till att använda länsvisa skattesatser är att kommuner inte ska kunna påverka storleken på bidrag genom att justera skatten uppåt eller nedåt. De länsvisa skattesatserna ändras enbart vid skatteväxlingar.⁷⁷ Ett annat skäl är att motverka omfördelningseffekter inom kommunsektorn. Om kommuners egna skattesatser ligger till grund för inkomstutjämningen skulle en kommun som betalar avgift erhålla en högre avgift för att betala en bidragsökning till följd av att en viss kommun höjer sin kommunalskatt.

4.2.2.1 Beräkningsmetod

Kommuner erhåller statligt inkomstutjämningsbidrag på basis av följande beräkning:

$\text{Statligt inkomstutjämningsbidrag} = (\text{medelskattekraft} - \text{egen skattekraft}) * \text{länsvis skattesats}$

Kommunen erhåller ett bidrag om den egna skattekraften är mindre än medelskattekraften. Den egna skattekraften är avhängig den beskattningsbara inkomsten i kommunen.

De kommuner som har en skattekraft som överstiger den garanterade skattekraften betalar en inkomstutjämningsavgift till staten, vilken representerar skattekraftsskillnaden multiplicerad med en enhetlig skattesats för kommunerna inom varje län.

Sedan ett par år tillbaka hanterar systemet de problem med kraftiga margineffekter som förelåg tidigare. Detta sker genom att kommuner med låg skattesats får behålla en viss del (5%) av den egna skattekraftsökningen.

⁷³ SOU 2003:88, s. 34

⁷⁴ SOU 1994:144, s. 31

⁷⁵ Prop 2003/2004, s. 21

⁷⁶ SOU 2003:88, s. 61

⁷⁷ SOU 2003:88, s.58

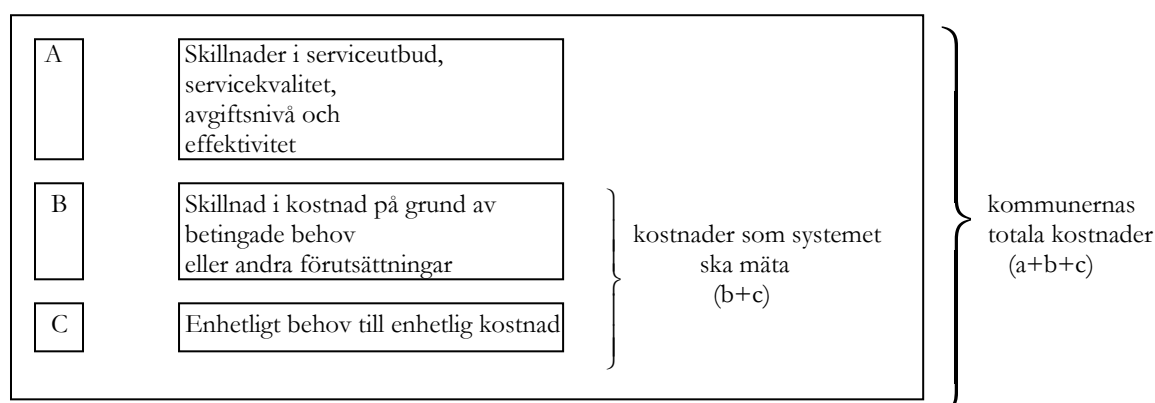
4.2.3 Kostnadsutjämning

Kommuner kan erhålla en hög skattekraft (t.ex. på grund av många höginkomsttagare i kommunen), men trots det ha stora välfärdsåtaganden beroende på åldersfördelning eller andra faktorer. Kompensationen av skattekraften kombineras med en utjämning av kommunernas kostnadsskillnader för given välfärdsverksamhet, som tar sin grund i icke-påverkbara faktorer. Det föreligger enligt detta synsätt skillnader i strukturell efterfrågan på den välfärd som kommuner tillhandahåller.

Det är viktigt att betona att kostnadsutjämningen behandlar verksamheter som kommuner är ålagda att utföra. Således omfattas inte kultur och fritidsverksamhet av utjämningen. Vidare bör kommuner som utför verksamhet bättre än genomsnitt till en högre kostnad finansiera detta genom högre skatt, avgifter eller effektivare verksamhet.⁷⁸ Det är en rad faktorer som kostnadsutjämningen avser att ta i beaktande, se bilaga A1.

I figur 2 finner vi principerna för utjämning; de delar som kostnadsutjämningen avser och inte avser att kompensera för. Principskissen utgör grunden till det antagande b, d.v.s. att kostnadsskillnader inte har sin grund i olika servicenivå mellan kommuner, som gjordes i avsnitt 1.4.

Figur 2. Principskiss över kostnadsutjämningen.



Källa: SOU 2003:88, s.86

4.2.3.1 Beräkningsmetod

Standardkostnadsmetoden har använts sedan 1996 och utgår från varje kostnadstyp eller verksamhet för sig. Det medför att man utarbetar delmodeller för varje verksamhet som i sin tur genererar en standardkostnad, uttryckt i kronor per invånare. Genom kommunernas standardkostnader erhåller man ett vägt riksgenomsnitt, vilken utgör den kostnad kommunen skulle ha haft om de bedrivit verksamheten vid en genomsnittlig avgifts- och ambitionsnivå.⁷⁹ Genom att summera standardkostnaderna framkommer en strukturkostnad, dels en genomsnittlig och dels en för varje enskild kommun. Om kommunens strukturkostnad överstiger (understiger) genomsnittet för kommunerna erhåller (betalar) kommunen ett bidrag (avgift).

4.2.3.2 Kostnadsutjämning och invandrarrelaterade faktorer

I kapitel 3 konstaterades att invandrare i vissa avseenden har högre anspråk på kommunal service än infödda. Som en följd av detta upprätthåller kommuner en del verksamheter som riktas explicit till invandrare (t.ex. modersmålsundervisning). Samtidigt är de flesta kommunala

⁷⁸ SOU 2003:88, s.85

⁷⁹ SCB 2003, s.10

verksamheter generellt inriktade och i den mån olika befolkningsgrupper har olika behov av kommunal service ska detta tas i beaktande i det kommunala utjämningsystemet. En stor del av kostnadsutjämnningen baserar sig på faktorer som direkt eller indirekt återkopplar till socioekonomiska förhållanden. Det är i huvudsak genom denna utjämning som utjämningsystemet beaktar kostnader som är förknippade med att en kommun har en stor andel av befolkningen med utländsk bakgrund. Föreliggande skillnader i välfärdsanspråk mellan infödda och invandrare antas således följa ett likartat mönster för vad som är fallet för socioekonomiska förhållanden.⁸⁰

Däremot utgör etnicitet en parameter i några av de verksamheter som utjämningsystemet verkar genom. Kompensationen för kostnader förknippade med invandring sker antingen genom explicit uttryckta variabler som enbart behandlar invandrare eller genom variabler där invandrare ingår i den mån de omfattas av variabelns kännetecken.

- **Direkt kompensation.** Denna kompensation sker genom att det inom vissa delmodeller finns variabler som explicit återkopplar till invandrare. I t.ex. modellen för individ- och familjeomsorg (IFO-modellen) är variabeln ”flykting eller nära anhörig som vistats i Sverige mellan 3 och 9 år” central. Distinktionen har sin grund i att staten via introduktionsbidrag täcker kommunens kostnader för flyktingmottagande i cirka 3,5år. En annan variabel är ”utrikes födda utanför EU och Norden som vistats i Sverige upp till 20 år”.
- **Indirekt kompensation.** En sådan variabel representeras av andelen arbetsökande utan A-kassa. Eftersom kommuner med hög andel av invandrare har hög andel arbetsökande utan A-kassa går kompensationen i samma riktning.

Systemets utformning ger upphov till en risk/möjlighet för dubbelkompensation. Ovanstående ger vid handen att utjämningsystemet i hög utsträckning ta hänsyn till invandringens förändrade karaktär. Avgränsningen har skett för att arbetskraftsinvandringen inte ska ingå som parameter. Det är, vid första anblicken, inte möjligt att ge ett entydigt svar på frågan om kommunerna får ersättning för merkostnader för en hög andel av befolkningen med utländskt bakgrund.

