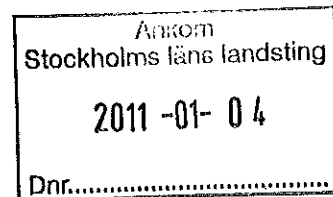




Utjämningskommittén.08
Fi 2008:07



Förslag till höjd garantinivå i inkomstutjämnningen för landstingen

Sammanfattning

Utjämningskommittén.08 (Fi 2008:7) har i uppdrag att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning. I kommitténs direktiv anges att utfallet vid skatteväxlingar till följd av huvudmannaskapsförändringar inte blir neutrala (dir 2008:110).

Det föreligger sedan länge ett behov av att genomföra förändringar som gör att skatteväxlingar mellan kommunerna och landstinget i ett län ska kunna göras så att inga oönskade omfördelningseffekter uppstår.

Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik träder i kraft den 1 januari 2012. Enligt 2 kap. 1 § ansvarar landstinget och kommunerna inom ett län, med undantag för Stockholms län och Gotlands län, gemensamt för den regionala kollektivtrafiken. Landstinget och kommunerna får dock komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna ska bära ansvaret. Kommittén har erfarit att en huvudmannaskapsförändring avses göras i 10 län från och med den 1 januari 2012 med åtföljande skatteväxling. Med olika garantinivåer för kommuner respektive landsting i inkomstutjämnningen kommer omfördelningseffekter att uppstå.

Kommitténs uppdrag ska slutredovisas senast den 30 april 2011. Ett lagförslag som överlämnas till regeringen vid denna tidpunkt torde inte hinna beredas i tid för att kunna träda i kraft den 1 januari 2012. Kommittén har därför beslutat att göra en framställan till regeringen med förslag till ändring i lagen om kommunalekonomisk utjämning i syfte att eliminera de oönskade omfördelningseffekter som uppstår vid skatteväxlingar till följd av att olika garantinivåer tillämpas i inkomstutjämnningen för kommuner respektive landsting.

Kommittén har mot bakgrund av detta funnit det lämpligt att föreslå att garantinivån i inkomstutjämnningen för landstingen från och med 2012

höjs till 115 procent. Förslaget föranleder en ändring i 4 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

Enligt kommitténs mening går det inte att utesluta att det kan uppstå omfördelningseffekter mellan kommuner i ett län i det fall överenskommelser träffas om att låta landstinget bära ansvaret för den regionala kollektivtrafiken i länet och därmed bli regional kollektivtrafikmyndighet. Kommunerna i ett län bör i sådant fall ges möjlighet att komma överens om att de får lämna bidrag till varandra om det behövs för kostnadsutjämning dem emellan, s.k. mellankommunal utjämning, under en övergångsperiod på högst fem år. En bestämmelse med denna innebörd föreslås införas i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Innehållsförteckning

Sammanfattning

1. Lagförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

2. Bakgrund

2.1 Ett nytt utjämningsystem 2005

2.2 Inkomstutjämnningen

3. Problem vid skatteväxlingar

4. Överväganden och förslag

4.1 Höjd garantinivå för landstingen

4.2 Behov av mellankommunal utjämning

5. Konsekvenser av förslagen

6. Författningskommentarer

1. Lagförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Vid beräkning av skatteutjämningsunderlaget *skall* procentsatsen vara 115 procent för en kommun och 110 procent för ett landsting.

4 §

Vid beräkning av skatteutjämningsunderlaget *ska* procentsatsen vara 115 procent för en kommun och 115 procent för ett landsting.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ska införas en ny paragraf, 2 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 a §

Om landstinget och kommunerna i samma län har kommit överens om att landstinget ensamt ska bära ansvaret för den regionala kollektivtrafiken, får kommunerna lämna ekonomiskt bidrag till varandra, om det behövs för kostnadsutjämningen mellan kommunerna. Sådana bidrag får lämnas intill utgången av de femte året från det att ansvaret överfördes.

2. Bakgrund

2.1 Ett nytt utjämningsystem 2005

Ett nytt system för kommunalekonomisk utjämning infördes 2005 (prop. 2003/04:155, bet. 2004/05:FiU7, rskr. 2004/05:13). Målet är det samma som för tidigare system, dvs. att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna respektive landstingen att erbjuda sina invånare likvärdig service oberoende av deras inkomster och andra strukturella förhållanden. Utjämnningen ska bygga på opåverkbara faktorer. Skillnader i kommunalskatt ska spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå och inte bero på skillnader i strukturella förutsättningar.

