



LUND UNIVERSITY

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

Persson, Mats

2006

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Persson, M. (2006). *Statens ofullkomlighet? Kommunal utjämning och invandring - med Malmö som exempel*. (Lund Papers in Economic History; Nr. 103). Department of Economic History, Lund University.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

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

Take down policy

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

LUND UNIVERSITY

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

Lund Papers in Economic History



No. 103, 2006

General Issues

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

Mats Persson

Lund Papers in Economic History

ISSN 1101-346X

ISRN LUSADG-SAEH-P--06/101--SE+17

© The author(s), 2006

Printed by KFS, Lund, Sweden, 2006

Orders of printed single back issues (no. 1-65)

Department of Economic History, Lund University

Postal address: P.O. Box 7083, S-220 07 Lund, Sweden

Telephone: +46 46 2227475

Telefax: +46 46 131585

Full-text electronic issues (no. 60, 61, 66--)

www.ekh.lu.se

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

Mats Persson, doktorand, född 1980

Abstract

För att möjliggöra en omfördelnings- och stabiliseringspolitik använder sig vissa länder, såsom Sverige, av utjämningsystem. Om denna kompensation återspeglar de faktiska kostnaderna har varit en diskuterad fråga de senaste åren. En alltför omfattande utjämning riskerar emellertid att ske på bekostnad av möjligheten att anpassa kompensationen efter faktiska kostnader.

I fokus står de kostnader Malmö kommun hade för tillhandahållandet av välfärdstjänster för invandrare för år 2003. Kompensationsgraden bestäms genom att jämföra ersättningen från det statliga utjämningsystemet med Malmö kommuns resursfördelningssystem samt undersöka faktiska kostnader för flyktingmottagande och invandrarrelaterade verksamheter med den faktiska kompensationen från utjämningsystemet.

Studien visar 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.

Inledning

”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 studie tar sin utgångspunkt i existerande förväntade konflikt mellan stat och kommun genom att fokusera på Malmö stad och förhoppningen är att kunna dra vidare slutsatser om förekomsten av denna konflikt på ett generellt plan.

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 utjämningsystemet. 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.

Det kommunala utjämningsystemet 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.

Studien fokuserar på i vilken utsträckning staten, genom det kommunala utjämningsystemet, kompenserade Malmö kommun för flyktingmottagande och andra kostnader förknippade med invandring för verksamhetsåret 2003.

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 ytterliggare kompensation i en annan form.

¹ Sydsvenska Dagbladet 14 Januari 2004

² Hammarstedt 2003, s. 69

Frågeställningens inriktning mot kostnader förknippade med invandring sker mot bakgrund av att invandrares 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.

Studiens lokala fokus ger en ny dimension genom inriktningen på hur kostnader för invandringen 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 studiens inriktning utgörs av Edmonston & Smith (1997). Här analyserar man invandrares 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.⁴ 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.

Det kommunala utjämningsystemet kompenserar 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 kompenserar kommuner upp till 95%⁵ 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

³ SOU 2000:37 och Ekberg/Ohlsson 2000.

⁴ Edmonston & Smith 1997, s. 87 och 275f. De utgår dels från egna beräkningar och dels från tidigare resultat i Garvey 1996 och Clune 1997.

⁵ Prop 2003/2004, s. 21

operationalisering. 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. 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 av hur stat och kommun väger invandrare i resursfördelningen, genom att studera de parametrar utifrån vilka kommuner och stat fördelar resurser.

Jag utgår från tre angreppssätt: Ett första angreppssätt jämför den statliga kostnadsutjämnningen med vad Malmö kommun fördelar inom ramen för den kommunala resursfördelningen 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 kostnadsutjämnningen mot bakgrund av att det ska täcka de merkostnader som följer av att vissa kommuner har större behov.⁶

Ett andra angreppssätt tar sin utgångspunkt i jämförelsen av de totala kostnaderna för invandrarrelaterad verksamhet och de totala externa intäkterna från det kommunala utjämnningssystemet och statsbidraget för flyktingmottagande. Dels sker det genom en jämförelse mellan de totala intäkterna från det kommunala utjämnningssystemet med vad Malmö kommun fördelar inom ramen för den kommunala resursfördelningen 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.

