

Det kommunala utjämningsystemet och invandrarrelaterade kostnader – exemplet Malmö

MATS R PERSSON

Det finns en inbyggd motsättning mellan stat och kommun i en samhällsorganisation som bygger på statlig finansiering och lokalt utförande (Ds 2002:7). Under de senaste åren har den kommit till uttryck i debatten om staten i full utsträckning kompenserar kommuner för flyktingmottagande.

En ofullständig kompensation i det kommunala utjämningsystemet (KUS) 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, exempelvis genom pendling och utflyttning.

Det finns en stor litteratur som behandlar invandrades levnadssituation i Sverige och invandringens ekonomiska påverkan på den offentliga sektorn (Scott 1999, Ekberg 1999, Gustafsson och Österberg 2001). Invandrarbefolkningen omfördelade resurser till den offentliga sektorn från 1960-talet fram till början av 1980-talet (nettointäkt), med det omvända förhållandet sedan mitten av 1980-talet. Tidigare forskning har fokuserat på effekterna på nationell nivå och behandlat Sverige som en homogen enhet. Mot bakgrund av att invandringen kännetecknas av att den koncentreras till storstäder och förekomsten av

regionala variationer i sysselsättningen (Ekberg och Ohlsson 2000, Lundh och Bevelander 2004) ger detta en otillräcklig bild, eftersom dessa kännetecken ger oss anledning att misstänka att intäkter och kostnader för invandring fördelar sig olikartat inom kommunkollektivet.

Studier med ett sådant fokus ger stöd för föreställningen att bruttokostnader för invandring fördelar sig olika mellan olika nivåer i samhällsapparaten. Edmonston och Smith (1997) analyserar invandrades betydelse ur ett budgetperspektiv uppdelat på federal, delstatlig och lokal nivå i USA och finner skillnader beroende på nivå. Den genomsnittliga nettokostnaden för invandring var omkring 30 procent högre på delstatsnivå än på federal nivå och den lokala nivån tycktes uppbära ännu högre kostnader (Edmonston och Smith 1997, s 87 och 275f).¹

I Sverige erhåller kommuner ersättning för flyktingar genom det statliga introduktionsstödet som gäller under de första tre åren i Sverige. Hammarstedt (2003) pekar på att den statliga introduktionsersättningen är otillräcklig.² Emellertid tas inte hänsyn till de kostnader som uppkommer efter introduktionsperioden, vilka kompenseras genom det generella statsbidraget och KUS. Ett angreppssätt med det senare i fokus motiveras av att vi förväntar oss att invandrare tillhör de socioekonomiska skikt som har högre välfärdskonsumtion under hela livscykeln.

I denna artikel studeras om Malmö stad 2003 kompenserades tillräckligt från staten för invandrarrelaterade kostnader.³ Till skillnad från tidigare studier sker det genom att hänsyn tas till er-

INLÄGG

Mats R Persson är doktorand och verksam i forskningsgruppen i ekonomisk demografi, Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Hans forskning rör invandrades arbetsmarknadsanknytning. Mats.Persson@ekh.lu.se

¹ De utgår dels från egna beräkningar och dels från tidigare resultat i Garvey (1996) och Clune (1997).

² 1999 hade Malmö 12 procent högre kostnader för försörjningsstöd för 1999 års flyktingkontingent än vad kommunen fått ersättning för.

³ Studien har genomförts inom ramen för projektet ”invandringens påverkan på staten och kommunens finanser – en intäkts- och kostnadskalkyl”.

Tabell 1

Andel av totalbefolkningen med utländsk bakgrund i Malmö stad och riket, 2003

	Malmö	Riket
Födda i utlandet	24	12
Födda i Sverige med utländsk bakgrund*	8	6
Summa	32	18

*Båda föräldrarna är födda i utlandet

Källa: SCB (2004).

sättningen från det kommunala utjämningsystemet. Det ger en ny dimension kring frågan om systemet med statlig ersättning för flyktingmottagande bör förändras.