Modersmålsundervisning är en annan verksamhet vars kostnader som systemet avser att kompensera för. Således beräknades en merkostnad för barn i åldern 7-15 år med finskt eller utomnordiskt medborgarskap. Kommuner med en högre andel av dessa barn antas ha större kostnader, eftersom dessa barn i stor utsträckning medverkar i modersmålsundervisningen.⁸¹ Kommuner med mycket hög kostnad för modersmålsundervisningen erhåller inte alltid lika hög ersättning. Systemet kompenserar för barn med utländskt medborgarskap när antalet barn som är berättigade till undervisningen är fler. Även barn med svenskt medborgarskap, men med t.ex. föräldrar som är utrikes födda, är nämligen berättigade till och deltar i modersmålsundervisning. Det föreligger ingen klarhet kring om kommuner med hög andel barn med utländsk bakgrund blivit underkompenserade i systemet. I takt med att invandrare med svenskt medborgarskap fått allt svagare arbetsmarknadsanknytning har det rests krav för att utrikes födda ska vara grunden för invandrarfaktorn.

En annan kompensation sker genom att kommuner med en högre andel ungdomar med utländsk bakgrund än riket erhåller bidrag. Med utländsk bakgrund avses barn och ungdomar i åldern 0-19 år med minst en förälder född utanför EU och Norden. Ersättningen uppgår till 75 kronor per invånare för varje procentenhet som kommunens andel överstiger riket. Uppgifterna om andelen barn med och ungdomar med utländsk bakgrund uppdateras årligen. 2003 erhöll 40 kommuner ersättning för detta.⁸²

⁸⁰ SOU 2003:88, s.278

⁸¹ SOU 1998:151, s.77

⁸² SOU 2003:88, s.162f

Tabell 6. Ersättning för barn och ungdomar med utländsk bakgrund, 2003.

Kommun	Totalt (Mkr)	Bidrag (kr/inv)
Stockholm	150	199
Göteborg	112	238
Malmö	122	465

Källa: SOU 2003:88, s.163

Kompensationens omfattning är en konstant och återkopplar inte direkt till någon existerande och identifierbar kostnad och faller under de delmodeller som benämns som ej verksamhetsanknutna, se bilaga A2 för en redogörelse för dessa. Ersättningen baseras på en uppskattad merkostnad.⁸³

Merkostnader för invandring och flyktingmottagande i andra kommunala verksamheter behandlas således inte explicit som etnicitetsmässiga faktorer i utjämningsystemet. Kompensationen är avhängig om invandrare ingår i de delgrupper som tas i beaktande. Om exempelvis elever med utländsk bakgrund i större utsträckning väljer individuella program eller går fler år än genomsnittet i gymnasieskolan så erhåller kommunen bidrag för detta. Motsvarande kompensation sker om invandrare genomgår arbetsmarknadsutbildningar.

Det kommunala utjämningsystemet i stort (inklusive det generella statsbidraget) ger kommuner en större ersättning för en utländsk än för en svensk medborgare. Om denna stämmer överens med den faktiska kostnaden är emellertid oklart.

4.3 Flyktingmottagande och kommuner

Kommuner har det övergripande ansvaret för utförandet av flyktingmottagandet. Arbetet styrs av de invandrapolitiska målsättningarna och de ekonomiska ramar som staten sätter upp genom statliga bidrag.

Enligt det system för flyktingmottagande som varit gällande sedan 90-talet utgår en statlig introduktionsersättning till kommunerna för att hantera flyktingar. Introduktionsersättning består av ett grundbelopp som är tänkt att täcka administrativa kostnader för flyktingmottagande⁸⁴ och ett schablonbelopp som är knuten till den enskilde och följer med vid flyttning.⁸⁵ Den senare är tänkt att täcka kommunens kostnader för flyktingmottagande i genomsnitt 3,5 år.⁸⁶ Med flyktingmottagande avses inte enbart försörjningsstöd, enligt Regeringens proposition 1989/90:105 ska den även ersätta kommunernas kostnader för:

- Svenskundervisning (SFI)
- Sysselsättningskapande åtgärder
- Tolkar
- Samarbetsprojekt mellan kommuner och andra aktörer under introduktionen.
- Merkostnader inom barnomsorg och skola

I praktiken förefaller det som att kostnader förutom försörjningsstödet inte täcks genom introduktionsersättning i de större städerna i Sverige. Hammarstedt (2003) visar på hur Malmö

⁸³ Denna är utarbetad av Svenska kommunförbundets integrationsberedning.

⁸⁴ Grundbidraget ges till den kommun som har en överenskommelse om flyktingmottagande.

⁸⁵ Hammarstedt 2003, s. 65

⁸⁶ Hammarstedt 2003, s. 69

kommun 1999 hade 12% högre kostnader för försörjningsstöd för 1999års flyktingkontingent än vad kommunen fått ersättning för. Det implicerar att övriga kostnader under flyktingarnas introduktion finansieras med andra medel än introduktionsersättningen.

4.4 Kritik mot utjämningsystemet

Kritiken mot utjämningsystemet tar i huvudsak sin utgångspunkt i att den är *orättvis* och att den leder till en *olämplig incitamentsstruktur* för kommunerna. Dessa aspekter utgör ej sällan grundläggande element i en kritik som riktar in sig på detaljer i systemet eller brister i metodval.

En del kritiserar systemet för föreliggandet av en obalans mellan inkomst- och kostnadsutjämnningen, eftersom inkomstutjämnningen uppgår till närmare 100% medan kostnadsutjämnningen enbart motsvarar 90%. I detta sammanhang kritiseras den fullkomliga inkomstutjämnningen på basis av att en hög skattekraft hänger samman med högre lönekostnader och allmän arbetskraftsefterfrågan i kommunen.⁸⁷

Ovanstående härleds från utjämningsystemets påstådda negativa inverkan på kommuners incitamentsstruktur. En alltför omfattande utjämning tar bort kommuners incitament att stärka den kommunala skattekraften/skattebasen genom att föra en aktiv näringspolitik. Kommuner erhåller nämligen, som en följd av utjämnningen, endast en mindre del av de ökade skatteinkomster som genereras vid en förstärkt skattebas, eftersom resterande försvinner i minskade statsbidrag eller ökade avgifter för finansiering av verksamhet i andra kommuner.⁸⁸

Analogt med detta uppkommer ett problem med kraftiga marginaleffekter för kommunerna.⁸⁹ Sedan justeringar i det kommunala utjämningsystemet under 2001 är denna mer eller mindre eliminerad. Emellertid föreligger det fortfarande kommuner som tvingas betala mer i avgift än vad som tas ut i skatt på den del av skatteunderlaget som överstiger medelskattekraften.⁹⁰

Incitamentsstrukturen är utgångspunkten också i kritiken av kostnadsutjämnningen. Kommuner anses kunna anpassa verksamheten på ett sätt som genererar största möjliga utfall från systemet. Eftersom kostnadsutjämnningen baseras på genomsnittet av de faktiska kostnaderna för t.ex. åldersstrukturen kommer kommuners verkliga kostnader att befinna sig över eller under genomsnittskostnaden. Som en följd av det kommer kommuner att över- eller underkompenseras i systemet. Kommuner kan således agera på ett sätt som medför att de hamnar i en position som ger kompensation.⁹¹ Kritiken mot kostnadsutjämnningen fokuserar även på metodvalet. Underlaget för att ta fram strukturkostnadsindex och andra verktyg sker genom regressionsanalys. Analyserna sker på basis av observationer av faktiska kostnadsskillnader. Emellertid är de faktiska kostnaderna för en verksamhet inte enbart avhängiga av behov eller kostnadsläge, utan även inkomstnivå och politiska värderingar på det området. Det innebär att inkomstnivå och värderingar kan vara det förklarande i den statistiska analysen och inte kostnadsskillnader som var syftet.⁹² En liknande kritik tar sin utgångspunkt i förekomsten av oförklarade observerade kostnadsskillnader som därmed inte bedöms när standardkostnaden skattas. På så sätt kan kommuner under- eller överkompenseras på grunder som inte till fullo speglar de verkliga kostnaderna.⁹³

Bristen på statliga tillskott och att finansieringen skett via avgifter som betalas av kommuner har varit en annan kritikerpunkt i debatten. I systemet som trädde i kraft i januari 2005 har denna

⁸⁷ SOU 2003:88, s. 62

⁸⁸ DS2002:7, s.43

⁸⁹ En ökning i kommunens skatteinkomster leder till ett inkomstbortfall, i vissa fall så omfattande att nettoeffekten av skatteinkomsökningen är negativ.

⁹⁰ SOU 2003:88, s.62

⁹¹ DS2002:7, s.49f. Man kan exempelvis tänka sig att kommuner försöker locka till sig friska pensionärer som inte kräver omfattande sjukvård eller omsorg.