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

⁶ Avsikten med delar av kommunens resursfördelningssystem är att det ska ge en bild av de faktiska levnadsförhållanden i respektive stadsdel. Malmö stads resursfördelningssystem 2003.

Teori

Kommunal beskattningsrätt förväntas omöjliggöra omfattande omfördelningar på lokal nivå.⁷ Trots det tillämpar de nordiska länderna *fiskal federalism*; lokal beskattningsrätt och lokalt självstyre. Det motiveras 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.⁸ Ett annat kännetecken för den nordiska formen av fiskal federalism är bedrivandet av decentraliserad fördelningspolitik. Den möjliggörs genom att det kommunala utjämningsystemet balanserar motsättningen mellan stat och kommun genom en utjämning av skattebaser och behov.⁹ 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. Detta förhindrar segregationsprocessen och möjliggör på så sätt en decentraliserad fördelningspolitik.¹⁰

Utjämningsystemet ger nya motsättningar

Samtidigt ger det kommunala utjämningsystemet i sig upphov till en rad nya frågeställningar. För att kommunen ska vara effektiv och kunna hantera problemen med segregering, fripassagerare och olika skattepriser bör utjämningen vara fullständig. Det minskar kommunernas incitament att bedriva en enhetlig fördelningspolitik.

Den allt mer omfattande utjämningen som måste ske kan stå i motsättning till och inkräkta på kommuners handlingsfrihet. Det är problematiskt då kommunen har större kunskap om individers "true position".

Det innebär att det trots utjämningsystemets ambitioner kvarstår 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 stabiliseringspolitiken är förknippad med när det gäller rörlig

⁷ En anledning är att försök att stödja 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. Ett annat problem rör att kommuner kan dra nytta av att vara *fripassagerare* i stabiliseringspolitiken

⁸ SOU 1994:144, s.21f.

⁹ Syftet är att kommunerna ska ha samma skattepris, d.v.s. kunna erbjuda samma verksamhet till samma pris.

¹⁰ Resonemangen representerar de finasteoretiska 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.

skattebas. Å andra sidan kan en tillräcklig kompensation innebära att kommunens möjlighet att anpassa sin verksamhet till individens true position eller lokala omständigheter beskärs, dvs. att den statliga utjämnningen i för lite utsträckning (eller på felaktiga grunder) tar hänsyn till faktiska lokala behov och förutsättningar. Detta hänsynstagande är till syvende och sist en empirisk fråga - en fråga som står i fokus i denna framställning.

Det kommunala utjämningsystemet

1966 inrättades det första allmänna kommunala utjämningsystemet. Det 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.¹¹

Under 1970- och 80-talet förändrades systemet kontinuerligt och det ägde rum en rad utredningar på området.¹² Förändringarna gick i riktning mot mer utjämning och större komplexitet. I huvudsak har systemet med statsbidrag motiverats utifrån skäl att hjälpa små fattiga kommuner. 1985 infördes en skatteutjämningsavgift för kommuner med mycket hög skattekraft. Avgiften kom omgäende 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. Utjämningen 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.¹³ Således kan man beteckna utjämningen, 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.¹⁴

Utjämningsystemet 2003

Utjämningsystemet 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.

Utformningen innebar att utjämningen drevs ett steg längre. Systemet var baserat på fyra sorters bidrag:¹⁵

¹¹ SOU 2000:120, s.54

¹² 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.

¹³ DS 2002:7, s37

¹⁴ SOU 2000:120, s.61

¹⁵ 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.

- **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 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 åldersstruktursbaserat.
- **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.