Artikeln fokuserar på i vilken utsträckning staten kompenserade Malmö stad för flyktingmottagande och andra kostnader förknippade med invandring för 2003 genom att jämföra ersättningen från KUS⁴ och den statliga introduktionsersättningen med de kostnader Malmö stad uppger för invandrarrelaterad verksamhet. Den fördelning som sker i kostnadsutjämnningen är jämförbar med den fördelning som sker i kommunens resursfördelningssystem, ty båda avser att täcka merkostnader för större behov.⁵ Genom att studera de kriterier utifrån vilka staten och Malmö stad fördelar resurser är det möjligt att undersöka hur staten och Malmö stad väger invandrare i resursfördelningen.

Malmö var den kommun som erhöll störst bidrag från KUS per kommuninvånare 2003 (SCB 2003, s 7). Visserligen kan gapet mellan kompensation och kostnader vara större i någon annan

kommun, men resultaten från Malmö stad kan anses ha generell giltighet.

KUS motiveras med att det motverkar konkurrens mellan kommuner genom en utjämning av skattebaser och behov.⁶ På så sätt kan kommunerna ha 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 befolkningsammansättning. Detta möjliggör *fiskal federalism*, dvs lokal beskattningsrätt och lokalt självstyre. Lokala organ anses vara bättre informerade om lokala förhållanden och om individers "true position" – individens behov kan på ett bättre sätt vägas mot den offentliga ekonomin (SOU 1994:144, s 21f).

Exemplet Malmö

Malmö har en betydligt högre andel av totalbefolkningen med utländsk bakgrund än riket som helhet, se tabell 1.

År 2003 erhöll Malmö stad 2 436 miljoner kr i generella statsbidrag och ersättning från det kommunala utjämningsystemet, se tabell 2.

⁴ KUS består dels av en inkomstutjämning, som utjämnar olikheter i skatteinkomster, dels en kostnadsutjämnning som tar hänsyn till att olikheter i befolkningsammansättning ger upphov till olika kostnader.

⁵ Avsikten med delar av kommunens resursfördelningssystem är att det ska ge en bild av faktiska levnadförhållanden i respektive stadsdel. Fördelningen antas inte vara ett uttryck för politiska eller tjänstemannamässiga preferenser som medför att verksamhetsnivån skiljer sig från den genomsnittliga nivån för riket. Vidare antas politikernas incitament till "röstfiske" bland invandrare vara begränsade. Följaktligen antas den fördelning som sker till stadsdelarna utgöra den faktiska kostnaden.

⁶ Syftet är att kommunerna ska ha samma skattepris, dvs kunna erbjuda samma verksamhet till samma pris.

Tabell 2
Generella statsbidrag och utjämning i Malmö stad, 2003

	Totalt, mkr	Per invånare, kr
Inkomstutjämning	896	3 382
Kostnadsutjämning	512	1 931
Nivåjustering	-53	
Statsbidrag och momsavgift	1 033	3 896
Sysselsättningsstöd*	63	
Korrigerig av sysselsättningsstöd för 2002	-15	
Summa	2 436	9 209

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

Källa:: Malmö Stad (2004a, s 56) samt SCB (2003).

Malmö stads kostnader för ekonomisk hjälp uppgick till 700 miljoner kr, varav 580 miljoner fördelades till försörjningsstöd och 120 miljoner till introduktionsersättning. Invandrarpopulationen i Malmö har lägre sysselsättningsgrad och inkomster än infödda. Den årliga genomsnittsinkomsten för en invandrare i Malmö (baserat på ett urval av invandrargrupper) uppgick till 125 800 kr (Persson 2006).

Tabell 3 visar den kommunala resursfördelningen till invandrarrelaterad verksamhet. Här ingår såväl verksamheter som explicit (modersmålsundervisning) och implicit (socioekonomiska faktorer) återknyter till invandrare. De invandrarrelaterade kriterierna i den kommunala resursfördelningen är följande:

- Antal barn (0–17 år) med utomnordisk bakgrund.
- Antal barnfamiljer med inkomst under 200 000 kr/år.⁷
- Antal utrikes födda nyanlända senaste 10-årsperioden.

Fördelningen som rör invandrarrelaterade kriterier uppgår till omkring 837

miljoner kr i kommunen. Det bör jämföras med den totala kostnadsutjämningen till Malmö stad, vilken uppgick till 512 miljoner, se tabell 2. Fördelningarna i de båda fördelningssystemen som avser att täcka faktiska behov uppvisar en skillnad på 326 miljoner kr, dvs kompensationen från kostnadsutjämningen uppgår enbart till 60 procent av det kommunen fördelar under invandrarrelaterade kriterier.