⁹² SOU 1994:144, bilaga 8, s. 48

⁹³ SOU 1994:144, bilaga 8, s. 49

kritik tillgodosetts genom att staten, via det statliga inkomstutjämningsbidraget, ansvarar för finansieringen.

4.5 Ett nytt utjämningsystem 2005

På basis av bland annat utjämningskommitténs förslag är inkomstutjämnningen och det generella statsbidraget från och med 2005 ersatt med ett statligt inkomstutjämningsbidrag, som beräknas med utgångspunkt i skillnaden mellan den garanterade och faktiska skattekraften i kommunen. Denna multipliceras sedermera med en enhetlig skattesats för kommunerna inom varje län (länsvis skattesats).⁹⁴ Således förefaller det som att det nya statsutjämningsbidraget har stora likheter med det tidigare systemet, med den viktiga skillnaden att staten tar det finansiella ansvaret.

⁹⁴ Proposition 2003/2004:155.

5. Det kommunala utjämningsystemet och Malmö kommun

5.1 Inledning

På förhand är det rimligt att förvänta sig att Malmö stad, mot bakgrund av befolkningens sammansättning, är en stor mottagare av ersättning från det kommunala utjämningsystemet. Till att börja med sker en genomgång av vilka intäkter och kostnader som Malmö har totalt för flyktingar. Därefter sker genomgång av kommunens resursfördelningssystem.

En viktig del av organisationsstrukturen utgörs av stadsdelarna och stadsdelsfullmäktige. Stadsdelsfullmäktige har huvudansvaret för individ- och familjeomsorg, vård och omsorg och pedagogisk verksamhet för barn och ungdomar mellan 0- 15 år. Vidare har stadsdelarna ansvar för ekonomisk hjälp, försörjningsstöd och introduktionsersättning. Därutöver finns det facknämnder som har ansvar för helhetsbilden av olika verksamheter.

5.2 Befolkningsstruktur

Med befolkningsstruktur avses åldersfördelning, andel av totalbefolkning med utländsk bakgrund samt socioekonomiska förhållanden (inkomst, sysselsättning), eftersom dessa står i centrum i utjämningsystemet. Malmö har en medelålder som ligger något över nivån för riket. Dels har Malmö en större andel pensionärer än riket och dels en lägre andel barn än riket. På längre sikt kommer eventuellt fördelningen vara helt motsatt. Befolkningen skiljer sig dessutom gentemot riket med avseende på etnicitet.

Tabell 7. Antal och andel av totalbefolkningen med utländsk bakgrund i Malmö, 2003

	Antal	Andel av totalbefolkningen	Riket
Födda i utlandet	64 476	24%	12%
Födda i Sverige ⁹⁵	20 337	8%	6%

S:a	84 813	32%	18%

Källa: SCB 2004, "Befolkningsstatistik i sammandrag, 1960-2004".

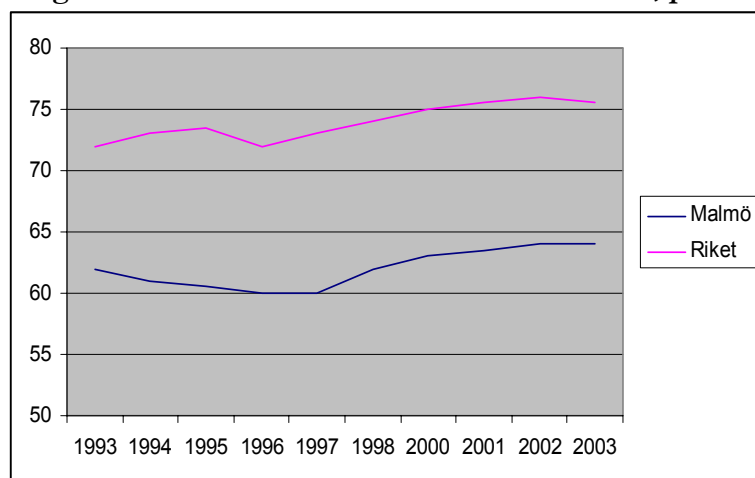
I kapitel 3 framgick det att invandrare i högre utsträckning än infödda erhåller socialbidrag. Den högre andelen människor med utländsk bakgrund återspeglar sig i socialbidragets fördelning med avseende på etnicitet. 2002 kostade socialbidrag (exkl. flyktingbidrag) 2398 kr/inv jämfört med 811 kr/inv för riket som helhet.⁹⁶

Förvärvsfrekvensen i Malmö ligger omkring 10 procentenheter under genomsnittet för riket. 2003 var förvärvsfrekvensen 64% i Malmö, för utrikes födda 46%, se diagram 2.

⁹⁵ Båda föräldrarna är födda i utlandet.

⁹⁶ SCB "Befolkningsstatistik i sammandrag"

Diagram 2. Förvärvsfrekvens⁹⁷ Malmö och Riket, procent, år 1993-2003.



Källa: Malmö stads Årsredovisning 2003, s. 15

5.3 Intäkter

Malmö stads totala intäkter uppgick 2003 till 12 666 Mkr. Kommunens intäkter fördelades enligt följande:

Tabell 8. Fördelning av kommunens intäkter, år 2003

Verksamhet	Mkr	procent
Skatteintäkter	7101	56%
Verksamhetens intäkter	3016	24%
Generella statsbidrag och utjämning	2436	19%
Finansiella intäkter	113	1%
S:a	12 666	

Källa: Malmö stads Årsredovisning 2003, s.62

5.4 Kostnader

Nettokostnaderna uppgick till 9 539 Mkr för 2003. Dessa medel fördelas centralt till kommunstyrelsen och till olika verksamhetsområden.

Uppdelat på verksamhetsområde fördelar sig nettokostnaderna enligt följande, se tabell 9.

Tabell 9. Nettokostnader per verksamhetsområde, Mkr, 2003.

Verksamhet	Mkr
Förskoleverksamhet	920
Grundskola	2 062
Individ och familjeomsorg	695
Vård och omsorg	2 642

⁹⁷ Med förvärvsfrekvens avses andelen av dem mellan 20-64 år som har ett förvärvsarbete.

Kultur/Fritid	123
Gemensam service/Övrigt	218
S:a	6660

Källa: Malmö Stads årsredovisning 2003, s.31

5.5 Generella statsbidrag och utjämning

Kommunens dominerande intäkt utgörs således av skatteinkomster, vars andel av de totala intäkterna har ökat kontinuerligt under den senaste femårsperioden.

Inkomstutjämningen baserar sig på skattekraften, som bestämmer huruvida Malmö blir nettomottagare eller nettogivare i inkomstutjämningsystemet. Skatteunderlaget har ökat långsammare i Malmö än i genomsnittet i landet sedan mitten av 1980-talet. Under perioden 1998-2002 uppgick skattekraften till ungefär 90% av medelskattekraften. För 2003 uppgick andelen av riksgenomsnittet till 88,2%. Följaktligen erhåller Malmö kommun ett inkomstutjämningsbidrag, se avsnitt 4.2.2. Inkomstutjämningsystemet garanterade 2003 alla kommuner en beskattningsbar inkomst (medelskattekraften) som uppgick till 146 tkr/inv, vilket för Malmös vidkommande skulle innebära ett skatteunderlag kring 38 782 Mkr. Malmö kommun hade ett faktiskt uppräknat skatteunderlag omfattande 129 tkr (34 208 Mkr totalt). I enlighet med beräkningsmetoden erhåller Malmö ett inkomstutjämningsbidrag omfattande 3382 kr/inv (896 Mkr totalt).⁹⁸

Statsbidrag fördelas till kommunerna genom specialdestinerade bidrag och genom generella bidrag. De specialdestinerade bidragen är ej sällan sammankopplade med ökade krav på verksamhet- och därmed ökade kostnader- för kommunen. Ett problem för kommunen är att bidragen ges i nominella oförändrade belopp, vilket får till följd att kommunen måste egenfinansiera pris- och löneutvecklingar i dessa verksamheter. Statsbidraget uppgick totalt till 1 033 Mkr, omfattande 3896 kr per invånare.⁹⁹

Kostnadsutjämningen påverkar kommunen på basis av hur kommunens relativa struktur, alltså skillnaden mellan kommunens struktur och genomsnittet. Följaktligen bestäms bidraget/avdraget för kommunen av förändringar i befolkningssammansättningen riksgenomsnittet i lika hög grad som de faktiska förändringarna i kommunen. För Malmös vidkommande innebar det att andelen personer i ”välfärdskonsumerande” ålder¹⁰⁰ ökar långsammare än genomsnittet för riket varav kompensationen från kostnadsutjämningen minskar under perioden 2004-2007.¹⁰¹ För tvärsnittsanalysen 2003 är detta emellertid inte relevant, men likväl belysande för hur utjämningsystemet verkar i praktiken. Totalt uppgick det generella statsbidrag och utjämningen till 2 436 Mkr för 2003, vilka fördelades enligt följande.