Systemet består av flera delar:

- inkomstutjämning för utjämning av skillnader i skattekraft (beskattningsbar förvärvsinkomst per invånare) mellan kommuner respektive mellan landsting,
- kostnadsutjämning för utjämning av s.k. strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner respektive mellan landsting,
- ett strukturbidrag som motsvarar utfallet av vissa delar av tidigare kostnadsutjämning samt kompensation för en del av de intäktsminskningar som vissa kommuner och landsting fick till följd av regeländringarna,
- ett särskilt införandebidrag under 2005–2010 samt
- ett regleringsbidrag eller regleringsavgift som utgör skillnaden mellan av riksdagen anvisat anslag och utfallet i ovan uppräknade delar av utjämningsystemet. Regleringsbidraget och regleringsavgiften fördelas mellan kommuner respektive landsting med ett enhetligt belopp per invånare.

I det följande behandlas endast inkomstutjämnningen eftersom det är reglerna för hur inkomstutjämningsbidrag och inkomstutjämningsavgift beräknas som skapar oönskade omfördelningseffekter vid skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i samband med att ansvaret för en verksamhet flyttas från landstinget till kommunerna i ett län, eller vice versa.

2.2 Inkomstutjämnningen

Använda begrepp

Några av de begrepp som används är:

- *Utjämningsår*: Det år bidrag eller avgift ska betalas.
- *Uppräknat skatteunderlag*: De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för en kommun eller ett landsting enligt Skatteverkets årliga taxeringsbeslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt året före utjämningsåret, uppräknat

med uppräkningsfaktorerna enligt 4 § tredje stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

- *Uppräknad medelskattkraft:* Summan av de uppräknade skatteunderlagen för hela landet dividerad med antalet invånare i landet den 1 november året före utjämningsåret.
- *Skatteutjämningsunderlag:* Summan av de beskattningsbara inkomster som motsvarar 115 procent av den uppräknade medelskattkraften för en kommun, respektive 110 procent av den uppräknade medelskattkraften för ett landsting, multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen den 1 november året före utjämningsåret.

Inkomstutjämningsbidrag

Kommuner med ett uppräknat skatteunderlag som understiger skatteutjämningsunderlaget, dvs. 115 procent av den uppräknade medelskattkraften (garantinivån), har rätt till ett statligt inkomstutjämningsbidrag som motsvarar skillnaden multiplicerad med en enhetlig skattesats för kommunerna inom varje län, s.k. länsvisa skattesatser.

Inkomstutjämningsbidrag för landsting ska beräknas på motsvarande sätt utifrån 110 procent av den uppräknade medelskattkraften.

Inkomstutjämningsavgift

Kommuner och landsting med ett uppräknat skatteunderlag som överstiger skatteutjämningsunderlaget ska betala en särskild inkomstutjämningsavgift till staten. Inkomstutjämningsavgiften ska motsvara skillnaden mellan skatteutjämningsunderlaget och det uppräknade skatteunderlaget multiplicerad med en enhetlig skattesats (länsvis skattesats).

Länsvisa skattesatser

Vid beräkningen av bidrag och avgifter i inkomstutjämningsen tillämpas s.k. länsvisa skattesatser. De länsvisa skattesatserna ska för bidragsberättigade kommuner fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen år 2003 och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen samma år. För avgiftsskyldiga kommuner och landsting ska de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen år 2003.

Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna ska hänsyn tas till s.k. skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län från och med år 1991. Under 1990-talet ändrades huvudmannaskapet mellan kommuner och landsting i samband med att ansvaret för ett antal olika verksamheter överfördes från landstingen till kommunerna. Den ekonomiska regleringen vid dessa huvudmannaskapsförändringar mellan kommuner och landsting har i stor utsträckning skett genom skatteväxlingar. Därigenom har ett ekonomiskt utrymme, motsvarande de överflyttade verksamheternas kostnader, överförts från landstinget till kom-

munerna i länet. Skatteväxlingar har skett på olika nivåer i länen beroende på att omfattningen av den överförda verksamheten varierar mellan olika delar av landet.