Inkomstutjämning

Skatteunderlaget är den enskilda faktor som mest påverkar möjligheten att upprätthålla likvärdiga ekonomiska förutsättningar i kommunerna. Följaktligen står denna i fokus för inkomstutjämningen. Den relativa skattekraften är ojämnt fördelad mellan kommunerna. 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. Det invånarrelaterade bidraget var omkring 3200 kr/invånare för kommunerna.¹⁶

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

¹⁶ SOU 2003:88, s. 34

en fastställd verksamhetsnivå, som kommuner i realiteten kan överträffa till det skattepris som gäller.¹⁷

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 huvudmannaskapsförändringar mellan kommun och landsting sedan 1991.¹⁸

Motivet för att använda länsvisa skattesatser är att kommuner inte ska kunna påverka storleken på bidraget genom att justera skatten uppåt eller nedåt. De länsvisa skattesatserna ändras enbart vid skatteväxlingar.¹⁹ 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.

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.

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 med högre ambition än genomsnitt till en högre kostnad finansiera detta genom högre skatt, avgifter eller effektivare verksamhet.²⁰ I figur 2 finner vi principerna

¹⁷ SOU 1994:144, s. 31

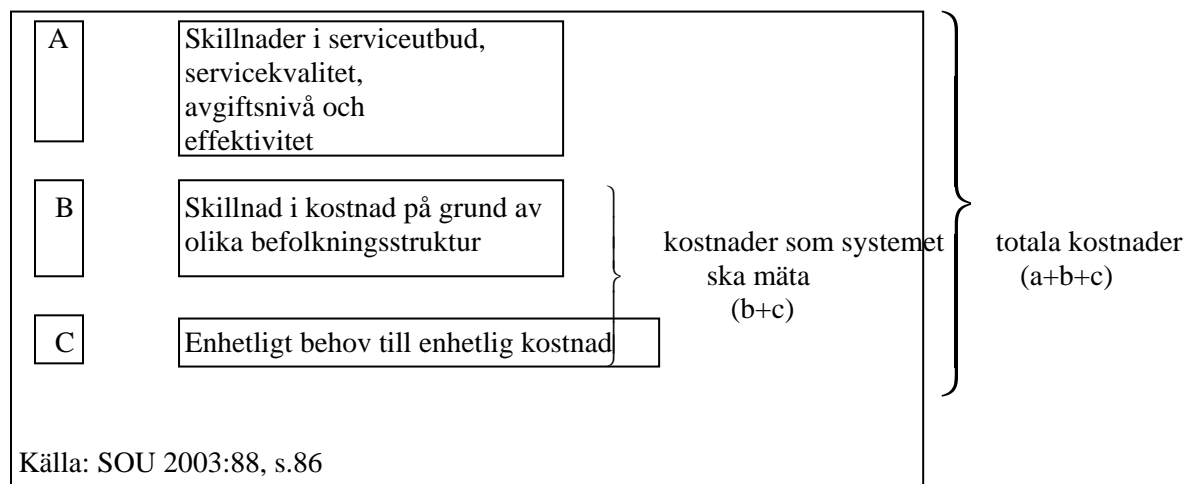
¹⁸ Prop 2003/2004, s. 21

¹⁹ SOU 2003:88, s.58

²⁰ SOU 2003:88, s.85

för utjämning; de delar som kostnadsutjämningen avser och inte avser att kompensera för.

Figur 2. Principskiss över kostnadsutjämningen.



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.²¹ Genom att summera standardkostnaderna framkommer en strukturkostnad, dels en genomsnittlig, dels en för varje enskild kommun. Om kommunens strukturkostnad överstiger genomsnittet för kommunerna erhåller kommunen ett bidrag.

Kostnadsutjämning och invandrarrelaterade faktorer

Samtidigt är de flesta kommunala 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 kostnadsutjämningen 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 kommuner har en stor andel av befolkningen med utländsk bakgrund. Föreliggande skillnader i välfärdsanspråk mellan infödda och invandrare antas

²¹ SCB 2003, s.10

således följa ett likartat mönster för vad som är fallet för socioekonomiska förhållanden.²²

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 3,5 år. 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 arbetssökande utan A-kassa. Eftersom kommuner med hög andel av invandrare har hög andel arbetssökande 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 tar 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.²³ 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 än det. Även barn med svenskt medborgarskap, men med t.ex. föräldrar som är utrikes födda, är nämligen berättigade till och deltar i modersmålsundervisning. Det är oklart om kommuner med hög andel barn med utländsk bakgrund blivit underkompenserade i systemet. I takt med att invandrare med svenskt

²² SOU 2003:88, s.278

²³ SOU 1998:151, s.77

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.²⁴

Tabell 1. 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

Merkostnader för invandring och flyktingmottagande i andra kommunala verksamheter behandlas 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.