Tabell 10. Generella statsbidrag och utjämning Mkr, 2003.

	Totalt, Mkr	per invånare, kr
Inkomstutjämning	896	3382
Kostnadsutjämning	512	1931
Nivåjustering	-53	
Statsbidrag och momsavgift	1033	3896 3847
Sysselsättningsstöd*	63	

⁹⁸ Beräkningsmetoden lyder: Statlig inkomstutjämningsbidrag = (medelskattekraft- egen skattekraft) länsvis skattekraft. Den ger följande beräkning: 896 Mkr = (38 782 Mkr – 34 208 Mkr)*19,6%

⁹⁹ Malmö stads budget 2004, s.31

¹⁰⁰ Med detta avses andel barn och ungdomar i skolålder (förskola, grundskola och gymnasieskola) samt äldre som konsumerar äldreomsorg.

¹⁰¹ Malmö stads budget 2004, s.31

Summa	2 436	9008
--------------	--------------	-------------

* Ett generellt stöd till kommuner på basis av kommunens lönesumma och ej kopplat till behov.

Källa: Årsredovisning 2003, s.56, samt SCB 2003

Malmö erhölet dessutom ett stadsbidrag för flyktingar som uppgick till 143,5 Mkr. Det bestod dels av ett schablonbelopp/flykting och en ersättning för äldre, sjuka, funktionshindrade samt barn utan vårdnadshavare. År 2003 uppgick schablonbidraget till 133,5 Mkr och det särskilda stadsbidraget till 10 Mkr.¹⁰² Detta exkluderas från det interna resursfördelningssystemet genom att det riktas till introduktionsersättning och försörjningsstöd.

5.6 Ekonomisk hjälp

I detta ingår försörjningsstöd och introduktionsersättning. Det förstnämnda är den ersättning som kommunen betalar ut till individer som saknar arbetsinkomst och som inte är kvalificerade för att omfattas av inkomstbortfallsprincipen i A-kassan. Det sistnämnda är den ersättning som betalas ut till nyanlända flyktingar, se avsnitt 3.5 De fördelar sig enligt följande:

Tabell 11. Ekonomisk hjälp, kostnader Mkr, 2003.

Försörjningsstöd	580
Introduktionsersättning	120
Nettokostnad	700

Källa: Malmö Stads Årsredovisning 2003, s.37

5.7 Malmö kommuns resursfördelningssystem

Kommunbidragen mellan stadsdelarna fördelas efter en behovsstyrd modell, uppdelat på en grundresurs och en tilläggsresurs. Grundresursen baseras efter antalet invånare i olika ålderskategorier. Tilläggsresurserna fördelas på basis av socioekonomiska faktorer, som t.ex. utbildningsnivå, förvärvsfrekvens och inkomstförhållanden. Avsikten är att dessa kriterier ska ge en bild av faktiska levnadsförhållanden i respektive stadsdel. Detta motiverar en fokusering på tilläggsriterierna för att få en bild av hur det kommunala resursfördelningssystemet de facto fördelar resurserna.

Därutöver erhåller stadsdelarna medel för kommungemensam verksamhet, - verksamhet som vänder sig till alla invånare, exempelvis modersmålsundervisning. Stadsdelarna har befolkningsansvar, samtliga kostnader som hänger samman med den ”egna” befolkningen. Befolkningsansvaret utgör 90% av det totala kommunbidraget och fördelas genom resursfördelningssystemet. Resterande 10% är anslagsfinansierad och gäller den kommungemensamma verksamhet. Denna fördelning sker inte inom ramen för resursfördelningssystemet.¹⁰³ Fördelningen i resursfördelningssystemet baseras på stadsdelarnas totala resurser, vilken beräknas verksamhet för verksamhet. Detta sker inom följande områden:

¹⁰² Malmö Stads Årsredovisning 2003, s. 26 samt Malmö Stads budget 2004, s. 25.

¹⁰³ ”Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö”, s. 3

Tabell 12. Resursfördelningssystemets fördelning på verksamheter.

Verksamhet	Delverksamheter
Pedagogisk verksamhet	- förskola - skola - skolbarnomsorg
Individ- och familjeomsorg	- ekonomiskt bistånd - övrig familjeomsorg
Vård och omsorg	- äldreomsorg - funktionshindrade
Kultur/fritid	
Gemensam service och övrigt	

Källa: Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö 2003

Grund- och tilläggsresurserna fördelar sig på verksamheterna enligt tabell 13.

Tabell 13. Fördelning mellan grund-och tilläggsresurser, 2003, belopp i Mkr.

Verksamhet	Totalt	Grundresurs	Tilläggsresurs (%)
Förskoleverksamhet	884	596	288 (33%)
Skola	1737	1334	403 (29%)
Skolbarnomsorg	241	125	116 (48%)
Ekonomiskt bistånd	240	0	240 (100%)
Individ/familjeomsorg	333	0	333 (100%)
Äldreomsorg	1838	735	1103 (60%)
Funktionshindrade	238	64	174 (73%)
Kultur/Fritid	57	28	28 (50%)
Gemensam service	201	201	0
S:a	5769	3083	2685

Källa: Malmö Stads budget 2004, s. 38

Tilläggsresursernas andel av den totala resursen är intressant mot bakgrund av att det ger en indikation på dess tyngd i kommunens fördelning. Som synes föreligger det verksamheter som enbart fördelas genom tilläggsriterier. Det är i tilläggsriterierna som invandrarrelaterade kriterier uttrycks explicit i det kommunala resursfördelningssystemet. Tilläggsriterier är 11 till antalet, se bilaga B.

5.8 Kompensationsgrad

5.8.1 Angreppssätt 1

I enlighet med **det första angreppssättet**, se avsnitt 1.4, fokuserar jag på de invandrarrelaterade kriterierna. Avsikten att jämföra den statliga kostnadsutjämnningen med vad Malmö kommun fördelar inom ramen för det kommunala resursfördelning under invandrarrelaterade verksamheter.

De invandrarrelaterade kriterierna ser ut enligt följande:

1. Barn (0-17 år) med utomnordisk bakgrund
2. Barnfamiljer med inkomst under 200 tkr/år¹⁰⁴
3. Utrikes födda nyanlända senaste 10-årsperioden.¹⁰⁵

Tabell 14. Resursfördelning invandrarrelaterade tilläggs-kriterier, tkr, samt andel av tilläggsresurs inom respektive verksamhet, (%)

Verksamhet	1	2	3	S:a
Barnomsorg	36 020 (12,5%)	93 651 (32,5%)		129 671
Skolverksamhet	132 346 (33%)	132 346 (33%)		264 692
Skolbarnomsorg		7 282 (6%)		7 282
Individ/familjeomsorg	143 151 (43%)	35 796 (11%)		178 947
Äldreomsorg			44 120	44 120
Funktionshinder			14 790	14 790
Ekonomiskt bistånd			199 372	199 372
S:a	322 849	286 073	258 282	838 874

Källa; Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö 2003, samt egna beräkningar

Av totalt 5 769 Mkr i total resursfördelning uppgår fördelningen som rör explicita invandrarrelaterade kriterier omkring 838 Mkr, (14,5%).¹⁰⁶ Det bör jämföras med att den totala kostnadsutjämnningen för Malmö stad uppgick till 512 Mkr, se tabell 10. Diskrepansen mellan fördelningarna uppgår till 326 Mkr. Det innebär att två fördelningssystem som avser att täcka de faktiska behoven i kommunen respektive stadsdelen skiljer i sin fördelning på 326 Mkr. Omkring 40% av det som Malmö kommun fördelar till stadsdelarna under invandrarrelaterade kriterier får kommunen följaktligen inte kompensation för genom det kostnadsutjämnningssystemet.

Ett perspektiv som jämför de variabler som är relativt likartade konstaterar ett likartat mönster. Det kommunala utjämnningssystemet kompenserar kommuner under variabeln ”barn och ungdomar med utländsk bakgrund”,¹⁰⁷ med 122 Mkr. Samtidigt fördelar Malmö kommun 323 Mkr på basis av variabeln ”barn med utländsk bakgrund som är 0-17 år”. Trots relativt likartade variabeldefinitioner skiljer sig fördelningen kraftigt.