3. Problem vid skatteväxlingar

Det inkomstutjämningsystem som gällde under 1996–2004 var konstruerat så att det ekonomiska utfallet av en skatteväxling blev lika för landstinget och för alla kommunerna sammantaget i det län där skatteväxlingen skedde. Vid beräkning av inkomstutjämningsbidrag och -avgift tillämpades samma garantinivå (100 %) för både kommuner och landsting. Däravande system gav därmed totalt sett ett neutralt utfall för landstinget och berörda kommuner vid en skatteväxling.

Det nya inkomstutjämningsystemet som infördes 2005 skiljer sig i förhållande till det tidigare genom skilda garantinivåer för kommuner respektive landsting. I propositionen Ändringar i det kommunala utjämningsystemet (prop. 2003/04:155) framhölls att detta kan innebära vissa praktiska problem vid framtida skatteväxlingar. Kommunerna i ett län får vid en skatteväxling med landstinget ett ökat inkomstutjämningsbidrag som baseras på skillnaden mellan en garantinivå på 115 procent av den uppräknade medelskattkraften och det uppräknade skatteunderlaget. Vid skatteväxlingen minskas landstingets inkomstutjämningsbidrag motsvarande skillnaden mellan en garantinivå på 110 procent av den uppräknade medelskattkraften och det uppräknade skatteunderlaget. Utfallet av en skatteväxling blir då inte neutralt. Det beror på att för kommunerna i länet minskar inkomstutjämningsbidraget mer än vad landstingets inkomstutjämningsbidrag ökar. En skatteväxling i ett län medför därmed en omfördelning av statsbidrag till andra län.

Regeringen avsåg att vid behov senare återkomma till frågan hur eventuella framtida skatteväxlingar skall hanteras i utjämningsystemet. I direktivet till denna kommitté anges att utfallet vid skatteväxlingar till följd av huvudmannaskapsförändringar inte blir neutrala. Det är därför viktigt att det klargörs hur skatteväxlingar bör hanteras i den inkomstutjämningsystem som kommer att föreslås av kommittén.

Vad som också bör beaktas är att även om en skatteväxling leder till ett neutralt utfall mellan landstinget och kommunerna sammantaget i ett län, kan omfördelningseffekter uppkomma mellan kommunerna. I samband med verksamhetsöverföringar inom vissa andra verksamheter har därför införts möjligheten för kommunerna inom ett län komma överens om att ge bidrag till varandra om det behövs för kostnadsutjämnings.

4. Förslag och överväganden

4.1 Höjd garantinivå för landstingen

Kommitténs förslag: Skatteutjämningsunderlaget för landsting ska motsvara 115 procent av den uppräknade medelskattekraften multiplicerad med antalet invånare i landstinget den 1 november året före utjämningsåret.

Skälen för kommitténs förslag: Som framgår av propositionen Ändringar i det kommunala utjämningsystemet (prop. 2003/04:155) som ligger till grund för nu gällande system för inkomstutjämnning föreligger sedan länge ett behov av att genomföra förändringar som gör att skatteväxlingar mellan kommunerna och landstinget i ett län ska kunna göras så att inga oönskade omfördelningseffekter uppstår.

Därtill kommer att riksdagen nyligen har antagit en ny lag om kollektivtrafik (prop. 2009/10:200, bet. 2009/10:TU21, rskr. 2009/10:379). Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik träder i kraft den 1 januari 2012. Enligt 2 kap. 1 § ansvarar landstinget och kommunerna inom ett län, med undantag för Stockholms län och Gotlands län, gemensamt för den regionala kollektivtrafiken. Landstinget och kommunerna får dock komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna ska bära ansvaret.

Enligt 2 kap. 2 § ska det i varje län finnas en regional kollektivtrafikmyndighet. I de län där kommunerna och landstinget gemensamt bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken ska den regionala kollektivtrafikmyndigheten organiseras som ett kommunalförbund. Detsamma gäller i de län där kommunerna ensamma bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. De som ansvarar för den regionala kollektivtrafiken i länet kan även komma överens om att organisera den regionala kollektivtrafikmyndigheten som en gemensam nämnd i stället för som ett kommunalförbund. I de län där landstinget ensamt bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken är landstinget regional kollektivtrafikmyndighet. I Gotlands län är kommunen regional kollektivtrafikmyndighet.