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 flyktingmottagande²⁵ och ett schablonbelopp som är knuten till den enskilde och följer med vid flyttning.²⁶ Den senare är tänkt att täcka kommunens kostnader för flyktingmottagande i genomsnitt 3,5 år.²⁷ Med flyktingmottagande avses inte enbart försörjningsstöd, enligt

²⁴ SOU 2003:88, s.162f

²⁵ Grundbidraget ges till den kommun som har en överenskommelse om flyktingmottagande.

²⁶ Hammarstedt 2003, s. 65

²⁷ Hammarstedt 2003, s. 69

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 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.

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).²⁸ 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.

Det kommunala utjämningsystemet och Malmö kommun

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 totala intäkter och kostnader som Malmö har 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 och 15 år. Vidare har stadsdelarna ansvar för ekonomisk

²⁸ Proposition 2003/2004:155.

hjälp, försörjningsstöd och introduktionsersättning. Därutöver finns det facknämnder som har ansvar för helhetsbilden av olika verksamheter.

Tabell 2. 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 ²⁹	20 337	8%	6%

S:a	84 813	32%	18%

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

Malmö har en högre andel invandrare än riket som helhet. 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.³⁰

Generella statsbidrag och utjämning

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%. I enlighet med beräkningsmetoden erhåller Malmö ett inkomstutjämningsbidrag omfattande 3382 kr/inv (896 Mkr totalt).³¹

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.³²

Kostnadsutjämningen påverkar kommunen på basis av 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 av de faktiska förändringarna i kommunen. För Malmös vidkommande innebar det att

²⁹ Båda föräldrarna är födda i utlandet.

³⁰ SCB "Befolkningsstatistik i sammandrag"

³¹ Beräkningsmetoden lyder: Statlig inkomstutjämningsbidrag = (medelskatte kraft - egen skatte kraft) länsvis skatte kraft. Den ger följande beräkning: 896 Mkr = (38 782 Mkr - 34 208 Mkr)*19,6%

³² Malmö stads budget 2004, s.31

andelen personer i "välfärdskonsumerande" ålder³³ ökar långsammare än genomsnittet för riket varför kompensationen från kostnadsutjämnningen minskar under perioden 2004-2007.³⁴ För tvärsnittsanalysen 2003 är detta emellertid inte relevant, men likväl belysande för hur utjämnningssystemet verkar i praktiken. Totalt uppgick det generella statsbidrag och utjämnningen till 2 436 Mkr för 2003, vilka fördelades enligt följande.

Tabell 3. Generella statsbidrag och utjämnning Mkr, 2003.

	Totalt, Mkr	per invånare, kr
Inkomstutjämnning	896	3382
Kostnadsutjämnning	512	1931
Nivåjustering	-53	
Statsbidrag och momsavgift	1033	3896
Sysselsättningsstöd*	63	
Korrigerig av syss.stöd för 2002	-15	
Summa	2 436	9 209

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

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

Malmö erhöll 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.³⁵ Detta exkluderas från det interna resursfördelningssystemet genom att det riktas till introduktionsersättning och försörjningsstöd.

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.

Tabell 11. Ekonomisk hjälp, kostnader Mkr, 2003.

Försörjningsstöd	580
Introduktionsersättning	120
Nettokostnad	700

Källa: Malmö stads årsredovisning 2003, s.37

³³ Med detta avses andel barn och ungdomar i skolålder (förskola, grundskola och gymnasieskola) samt äldre som konsumerar äldreomsorg.

³⁴ Malmö stads budget 2004, s.31

³⁵ Malmö Stads Årsredovisning 2003, s. 26 samt Malmö Stads budget 2004, s. 25.

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 tilläggsfaktorierna för att få en bild av hur resursfördelningssystemet de facto fördelar resurserna.