¹⁰⁴ Inkluderas i analysen mot bakgrund av det antagande som görs i avsnitt 1.5.

¹⁰⁵ I Äldreomsorgen och satsningar på funktionshindrade används en social faktor. Den är ett genomsnitt av de inom individ- och familjeomsorgen använda kriterierna för missbruk och utrikes nyanlända och uppgår till 8% av tilläggsresurserna i Äldreomsorgen och 17% av kostnaderna inom verksamheten för funktionshinder. Variabeln fördelar sig lika mellan dessa kriterier, vilket får till följd att 50% av den sociala faktorn kan härledas till invandrarrelaterade kriterier.

¹⁰⁶ Kostnader för Kultur/fritid exkluderas i enlighet med att kostnadsutjämnningen inte tar hänsyn till denna verksamhet för att på så sätt få en rättvisande jämförelse. Det är emellertid intressant att betrakta att Malmö kommun fördelar även denna verksamhet utifrån invandrarrelaterade kriterier.

¹⁰⁷ Se avsnitt 5.2.3.3 och tabell 6

En invändning mot ovanstående resonemang rör att vi inte vet om kommunens fördelning är oberoende av kostnadsutjämnings, och således beroende av en kombination med ersättning från kostnads- och inkomstutjämnings. Implicit i ett sådant resonemang ligger föreställningen att kommunen hade gjort ovanstående fördelning om den haft en skattekraft på den genomsnittliga nivån, - en nivå som inkomstutjämnings garanterar. Mot bakgrund av detta perspektiv torde det vara mer relevant att analysera den totala kompensationen från det kommunala utjämningsystemet.

5.8.2. Angreppssätt 2

Det andra angreppssättet tar sin utgångspunkt i jämförelsen av de totala kostnaderna för invandrarrelaterad verksamhet och de totala externa intäkterna från det kommunala utjämningsystemet och statsbidraget för flyktningmottagande. Dels sker det genom en jämförelse mellan de totala intäkterna från det kommunala utjämningsystemet med vad Malmö kommun fördelar inom ramen för den kommunala resursfördelningen under invandrarrelaterade verksamheter. Dels genom en jämförelse som inkluderar kompensation och kostnader för flyktningmottagande samt det försörjningsstöd som kan antas fördelas till invandrare. Det representerar en underliggande frågeställning om inkomstutjämnings i själva verket riktas till utgifter den inte avser att täcka.

Kostnader för introduktionsersättning och SFI¹⁰⁸ exkluderas från det kommunala resursfördelningssystemet. En analys av driftsredovisningen för 2003 ger vid handen att kommunens kostnader för introduktionsersättning och SFI översteg de externa intäkterna för flyktningmottagande.¹⁰⁹ Kostnaderna för introduktionsersättningen (118 Mkr) och SFI (76 Mkr) uppgick till 194 Mkr, vilket ska jämföras med det statsbidraget för flyktningmottagande som uppgick till 143,5 Mkr. Diskrepansen omfattade 50,5 Mkr. Jämförelsen exkluderar verksamheter, såsom merkostnader i barnomsorg och sysselsättningskapande åtgärder, som statsbidraget är avsett att ge täckning för. Det innebär att diskrepansen ovan är underskattad.¹¹⁰

Eftersom jag saknar uppgifter kring hur stor andel av det som betalas ut i försörjningsstöd (exklusive introduktionsersättning) som fördelas till invandrare kommer jag att använda mig av de totala kostnaderna för ekonomiskt bistånd. I enlighet med Bilaga C2 gör jag antagandet att invandrare i Malmö erhåller 61% av det utbetalade försörjningsstödet (inklusive introduktionsersättning).

I de totala intäkterna ingår statsbidraget för flyktningmottagande och inkomst- och kostnadsutjämningsbidrag. Beräkningen av de faktiska kostnaderna utgår från försörjningsstöd som fördelas till utrikes födda, SFI och fördelningen utifrån invandrarrelaterade kriterier.

Det är ett relevant tillvägagångssätt mot bakgrund av att statsbidraget avser att täcka kostnader för flyktningmottagande och det kommunala utjämningsystemet för att kommuner har merkostnader på grund av större behov.

¹⁰⁸ Svenska för invandrare

¹⁰⁹ Det innebär att den bristande kompensation som betonades i Hammarstedt (2003) angående situationen i Malmö 1999 gör sig gällande också för 2003 i Malmö.

¹¹⁰ Malmö kommun satsar exempelvis 40Mkr på särskilda insatser för introduktion av flyktingar och andra invandrare och kostnader för integrations- och arbetsmarknadsutskottet uppgick till 316 Mkr. Hur stor andel av dessa medel som riktades mot invandrare står oklart, varav de exkluderas från analysen.

Tabell 15. Jämförelse totala externa intäkter och faktiska kostnader för invandring, Mkr.

	Externa Intäkter		Faktiska kostnader
Kostnadsutjämning	512	Kommunal fördelning	638*
Inkomstutjämning	896	Förs.stöd utrikes födda	427**
Statsbidrag för flyktingmot.	143,5	SFI	76
<hr/>			
S:a	1551,5		1141

* den del i den kommunala resursfördelningen som riktas till ekonomiskt bistånd exkluderas eftersom den behandlar administration och introduktionsverksamhet. Det förra antas ingå i kostnaderna för försörjningsstöd för att på så sätt minimera risken för överskattning av kostnaderna. Samtidigt kan det finnas kostnader för introduktionsverksamheten som inte medges i denna beräkningen.

** se bilaga C2 för beräkning

De totala externa intäkterna överstiger som synes de faktiska kostnaderna för invandring och vi har en tillräcklig kompensation. Det är emellertid viktigt att observera att jämförelsen innebär att utjämningsdelarna kompenserar för kostnader som inte nödvändigtvis är avsikten. Ovanstående innebär att inkomstutjämningsbidraget ska täcka de kostnader som kostnadsutjämningsbidraget och statsbidraget inte kompenserade fullständigt för, givet att kompensationen ska vara fullkomlig. Denna täckning uppgick till 485,5Mkr, vilket innebär att 54% av inkomstutjämningsbidraget användes för att kompensera för invandrarrelaterade kostnader.¹¹¹ Kompensationsgraden uppgår till 57% av de faktiska kostnaderna om vi exkluderar inkomstutjämningsbidraget.

Det är givetvis en öppen och normativ fråga om det är rimligt att denna andel fördelas till dessa verksamheter. Givet antagandet om att kommunen hade gjort den faktiska fördelningen vid genomsnittlig skattekraftsnivå, vilket motiverar en beräkning inkluderande inkomstutjämningsbidraget, konstateras likväl att det riktade statsbidraget till flyktingmottagande inte täcker kostnaderna. Externa faktorer, såsom flyktingmottagande, ska oavsett skattekraftsnivå täckas av de statliga bidragen. I detta fall innebär det ett begränsande av möjligheterna för kommunen att bedriva fördelningspolitik, eftersom det uppstår en alternativkostnad; kostnaderna måste balanseras med medel som skulle ha haft en alternativ användning.

5.8.3 Angreppssätt 3

Angreppssättet innebär ett fokus på kostnadsutjämningsdelarna och standardkostnaden för respektive verksamhet. I bilaga A1 redogörs för vilka variabler som påverkar varje delmodell. Den ej verksamhetsanknutna delmodellen ges specifikt utrymme i Bilaga A2.

Sedan tidigare vet vi att strukturkostnaden för Malmö var högre än den genomsnittliga strukturkostnaden och genererade Malmö 512 Mkr i kostnadsutjämningsbidrag. Emellertid säger detta ingenting om hur förhållandet mellan Malmö och genomsnittet i respektive del i kostnadsutjämningsdelarna gestaltade sig. Angreppssättet kring hur respektive delmodell i

¹¹¹ 1141 - (1551-896) = 485,5

kostnadsutjämnings förhåller sig till Malmö kombineras med en analys kring hur Malmö fördelade resurser inom ramen för sitt resursfördelningssystem.