Kommittén har genom en skrivelse från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), daterad den 12 november 2010, erfarit att i 10 län är avsikten att landstinget i respektive län från och med den 1 januari 2012 ska bära ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. Det innebär således att en huvudmannaskapsförändring avses göras i vart och ett av dessa län med åtföljande skatteväxling. Med olika garantinivåer kommer omfördelningseffekter att uppstå. SKL redovisar två alternativa lösningar. Det ena är att harmonisera garantinivåerna för kommunerna respektive landstingen i inkomstutjämnningen, det andra är att införa ett tillfälligt riktat statsbidrag för att kompensera berörda län för det inkomstbortfall som annars skulle uppstå. Statsbidraget skulle finansieras genom en minsk-

ning av anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Vidare förordar SKL att kommunerna i ett län ges möjlighet att komma överens om att ge varandra bidrag (s.k. mellankommunal utjämning) för att mildra de omfördelningseffekter mellan kommunerna i ett län som följer av en skatteväxling.

Kommitténs uppdrag ska slutredovisas senast den 30 april 2011. Ett lagförslag som överlämnas till regeringen vid denna tidpunkt torde inte hinna beredas i tid för att kunna träda i kraft den 1 januari 2012. Kommittén har därför beslutat att göra en framställan till regeringen med förslag till ändring i lagen om kommunalekonomisk utjämning i syfte att eliminera de oönskade omfördelningseffekter som uppstår vid skatteväxlingar till följd av att olika garantinivåer tillämpas i inkomstutjämningen för kommuner respektive landsting.

Tillfälliga övergångslösningar bör om möjligt undvikas. Kommitténs förordar därför alternativet att justera garantinivån för antingen kommunerna eller landstingen så att de överensstämmer, framför alternativet med ett riktat statsbidrag.

Kommittén har mot bakgrund av detta funnit det lämpligt är att föreslå att garantinivån i inkomstutjämningen för landstingen höjs till 115 procent. Förslaget föranleder en ändring i 4 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

4.2 Behov av mellankommunal utjämning

Kommitténs förslag: Om kommunerna och landstinget i ett län kommit överens om att landstinget ska bära ansvaret för den regionala kollektivtrafiken i länet får kommunerna lämna ekonomiska bidrag till varandra, om det behövs för kostnadsutjämning mellan kommunerna. Bidrag får lämnas under en övergångsperiod på högst fem år.

Skälen för kommitténs förslag: Även i det fall en skatteväxling mellan kommunerna och landstinget i ett län innebär att kommunerna lämnar ifrån sig intäkter som sammantaget motsvarar landstingets ökade intäkter, kan omfördelningseffekter mellan de berörda kommunerna uppstå. Vid en skatteväxling sänker kommunerna skatten med en skattesats som motsvarar den för länets kommuner genomsnittliga kostnaden för verksamheten. Om en kommuns kostnader är lägre än den genomsnittliga får kommunen netto ökade intäkter till följd av skatteväxlingen. Om kommunens kostnader är lägre gäller det motsatta.

Enligt kommitténs mening går det inte att utesluta att det kan uppstå omfördelningseffekter mellan kommuner i ett län i det fall överenskommelser träffas om att låta landstinget bära ansvaret för den regionala kollektivtrafiken i länet och därmed bli regional kollektivtrafikmyndighet. Kommunerna i ett län bör i sådant fall ges möjlighet att komma

överens om att de får lämna bidrag till varandra om det behövs för kostnadsutjämning dem emellan, s.k. mellankommunal utjämning. Bidrag bör få lämnas under en övergångsperiod på högst fem år.