Därutöver erhåller stadsdelarna medel för kommungemensam verksamhet, - verksamhet som vänder sig till alla invånare, t.ex. modersmålsundervisning. Stadsdelarna har befolkningsansvar, d.v.s. ansvar för 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 verksamheten. Denna fördelning sker inte inom ramen för resursfördelningen.³⁶ Fördelningen baseras på stadsdelarnas totala resurser, vilka beräknas verksamhet för verksamhet. Detta sker inom följande områden:

Tabell 5. 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 6.

³⁶ ”Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö”, s. 3

Tabell 6. 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. Tilläggsriterierna är 11 till antalet, se bilaga A1.

Kompensationsgrad

I enlighet med det första angreppssättet fokuserar jag på invandrarrelaterade kriterier. Avsikten att jämföra den statliga kostnadsutjämnningen med vad Malmö kommun fördelar inom ramen för den kommunala resursfördelningen 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/år
3. Utrikes födda nyanlända senaste 10-årsperioden.³⁷

³⁷ 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.

Tabell 7. Resursfördelning invandrarrelaterade tilläggsriterier, 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 till omkring 838 Mkr, (14,5%).³⁸ 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”, 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 åt kraftigt. En invändning mot ovanstående resonemang är att vi inte vet om kommunens fördelning är oberoende av kostnadsutjämnningen, och således beroende av en kombination med ersättning från kostnads- och inkomstutjämnningen. Mot bakgrund av detta perspektiv torde det vara mer relevant att analysera den totala kompensationen från det kommunala utjämnningssystemet.

Det andra angreppssättet tar sin utgångspunkt i jämförelsen av de totala kostnaderna för invandrarrelaterad verksamhet med de totala externa intäkterna från det kommunala utjämnningssystemet och statsbidraget för flyktingmottagande.

³⁸ 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.

Kostnader för introduktionsersättning och SFI 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 flyktingmottagande.³⁹ Kostnaderna för introduktionsersättningen (118 Mkr) och SFI (76 Mkr) uppgick till 194 Mkr, vilket ska jämföras med statsbidraget för flyktingmottagande 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.⁴⁰

Eftersom jag saknar uppgifter om 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 B2 gör jag antagandet att invandrare i Malmö erhåller 61% av det utbetalade försörjningsstödet (inklusive introduktionsersättning).

I de totala intäkterna ingår statsbidraget för flyktingmottagande 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 flyktingmottagande och att det kommunala utjämningsystemet avser att kompensera för att kommuner har merkostnader på grund av större behov.

Tabell 8. 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
-----		-----	
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

³⁹ Det innebär att den bristande kompensation som betonades i Hammarstedt (2003) angående situationen i Malmö 1999 gör sig gällande också för 2003 i Malmö.

⁴⁰ Malmö kommun satsar exempelvis 40 Mkr 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.

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 B2 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 de inte nödvändigtvis avser att kompensera för. Ovanstående innebär att inkomstutjämningsbidraget ska täcka de kostnader som kostnadsutjämnningen och statsbidraget inte kompenserade fullständigt för, givet att kompensationen ska vara fullkomlig. Denna täckning uppgick till 485,5 Mkr, vilket innebär att 54 % av inkomstutjämningsbidraget användes för att kompensera för invandrarrelaterade kostnader. Om vi exkluderar bidraget från inkomstutjämnningen uppgår kompensationsgraden till 57 %. Det är givetvis en öppen och normativ fråga om det är rimligt att denna andel fördelas till dessa verksamheter. 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 kostnaderna måste balanseras med medel som skulle haft en alternativ användning.

Det tredje angreppssättet innebär ett fokus på kostnadsutjämnings olika delar och standardkostnaden för respektive verksamhet. 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 kostnadsutjämnningen gestaltade sig. Angreppssättet kring hur respektive delmodell i kostnadsutjämnningen förhåller sig till Malmö kombineras med en analys av hur Malmö fördelade resurser inom ramen för sin resursfördelning.