Tabell 16. Kostnadsutjämnings delmodeller, standardkostnad för respektive delmodell samt strukturkostnad, kr/invånare, 2003

Verksamhet	Malmö	Vägt genomsnitt	differens
Barnomsorg	3951	4387	-437
Grundskola	6222	7392	- 1170
Gymnasieskola	2365	2734	-369
Äldreomsorg	8795	7853	942
Individ/familjeomsorg	5249	2680	2569
Ej verksamhetsanknutna delmodeller (ej kopplade till kostnader)	1323	929	394
Strukturkostnad (S:a)	27 905	25 974	1931 (utj.bidrag)

Källa: SCB 2003,s.35

Utjämningsbidraget uppgår till 1931 kr/individ vilket ger ett totalutfall på 512 Mkr. Utfallet har dels sin grund i en positiv kompensation för ej verksamhetsanknuten delmodell¹¹² och dels i kompensation för att standardkostnaden i delmodellen för individ- och familjeomsorg överstiger det vägda genomsnittet med omkring 2500 kr/inv (663 Mkr). Detsamma gäller för delmodellen angående äldreomsorgen där differensen i standardkostnad uppgår till ca 950 kr/invånare (252 Mkr). Detta ligger i linje med vad man kan förvänta sig mot bakgrund av vilka variabler/faktorer som ingår i respektive delmodell, se bilaga A2. Faktorerna i modellen för individ- och familjeomsorg kopplar explicit ("flyktingar och övriga utländska medborgare") och implicit ("arbetssökande utan ersättning och män med låg inkomst") till egenskaper och levnadssituationer som gör sig gällande för invandrare. Det innebär att delmodellen ger uttryck för den "dubbelbottnade" kompensation som inkomstutjämnings kan ge upphov när det gäller invandrarrelaterade kostnader, se avsnitt 5.2.3.2.

Ålder är den faktor som förefaller utgöra den viktigaste bestämningsfaktorn för standardkostnaden. Malmös högre andel äldre genererar en högre standardkostnad i äldreomsorgen, medan kommunens lägre andel barn och ungdomar i relation till riket ger upphov till motsatt effekt för skolrelaterade verksamheter.¹¹³

Modellen för utjämnings av kostnader för **barnomsorg** baseras på faktorer såsom skattekraft, förvärvsfrekvens och befolkningstäthet, vilka torde kunna innebära att Malmös standardkostnad innebar en positiv differens. Inte minst variabeln befolkningstäthet ger högre standardkostnader för kommuner i storstadsområden med hög andel barnfamiljer med utländsk bakgrund. Sammantaget med Malmös lägre förvärvsfrekvens och skattekraft väcker därför den lägre standardkostnaden för Malmö förvåning. Det förefaller som att andra faktorer, såsom åldersstruktur, är starkare i sammanhanget. Standardkostnaden för barnomsorg är således 437 kr/inv (116 Mkr) lägre än genomsnittet, vilket bör kontrateras mot att kommunen fördelar 130 Mkr utifrån invandrarrelaterade kriterier. Mot bakgrund av att kommunen fördelar 2/3 utifrån ålderskategorier och 1/3 utifrån invandrarrelaterade kriterier kan jag inte på rak arm säga om det föreligger diskrepans mellan fördelningarna med avseende på nyckeltal och kriterier. Däremot

¹¹² I detta ingår de 122 Mkr som ges till barn och ungdomar med utländsk bakgrund, se avsnitt 5.2.3.2

¹¹³ Malmö stads budget 2004, s.31

konstaterar vi att kommunen inte erhåller täckning inom kostnadsutjämningsdelen för de 130 Mkr de fördelar i tilläggsriterierna.

Den verksamhet där Malmös standardkostnad ligger kraftigast under det vägda genomsnittet är **grundskolan**. Även här tycks ålder vara en starkare faktor än den invandrarrelaterade faktorn, modersmålsundervisningen. Skillnaden i standardkostnad uppgår 1170 kr/inv (310 Mkr). Den lägre standardkostnaden i förhållande till genomsnittet, kontrasteras mot kommunens fördelning till barnomsorg där 265 Mkr satsades utifrån invandrarrelaterade kriterier. Jämförelsen fungerar som indikator på hur fördelningssystemen väger variabler olika. I detta sammanhang tycks det kunna sammankopplas med att kostnadsutjämningsdelen utgår från fel mått som bas för kompensation (och att alla kostnader således ej tas i beaktande). Systemet kompenserar nämligen för barn med utländskt medborgarskap när antalet barn som är berättigade till undervisningen i realiteten är fler. Även barn med svenskt medborgarskap, men med t.ex. föräldrar som är utrikes födda, är nämligen berättigade till och deltar i modersmålsundervisning. Förklaringen till skillnaden i fördelning har trolig sin grund i att kommunen, i enlighet med hypotesen om kunskap angående individens "true position", fördelar efter faktiska behov.

Av intresse är konstaterandet att socioekonomiska faktorer inte ingår som variabler för fördelningen. Det torde vara rimligt att anta att kostnaderna för skolgång på basis av socioekonomisk tillhörighet är relevanta att analysera. I Välfärdspolitiska rådets rapport 2002 bekräftas detta. Där konstateras att "det är föräldrars socioekonomiska bakgrund och ställning på arbetsmarknaden som till stor del avgör hur de klarar sig i skolan".¹¹⁴

Kostnadsutjämningsdelen "dubbelbottnade" kompensation gäller således i individ- och familjeomsorg, men inte i grundskolan. Vidare kan man ifrågasätta om ungdomar med utrikes födda föräldrar är en merkostnad för kommunen enbart på basis av deltagande i modersmålsundervisningen. Dels mot bakgrund av att invandrare i hög utsträckning ingår i de socioekonomiska skikt som är relevanta för en kompensation på basis av socioekonomiska faktorer och dels mot bakgrund av att nyanlända ungdomar kan kräva större elevvårdsresurser eftersom de har anlänt som flyktingar.¹¹⁵

I modellen för **äldreomsorg** är det möjligt att Malmö kompenseras för en hög andel invandring på två sätt, dels (explicit) genom att etnicitet ingår i den normkostnad som ligger till grund för bedömningen av vårdbehovet och dels (implicit) om äldre med utländsk bakgrund har arbetat som ej facklärd arbetare.¹¹⁶ Däremot sker ingen kompensation för att äldre invandrare kan förväntas vara förknippade med andra kostnader.

5.9 Diskussion

Kompensationsgraden är beroende av vilket angreppssätt som appliceras. Kostnadsutjämningsdelen kompenserar 60% av det som Malmö kommun fördelar inom kommunen. Även i de fall då man har likartade variabler föreligger det en diskrepans i fördelningen. Kompensationen för flyktningmottagande är också ofullständig, även om inkomstutjämningsbidraget rättar till obalansen. Angreppssätten resulterar i en vidare frågeställning om kompensationen i realiteten är undervärderad.

I avsnitt 5.8.1 därför att det utöver de explicit invandrarrelaterade variablerna finns variabler som implicit är invandrarrelaterade. Det är således möjligt att den faktiska kommunala fördelningen till stadsdelar med hög andel invandrare är mer omfattande än vad min analys ger vid handen.

I avsnitt 5.8.2 har detta att göra med att kostnader som är avsedda att omfattas av den introduktionsersättningen exkluderas. Det gäller kostnader för tolkar och arbetsmarknadsstöd.

¹¹⁴ Lundh 2002a, s.83

¹¹⁵ Lundh 2002a, s. 110

¹¹⁶ SOU 2003:88, s. 117f

6. Slutsatser

Utifrån diskussionen och analysen i kapitel 5 kan man härleda två huvudsakliga slutsatser. Den **första** rör att kompensationen i utjämningsystemet skedde på basis av variabler och faktorer som inte speglade de verkliga kostnaderna samt att variablernas tyngd i den statliga utjämningsen inte representerade dess faktiska andel av och påverkan på kostnaderna. Det innebär, givet att det kvantitativa kompensationen var fullständig, att utjämningsen inte skulle ta hänsyn till kommunens faktiska behov eller kostnader. Detta representerades till stor del genom förekomsten av diskrepans i fördelningen mellan den statliga och kommunala fördelningen. Den **andra** är att kompensationen var ofullständig i kvantitativa termer, dels kostnader för flyktingmottagande och dels kostnader för att täcka de faktiska behoven.

1. En tydlig indikation på diskrepans i fördelningen framkom vid jämförelsen av fördelningen mellan variablerna ”barn och ungdomar med utländsk bakgrund” och ”barn med utländsk bakgrund som är 0-17 år”. Trots relativt likartade variabeldefinitioner fördelar Malmö kommun 200 Mkr mer inom ramen för det kommunala resursfördelningssystemet, se avsnitt 5.8.1.

En annan indikation på att kompensationen ägt rum på felaktiga grunder utgjordes av utformningen på variabler i kostnadsutjämningsen där man utgick från fel mått som bas för kompensation, se avsnitt 5.8.3. Systemet kompenserade nämligen för barn med utländskt medborgarskap när antalet barn som var berättigade till undervisningen i realiteten var fler. Även barn med svenskt medborgarskap, men med föräldrar som är utrikes födda, var nämligen berättigade till och deltog i modersmålsundervisning. Förklaringen till skillnaden i fördelning har trolig sin grund i att kommunen, i enlighet med hypotesen om kunskap angående individens ”true position”, fördelade efter faktiska behov.