Det finns ett antal faktorer som gör att vi inte utan vidare kan tolka en differens i fördelningssystemen som bevis på under- eller överkompensation. För det första vet vi inte om kommunens fördelning genomförs utifrån den totala kompensationen från KUS. Därför jämförs de totala kostnaderna för invandrarrelaterad verksamhet (inklusive kostnader för SFI, Svenska För Invandrare, och det försörjningsstöd som kan antas fördelas till invandrare) med de totala externa intäkterna (intäkter från KUS och statsbidraget för flyktingmottagande).

Eftersom det, för det andra, saknas uppgifter om hur stor andel av det utbetalade försörjningsstödet som fördelas till invandrare antas andelen ekono-

⁷ Mot bakgrund av den genomsnittliga inkomstnivån för invandrare i Malmö görs antagandet att variabeln kan betecknas som en invandrarrelaterad variabel.

Tabell 3
Malmö stads fördelning på basis av invandrarrelaterade kriterier, mkr

Verksamhet	Kriterier			Summa
	1	2	3	
Barnomsorg	36	93		129
Skolverksamhet	132	132		264
Skolbarnomsorg		7		7
Individ/familjeomsorg	143	36		179
Äldreomsorg			44	44
Funktionshinder			15	15
Ekonomiskt bistånd			199	199
Summa	311	268	258	837

Källa: Malmö Stad (2004b), samt egna beräkningar.

Amm: För definition av kriterierna 1-3, se text. För verksamhetsområdena 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 procent av tilläggsresurserna i äldreomsorgen och 17 procent av kostnaderna inom verksamheten för funktionshinder. Variabeln fördelar sig lika mellan dessa kriterier, vilket får till följd att 50 procent av den sociala faktorn kan härledas till invandrarrelaterade kriterier.

miskt bistånd som utbetalas till invandrare i Malmö vara densamma som för riket. Efter att hänsyn tagits till andelen invandrare av totalbefolkningen i Malmö beräknas 61 procent (427 miljoner kr) av det totalt utbetalade ekonomiska biståndet i Malmö fördelas till invandrare (se Persson 2006).

Kommunens kostnader för introduktionsersättning (118 miljoner kr) och SFI (76 miljoner kr) översteg statsbidraget för flyktingmottagande (144 miljoner).⁸ Jämförelsen av de totala intäkterna och kostnaderna visar att de externa intäkterna översteg kommunens kostnader. Emellertid bör det framhållas att det sker under förutsättning att inkomstutjämningsbidraget kompenserar för kostnader som det inte nödvändigtvis avser att kompensera för. Statsbidraget och kostnadsutjämningskompen-

sationsgrad uppgick till 57 procent av kommunens kostnader, vilket innebar att inkomstutjämningsbidraget täckte de övriga totala kostnaderna, 486 miljoner kr. Det betyder att hälften av inkomstutjämningsbidraget användes för att kompensera för invandrarrelaterade kostnader. Det är en öppen och normativ fråga om det är rimligt att denna del av inkomstutjämningsbidraget fördelas till dessa verksamheter.

Även om vi antar att KUS kompenserar tillräckligt i monetära termer förefaller det som om kompensationen sker utifrån fel parametrar, vilket får till följd att kommunens faktiska kostnadsbild inte fångas upp. KUS kompenserar t ex kommunen för ”barn och ungdomar med utländsk bakgrund” med 122 miljoner kr, samtidigt som Malmö stad fördelar 311 miljoner kr på basis av kri-

⁸ I kostnadskalkylen exkluderas verksamheter som merkostnader i barnomsorg, sysselsättningssskapande åtgärder och tolkar, vilka statsbidraget ska ge täckning för. Det innebär att skillnaden ovan är underskattad. Malmö stad satsar exempelvis 40 miljoner kr på särskilda insatser för introduktion av flyktingar och andra invandrare och kostnaderna för integrations- och arbetsmarknadsutskottet uppgick till 316 miljoner. Hur stor andel av dessa medel som riktades mot invandrare är oklart, varför de exkluderas från analysen.

teriet ”barn med utländsk bakgrund som är 0–17 år” (se tabell 3). Genom att undersöka kostnadsutjämnings och de parametrar som ingår i framtagandet av standardkostnaden på varje verksamhetsområde⁹ och jämföra dessa med kommunens fördelning finner vi samma mönster.