Tabell 9. 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	

Källa: SCB 2003,s.35

Utjämningsbidraget uppgår till 1931 kr/individ vilket ger ett totalutfall på 512 Mkr. Utfallet har sin grund dels i en positiv kompensation för ej verksamhetsanknuten delmodell, 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/inv (252 Mkr). Faktorerna i modellen för individ- och familjeomsorg kopplar explicit ("flyktingar och övriga utländska medborgare") och implicit ("arbetsökande utan ersättning och män med låg inkomst") till egenskaper och levnadssituationer som gör sig gällande för invandrare.

Modellen för utjämning av kostnader för **barnomsorg** baseras på faktorer såsom skattekraft, förvärvsfrekvens och befolkningstäthet, vilka torde kunna innebära att Malmös standardkostnad har 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 kontrasteras mot att kommunen fördelar 130 Mkr utifrån invandrarrelaterade kriterier.

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 kostnadsutjämnningen 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 troligen 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 socio- ekonomisk 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”.⁴¹

Kostnadsutjämningsens ”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, dels mot bakgrund av att nyanlända ungdomar kan kräva större elevvårdsresurser eftersom de har anlant som flyktingar.⁴²

6. Slutsatser

Studien visar att kompensationen i det kommunala utjämningsystemet för invandrarrelaterade kostnader var ofullständig, dels kvantitativt och dels gällande de parametrar utifrån vilken fördelningen baserades. Den bristande kompensationen är av en sådan karaktär att den inte är specifik för Malmö, utan en konsekvens av felaktigheter i systemet i sig. Det finns ingen anledning att tro att slutsatserna inte är allmängiltiga och applicerbara på ett generellt plan.

Helhetsintrycket är att staten ger kommuner uppgifter som de sedan inte täcker kostnaderna för. Det innebär att finansieringsprincipen i realiteten inte uppfylls. Ovanstående bekräftar föreställningen om en motsättning mellan stat och kommun i tillhandahållandet av välfärdstjänster. Den felaktiga fördelningen när det gäller val av variabler ger kommuner incitament att syssla med ”cream skimming”. Den otillräckliga kompensationen för flyktingmottagande innebär en begränsning av möjligheterna för kommunen att bedriva fördelningspolitik, eftersom kostnaderna måste balanseras med medel som skulle haft en alternativ användning. Det kan ge upphov till att individer, som en följd av skattetryckets ojämna fördelning eller otillräckliga välfärdssatsningar, inte agerar optimalt på arbetsmarknaden (t.ex. genom pendling och utflyttning).

Det finns olika sätt att hantera detta. Ett sätt är att det kommunala utjämningsystemet förändras så att kompensationsgraden ökar och att faktorerna som ligger till grund för fördelningen förändras 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.

⁴¹ Lundh 2002, s.83

⁴² Lundh 2002, s. 110

APPENDIX

Appendix A

Bilaga A1. Malmö stads resursfördelningssystem, tilläggsriterier

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 B

Bilaga B1. 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 B2. 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.

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 diagram 1 vet vi att omkring 40% av det totalt utbetalade socialbidraget i riket går till invandrare (även flyktingar). Detta motiverar att använda sig av de totala kostnaderna. Men eftersom andelen utrikes födda är dubbelt så hög i Malmö än riket torde 40 % inte representera den faktiska andelen.

Från tabell 7 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:

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

(1)

Motsvarande beräkning gäller för infödda:

$$0,6/0,88 = 0,68$$

(2)

Om vi antar att bidragstätheten är densamma i Malmö (antagande om att invandrares 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:

$$0,12*3,33 + 0,88*0,68 = 1$$

(3)

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

(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:

$$3,33*0,24/1,32 = \mathbf{0,61 (61\%)} \quad (5)$$

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

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 2000:120, " 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.

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 & Ohlsson, Michael, (2000), "*Flyktingars arbetsmarknad är inte alltid nattsvart*", Ekonomisk Debatt 2000:5.

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.

Hammarstedt, Mats, (2003), "*Systemfel! Ett ersättningsssystem i obalans*", Integrationsverkets rapportserie 2003:5.