Ett annat kännetecken av att kompensationen skedde på felaktiga grunder är att socioekonomiska faktorer inte ingick som variabler för kostnadsutjämningsens fördelning till grundskolan. Det torde vara rimligt att anta att kostnaderna för skolgång på basis av socioekonomisk tillhörighet är relevanta att analysera. Vidare kan man ifrågasätta om ungdomar med utrikes födda föräldrar är en merkostnad för kommunen enbart på basis av deltagande i modersmålsundervisningen. Dels mot bakgrund av att invandrare i hög utsträckning ingår i de socioekonomiska skikt som är relevanta för en kompensation på basis av socioekonomiska faktorer och dels mot bakgrund av att nyanlända ungdomar kan kräva större elevvårdsresurser eftersom de har anlänt som flyktingar.

Som en följd av ovanstående råder det diskrepans i fördelningen inom ramen för det statliga utjämningsystemet och det kommunala resursfördelningssystemet. Fördelningsnycklarna är inte identiska och kommunen fördelar i högre utsträckning efter invandrarrelaterade kriterier. Ett sådant exempel utgörs av att Malmö kommun fördelade 265 Mkr till barnomsorg utifrån sådana kriterier, samtidigt som kostnadsutjämningsen var negativ med avseende på barnomsorg.

2. I avsnitt 5.8.2 redogörs för hur kompensationen för flyktingmottagande var ofullständig. Kostnaderna för introduktionsersättningen (118 Mkr) och SFI (76 Mkr) uppgick till 194 Mkr, vilket ska jämföras med det statsbidraget för flyktingmottagande som uppgick till 143,5 Mkr. Diskrepansen uppgick till 50,5 Mkr. Jämförelsen exkluderar verksamheter, såsom merkostnader i barnomsorg och sysselsättningskapande åtgärder, som

statsbidraget är avsett att ge täckning för. Det innebär att diskrepansen ovan är underskattad.

De totala externa intäkterna översteg de faktiska kostnaderna för invandring. Emellertid gäller detta under restriktionen att kostnaderna är underskattade och intäkterna överskattade, det sistnämnda i meningen att utjämningsystemets delar kompenserade för kostnader som inte är avsedda att ingå i kompensationen. Exempelvis användes 55% av inkomstutjämningsbidraget för att täcka invandrarrelaterade kostnader, trots att dessa var avsedda att täckas av kostnadsutjämnningen och statsbidragen för flyktingmottagande.

Det förefaller också som att fördelningen till faktiska behov skiljer sig mellan fördelningen från stat till kommun och från kommun till stadsdel. Det har sin grund i ovanstående slutsats rörande att kompensationen sker på basis av fel variabler och att variablernas tyngd inte hänger samman med hur variablerna påverkar de faktiska kostnaderna. Man kan anta att Malmö kommuns standardkostnad vore högre än genomsnittet för grundskolan om socioekonomiska faktorer ingick som grund för beräkningen.

Ovanstående bekräftar hypotesen om en motsättning mellan stat och kommun i tillhandahållandet av välfärdstjänster, se avsnitt 2.5. Den felaktiga fördelningen när det gäller val av variabler ger kommuner incitament att syssla med ”cream skimming”. Den otillräckliga kompensationen för flyktingmottagande innebär ett begränsande av möjligheterna för kommunen att bedriva fördelningspolitik, eftersom kostnaderna måste balanseras med medel som skulle ha haft en alternativ användning. Det kan ge upphov till att individer, som en följd av skattetryckets ojämna fördelning eller otillräckliga välfärdsåtgärder, inte agerar optimalt på arbetsmarknaden (t.ex. genom pendling och utflyttning).

Den bristande kompensationen är av en sådan karaktär att den inte är specifik för Malmö, utan en konsekvens av felaktigheter i systemet i sig. Således är slutsatserna allmängiltiga och applicerbara på ett generellt plan.

Helhetsintrycket av uppsatsen är att staten ger kommuner uppgifter som de sedan inte täcker kostnaderna för. Det innebär att finansieringsprincipen i realiteten inte uppfylls. Den förväntade konflikten mellan stat och kommun kvarstår, trots att det kommunala utjämningsystemet motiveras utifrån att eliminera motsättningen.

Som en följd av ovanstående bör det kommunala utjämningsystemet öka sin kompensationsgrad och förändra variablerna som ligger till grund för fördelningen så att de står i överensstämmelse med de faktiska behoven och förhållandena. Ett alternativt tillvägagångssätt är att begränsa kommuners handlingsutrymme genom att producera välfärdstjänster på statlig nivå.

APPENDIX

Bilaga A1. Kostnadsutjämningsystemet 2003.

Verksamhet/delmodell	Faktorer
Barnomsorg	Åldersstruktur, föräldrars förvärvsfrekvens, skattekraft och befolkningstäthet.
Grundskola	Åldersstruktur, barn med finskt och utomnordiskt medborgarskap.
Gymnasieskola	Åldersstruktur, bebyggelsestruktur och programval.
Äldreomsorg	Åldersstruktur, kön, civilstånd, viss utländsk bakgrund.
Individ - och familjeomsorg	Ensamstående kvinnor med barn, arbetssökande utan ersättning, flyktingar och övriga utländska medborgare, män med låg inkomst.
Barn med utländsk bakgrund	Barn med minst en förälder född utanför Norden och EU.
<i>Vatten och Avlopp</i>	<i>Geotekniska förhållanden, glesbet i bebyggelse.</i>
<i>Gator och vägar</i>	<i>Trafik- och klimatberoende slitage.</i>
<i>Byggkostnader</i>	<i>Index baserat på faktiska kostnader.</i>
<i>Uppvärmningskostnader</i>	<i>Index baserat på faktiska kostnader.</i>
<i>Kallortstillägg</i>	<i>Beräknade merkostnader.</i>
<i>Näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder</i>	<i>Arbetslöshet och arbetsmarknadsutbildning.</i>

Källa: SOU 2003:88, s.87

* Verksamheter i kursiv stil antas fördela sig lika mellan individer oavsett bakgrund, se antagande d) i avsnitt 1.5.

Bilaga A2. Ej verksamhetsanknutna delmodeller i kostnadsutjämningsen.

Delmodeller i kostnadsutjämningsen som ej är verksamhetsanknutna:

- § Befolkningsminskning
- § Näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder
- § Barn och ungdomar med utländsk bakgrund
- § Gator och vägar

- § Vatten och avlopp
- § Administration mm
- § Uppvärmning
- § Byggekostnader
- § Svagt befolkningsunderlag
- § Kallort

Delmodell som delvis är knuten till kommunernas verksamhet:
 § Kollektivtrafik

Appendix B

Bilaga B1. Malmö stads resursfördelningssystem, tilläggs-kriterier

Tilläggs-kriterier

1. Barn (0-17 år) med utomnordisk bakgrund
2. Barn (7-15 år), föräldrar med enbart förgymnasial utbildning
3. Barnfamiljer med inkomst under 200tkr/år
4. Barn (0-12 år) med förvärvsarbetande mor
5. Missbrukare vårdade på alkohol och narkotikaklinik
6. Ensamboende 75 år och äldre
7. Personer med förtidspension/sjukskrivning
8. Sista levnadsår 65-74 år
9. Personer i LSS-krets i ordinärt boende
10. Utrikesfödda nyanlända senaste 10-års perioden, 18 år-
11. Social Faktor

Appendix C

Bilaga C1. Sammanräknad förvärvsinkomst 2002, ursprungsland och vistelsetid.

Ursprungsland	Vistelsetid					Medel
	0-4 år	5-9 år	10-14 år	15-19 år	20 - år	
Finland	114197	187207	181869	176649	200496	172083,8
Norge	109976	188768	193986	184841	193535	174221,3
fd Jugoslavien	51405	101885	123630	152121	182313	122270,8
Tyskland	136218	163795	161805	133236	222667	163544,1
Polen	58435	100164	129136	142860	175426	121204,2
Grekland	98260	95047	98181	78842	169525	107970,9
Turkiet	43345	72395	78586	123822	165221	96674,01
USA	158256	97207	99797	99936	181352	127309,6
Iran	26691	72226	104867	121870	160422	97214,99
Somalia	21240	48497	67235	110775	131278	75805,04
Medel	81802	112719	123909	132495	178223	

Medelinkomst; 125 830 kr

Källa: Stativ, Integrationsverkets databas, samt egna beräkningar

Bilaga C2. Beräkning av invandrades andel av totala socialbidragsutgifter i Malmö

Vid beräkning av invandrades andel av de totala socialbidragsutgifterna föranleder ett antal problem. Jag har tillgång till uppgifter om introduktionsersättning och omfattningen på de totala utgifterna för ekonomiskt bistånd, 700 Mkr. Emellertid saknas uppgifter om hur stor andel av det som betalas ut i försörjningsstöd (exklusive introduktionsersättning) som fördelas till invandrare.