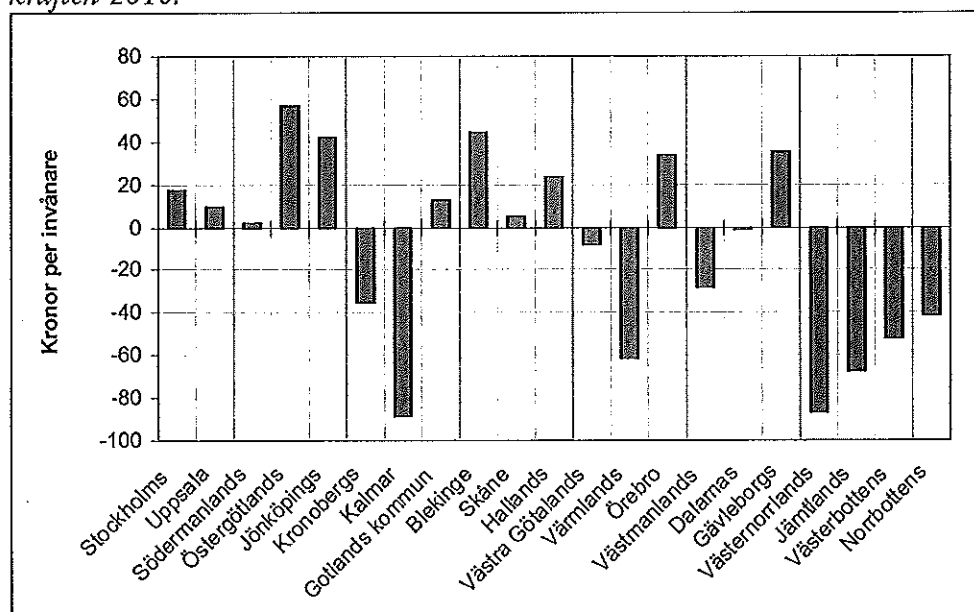
Möjlighet till motsvarande mellankommunala utjämningsystem förekommer inom andra verksamheter. Som exempel kan nämnas att enligt 17 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, får ett landsting och en kommun som ingår i landstinget träffa avtal om att ansvar för en eller flera uppgifter enligt denna lag överläts från landstinget till kommunen eller från kommunen till landstinget. Har en överlåtelse skett från ett landsting till samtliga kommuner som ingår i landstinget, får kommunerna lämna ekonomiska bidrag till varandra, om det behövs för kostnadsutjämning mellan kommunerna.

En motsvarande bestämmelse föreslås införas i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

5. Konsekvenser av förslagen

Förslagen är statsfinansiellt neutrala. Regeländringar som påverkar omslutningen i inkomstutjämningen, såsom en höjning av garantinivån för landstingen till 115 procent, påverkar inte anslagsnivån. I stället påverkas regleringsbidraget eller regleringsavgiften. Om exempelvis omslutningen i inkomstutjämningen ökar minskar regleringsbidraget alternativt ökar regleringsavgiften.

Figur 1. Förändring av utfallet per landsting om garantinivån i inkomstutjämningen höjs från 110 till 115 procent av den uppräknade medelskattkraften 2010.



Utfallet för de enskilda landstingen förändras om garantinivån höjs från nuvarande 110 till 115 procent (se figur 1). Kalmar läns landsting får störst intäktsminskning med 88 kronor per invånare medan Östergöt-

lands läns landsting för störst intäktsökning med 57 kronor per invånare. Kommunerna påverkas inte, förutom Gotlands kommun, som även ingår i utjämningsystemet för landstingen. Omfördelningseffekterna beräknas därmed bli små. Behov av införanderegler finns inte.

Kommittén bedömer att förslaget inte har några av de i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) i övrigt angivna konsekvenserna.

6. Författningskommentarer

6.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

4 §

I paragrafen, som behandlas närmare i avsnitt 4.1, ändras procentsatsen för beräkningen av skatteutjämningsunderlaget till ett landsting till 115 procent. Vidare ersätts ordet ”skall” med ”ska”.

6.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik

2 kap. 1 a §

Paragrafen är ny och behandlas närmare i avsnitt 4.2. Paragrafen innebär att det införs en möjlighet till s.k. mellankommunal kostnadsutjämning när en överenskommelse som avses i 2 kap. 1 § träffas och överenskommelsen innebär att landstinget tar över ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. Bidrag får lämnas under en övergångsperiod på högst fem år. Paragrafen har utformats efter förebild i 19 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), 16 § lagen (1990:1404) om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård, 17 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (1998:587) om rätt för landstinget och kommunerna i Skåne län och Västra Götalands län att lämna bidrag till annan kommun.