För grundskolan har Malmö en lägre standardkostnad än genomsnittet (310 miljoner kr), vilket kontrasteras mot att kommunen för skolverksamhet fördelade 265 miljoner utifrån invandrarrelaterade kriterier (se Persson 2006). Detta beror på att fördelningssystemen väger variabler olika för grundskolan genom att kostnadsutjämnings utgår från fel kriterier. Systemet kompenserar 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. Det är också intressant att socioekonomiska faktorer inte ingår som variabler för fördelningen till grundskolan, vilket tidigare studier lyfter fram. ”Det är föräldrars socioekonomiska bakgrund och ställning på arbetsmarknaden som till stor del avgör hur barnen klarar sig i skolan” (Lundh 2002, s 83). 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 anlänt som flyktingar.

Slutsatser

Denna artikel visar att kompensationen i KUS för invandrarrelaterade kostnader i Malmö stad 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.

Helhetsintrycket är att staten ger kommuner uppgifter som de sedan inte täcker kostnaderna för, vilket 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 till ”cream skimming”, dvs att attrahera människor som är förknippade med låga faktiska kostnader. Exempelvis kan kommunen försöka locka till sig välmående pensionärer som inte är lika resurskrävande som den ”genomsnittlige” pensionär kommunen erhåller kompensation för.

Den otillräckliga kompensationen för flyktingmottagande innebär en begränsning 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 välfärdssatsningar, inte agerar optimalt på arbetsmarknaden.

REFERENSER

Clune, M (1997), *The Fiscal Impacts of Immigrants: A California Case Study*, Department of Demography, University of California, Berkeley.

Ds 2002:7, *Hotet mot kommunerna, en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden*, Stockholm.

⁹ Standardkostnaden utarbetas för varje verksamhetsområde på basis av en rad parametrar. Denna jämförs sedan med ett vägt riksgenomsnitt, vilket utgör den kostnad kommunen skulle ha haft om den bedrivit verksamheten vid en genomsnittlig avgifts- och ambitionsnivå.

- Edmonston, B och J Smith (red) (1997), *The New Americans*, National Academy Press, Washington.
- Ekberg, J (1999), "Immigration and the Public Sector; Income Effects for the Native Population in Sweden", *Journal of Population Economics*, vol 12, s 411-430.
- Ekberg, J och M Ohlsson (2000), "Flyktingars arbetsmarknad är inte alltid nattsvart", *Ekonomisk Debatt*, årg 28, nr 5, s 431-439.
- Garvey, D (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, B och T Österberg (2001), "Immigrants and the Public Sector Budget – Accounting Exercises for Sweden", *Journal of Population Economics*, vol 14, s 689-708.
- Hammarstedt, M (2003), "Systemfel! Ett ersättningsystem i obalans", Integrationsverkets rapportserie 2003:5.
- Lundh, C (red) (2002), *Arbete? Var god dröj! Invandrare i välfärdssamhället*, SNS Förlag, Stockholm.
- Lundh, C och P Bevelander (2004), "Regionala variationer i sysselsättning för invandrade män år 2000", i SOU 2004:21, *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning*, Justitiedepartementet, Stockholm.
- Malmö Stad (2004a), "Malmö Stads årsredovisning 2003", Malmö Stad.
- Malmö Stad (2004b), "Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö 2003", Malmö Stad.
- Persson, M (2006), "Statens ofullkomlighet? Kommunal utjämning och invandring – med Malmö som exempel", Lund Papers in Economic History 103, Ekonomisk-historiska institutionen, Lunds Universitet.
- SCB (2003), *Statsbidrag och inomkommunal utjämning*, Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- SCB (2004), *Befolkningsstatistik i sammandrag 1960-2004*, Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- Scott, K (1999), *The Immigrant Experience; Changing Employment and Income Patterns in Sweden 1970-93*, doktorsavhandling, Ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet.
- SOU 1994:144, *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting*, bilaga 8, Finansdepartementet, Stockholm.