Denna beräkning utgår från invandrare som helhet och gör ingen distinktion mellan de som erhåller introduktionsersättning och försörjningsstöd. Således är utgångspunkten de totala kostnaderna för dessa, som för 2003 uppgick till 700 Mkr. Dels

Jag utgår från antagande om att utrikes födda och infödda i Malmö har samma sannolikhet att uppbära försörjningsstöd som riket som helhet. I enlighet med tabell xx vet vi att omkring 40% av det totalt utbetalade socialbidraget i riket går till invandrare (även flyktingar). Detta motiverar att använda sig av det totala kostnaderna. Men eftersom andelen utrikes födda är dubbelt så hög i Malmö än riket torde 40% inte representera den faktiska andelen.

Från avsnitt 6.X vet vi följande angående befolkningsstrukturen i riket och i Malmö

	Sverige	Malmö
Andel utrikes födda	0,12	0,24
Andel inrikes födda	0,88	0,76
Andel av socialbidrag, utrikes födda	0,4	?
Andel av socialbidrag, inrikes födda	0,6	?

För att erhålla de saknade uppgifterna behöver vi beräkna bidragstäthet, alltså hur stor tyngd varje andel har, vilken erhålls genom att beräkna kvoten:

$$\text{andel av socialbidragstagare } (0,4) / \text{andel utrikesfödda } (0,12) = 3,33 \quad (1)$$

Motsvarande beräkning gäller för infödda:

$$0,6/0,88 = 0,68 \quad (2)$$

Om vi antar att bidragstätheten är densamma i Malmö (antagande om att invandrades sannolikhet att uppbära socialbidrag inte skiljer sig från riket), som för riket erhåller vi följande tabell:

	Riket	Malmö
Bidragstäthet, utrikes födda	3,33	3,33
Bidragstäthet, inrikes födda	0,68	0,68

Den totala bidragsmassan för riket ges av att summera produkterna för utrikes och inrikes födda:

$$0,12*3,33 + 0,88*0,68 = 1 \quad (3)$$

$$\text{För Malmö: } 0,24*3,33 + 0,76*0,68 = 1,32 \quad (4)$$

För att erhålla utrikes föddas andel av socialbidragskostnaderna multiplicerar jag bidragstätheten för utrikes födda (3,33) med dess andel av de bidragsmassan, vilket ger:

$$3,33 * 0,24 / 1,32 = \mathbf{0,61 (61\%)}$$

(5)

Det innebär att $0,61 * 700 \text{ Mkr} = 427 \text{ Mkr}$ fördelas till utrikes födda

Ordförklaring

Egen skattekraft	En kommuns beskattningsbara inkomst/ antal invånare i kommunen.
Garanterad skattekraft	Den inkomstnivå som systemet garanterar att kommuner befinner sig på.
Invandrarrelaterade kriterier	De variabler/faktorer som ligger till grund för den statliga och kommunala resursfördelningen som direkt eller indirekt återknyter till kännetecknen i invandras levnadssituation.
Kompensationsgrad	Definieras som hur stor andel av skillnaden mellan den egna och den garanterade skattekraften som utjämningsystemet ska kompensera i beskrivningen av inkomstutjämningsystemet. I analysen och jämförelsen av den statliga utjämningsgraden och kommunens egen fördelning avser begreppet hur mycket av de faktiska kostnaderna som staten kompenserar för.
Länsvis skattesats	Den skattesats som används för att beräkna kommunens utfall i inkomstutjämningsgraden. Den baseras på 95% av den genomsnittliga skattesatsen för kommuner.
Medelskattekraft	Rikets beskattningsbara inkomster/invånare.
Standardkostnad	En teoretiskt beräknad ersättning för en viss verksamhet för kommunen. En standardkostnad som överstiger den genomsnittliga standardkostnaden indikerar att kommunen har strukturella merkostnader för den aktuella verksamheten.
Strukturkostnad	summan av standardkostnaderna.
Utjämningsgrad	den samlade effekten av inkomstutjämningsgraden på en kommuns sammantagna inkomster av skatt och utjämningsbidrag/avgift.

Källor och litteratur

Offentligt tryck

DS 2002:7 ”Hotet mot kommunerna, en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden”, Stockholm
Malmö Stads budget 2004
Malmö Stads driftsredovisning 2003
Malmö Stads Årsredovisning 2003
Proposition 2003/2004: 155 ”Ändringar i det kommunala utjämningsystemet”
Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö 2003
Regeringsformen
SOU 1994:144, bilaga 8, ”Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting”,
SOU 1998:151, ”Kostnadsutjämning för kommuner och landsting”
SOU 2000:37, ”Välfärdens förutsättningar; arbetsmarknad, demografi och segregation”.
SOU 2000:120, ”Förenklad kommunal utjämning”.
SOU 2003:88, ”Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn”
SOU 2004:21, ”Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? – invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten”
Statistiska centralbyrån, ”Statsbidrag och inomkommunal utjämning 2003”
Statistiska centralbyrån, ”Befolkningsstatistik i sammandrag, 1960-2004”
Stativ, Integrationsverkets databas
Sydsvenska Dagbladet 14 januari 2004

Litteratur

Barr, Nicholas, (1998), “The Economics of the welfare state”, Stanford University Press.
Bevelander, Pieter, (1995), “Immigrant labour force participation in Sweden 1960-1990”, Lund; Department of Economic History.
Borjas, George J, (1996), ”Labour Economics”, New York; McGraw-Hill.
Chiswick, Barry, (1978), “The effect of Americanization of the earnings of Foreign-born Med”, Journal of Political Economy.
Clune, M, (1997), “The fiscal Impacts of Immigrants: A California Case Study”, Department of Demography, University of California, Berkeley.
Edmonston, Barry & Smith, James (red), (1997), “The new Americans”, Washington, National Academy Press.
Ekberg, Jan (1991), ”Vad hände sedan? En studie av utrikes födda på arbetsmarknaden”, Växjö; University Press.
Ekberg, Jan, (1995) “Invandrare på arbetsmarknaden” Stockholm; SNS förlag.
Ekberg, Jan, (1999), ”Immigration and the public sector; Income effects for the native population in Sweden”, Journal of Population Economics.
Ekberg, Jan & Hammarstedt, Mats (2002), ”20 år med allt sämre arbetsmarknadsintegrering för invandrare”, Ekonomisk Debatt 2002:4.
Ekberg, Jan & Ohlsson, Michael, (2000), ”Flyktingars arbetsmarknad är inte alltid nattsvart”, Ekonomisk Debatt 2000:5.
Franzén, E, (2001), Socialbidrag bland invandrare, erfarenheter från Sverige” Sociologisk forskning 3-4.
Garvey, D & Espenshade, T, (1996), “Fiscal Impacts of New Jersey’s Immigrant and Native Households on State and Local Governments: A new approach and new estimates”, Office of Population Research, Princeton.
Gustafsson, Björn, (2001), “Immigrants and the public sector budget- accounting exercises for Sweden”, Journal of Population Economics.
Hammarstedt, Mats, (2003), ”Systemfel! Ett ersättningsystem i obalans”, Integrationsverkets rapportserie 2003:5.
Lundh, Christer (mfl), (2002a) “Arbete? Var god dröj! Invandrare i välfärdssamhället”, Stockholm, SNS förlag.

Lundh, Christer, (2002b), "Spelets regler. Institutioner och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden 1850- 2000.", Kristianstad; SNS Förlag.

Lundqvist, Lennart, (1992), "Det vetenskapliga studiet av politik", Lund; Studentlitteratur.

Parkin, Michael,(mfl), (1997), "Economics", Wokingham; Addison Wesley.

Polachek, Solomon & Siebert, Stanley, (1993), "The economics of earnings", Cambridge University Press

Scott, Kirk, (1999), "The Immigrant Experience; Changing employment and income patterns in Sweden, 1970-93, Lund University Press