Lundh, Christer (mfl), (2002) "*Arbete? Var god dröj! Invandrare i välfärdssamhället*", Stockholm, SNS förlag.

Lund Papers in Economic History

2002

- 83 Tommy Bengtsson & Kirk Scott, Immigrant Consumption of Sickness Benefits in Sweden, 1981 – 1991. /*Population Economics*/

2003

- 84 Christer Lundh, Life Cycle Servants in Nineteenth Century Sweden – Norms and Practice. /*Population Economics*/
- 85 Christer Lundh, Regional Variations in Age at First Marriage in Sweden, 1870 – 1900. /*Population Economics*/
- 86 Martin Dribe, Childbearing History and Mortality in Later Life: Comparing Men and Women in Southern Sweden, 1766–1895 /*Population Economics*/
- 87 Tobias Karlsson, Tidiga svenska vinstdelningssystem. Med särskilt avseende på Höganäs stenkolsbolag 1889–1902 och Kropps aktiebolag 1889–1894. /*General Issues*/
- 88 Christer Lundh, Swedish Marriages. Customs, Legislation and Demography in the Eighteenth and Nineteenth Centuries. /*Population Economics*/
- 89 Christer Lundh, Utvärdering av en kohort metod att beräkna andelen ogifta efter ålder i Sverige före 1870. /*Population Economics*/
- 90 Christer Lundh, En beräkning av andelen ogifta efter ålder och giftermålsåldern i Sveriges län år 1860. /*Population Economics*/
- 91 Christer Lundh, Den regionala befolkningsstatistiken i Tabellverket – en databeskrivning. /*Population Economics*/
- 92 Eva Klang, System, Sympati och Arbetsdelning. En studie av Adam Smiths teorier om människan och samhället. /*General Issues*/

2004

- 93 Neelambar Hatti, T.V.Sekher & Mattias Larsen, Lives at Risk: Declining Child Sex Ratios in India. /*Population Economics*/
- 94 Gunnar Andersson & Kirk Scott, Labour-Market Attachment and Entry into Parenthood: The Experience of Immigrant Women in Sweden. /*Population Economics*/
- 95 Martin Klinthäll, Return Migration at the End of Working Life: Immigrants Leaving Sweden in the Period 1979-1996. /*Population Economics*/
- 96 Jan-U. Sandal, Sosialt Entreprenørskap /*General Issues*/

2005

- 97 Tony Johansson, Långa vågor av tillväxt. En doktrinhistorisk studie /*General Issues*/
- 98 Göran Ahlström & Benny Carlson, What Did Iver Olsen Tell Harry White? Sweden at the End of World War II from the “Olsen Angle” /*General Issues*/
- 99 Mattias Larsen, Pernille Gooch, Neelambar Hatti, Uncertainty and Discrimination, Family Structure and Declining Child Sex Ratios in Rural India /*Population Economics*/

2006

- 100 Göran Ahlström & Benny Carlson, Sweden and Bretton Woods, 1943-1951 /*General Issues*/
- 101 Jan-U Sandal, Den Sosiale Entreprenør – et Case /*General Issues*/
- 102 Håkan Lobell, Institutions, Events and Theory, A Comparison of the Monetary Policy Shifts of 1844/45 in England and Sweden. /*General Issues*/
- 103 Mats Persson, Statens ofullkomlighet? Kommunal utjämning och invandring - med Malmö som exempel, /*General Issues*/

Lund Papers in Economic History are published by the Department of Economic History, Lund University, Sweden. This series replaces the former series under the title *Meddelande från ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet*. The change of name reflects the orientation of the series towards an international readership. The series is multilingual, but the majority of the working papers appear in English.

Lund Papers in Economic History include papers in the following topic areas:

General Issues

Development Economics

Education and the Labour Market

Population Economics

Lund Papers in Economic History are published as occasion arises, not at fixed intervals. Printed issues are distributed to libraries. From 1999 and onwards, full-text electronic issues are also available on www.ekh.lu.se. Those who would be interested in receiving information by email on new issues of **Lund Papers in Economic History** are requested to send an email message to Lund.Papers@ekh.lu.se.



LUND
UNIVERSITY