

PM

Konsekvenser av en ev skatteväxling för ändrat huvudmannaskap för kollektivtrafiken

1. Uppdrag och organisation

Regionala ägarrådet tillika styrgruppen för nytt aktieägaravtal gav 8 maj 2008 projektgruppen i uppdrag att:

- utreda konsekvenserna av en eventuell skatteväxling om kommunerna skulle lämna över sitt huvudmannaskap för kollektivtrafiken till Västra Götalandsregionen.

En särskild arbetsgrupp bildades för att hantera frågan med följande deltagare:

- Dan Gustafsson, VästKom
- Eva Hessman, Göteborgs stad
- Ulf Ericsson, Tanums kommun
- Ingalill Gustafson, Västra Götalandsregionen
- Rolf Thor, Västra Götalandsregionen, ordförande
- Maria Larsson, Västra Götalandsregionen

2. Kontakter

Arbetsgruppen etablerade en kontakt med Sveriges kommuner och landsting (SKL) för att få hjälp med beräkningar.

En skatteväxling påverkar kommunerna och regionen inte bara genom förändrad skattesats utan också genom att det statliga utjämningsystemet påverkas.

Arbetsgruppen har också bett Västtrafik om en översiktlig beskrivning av kommunernas och regionens tilläggsbeställningar i form av trafik, rabatter, priser mm. Västtrafik har lämnat besked att detta förutsätter ett stort arbete för att få fram underlag. Arbetsgruppen har i nuläget inte bett Västtrafik att gå vidare i frågan.

3. Skatteväxlingens påverkan på utjämningsystemet

Vid en skatteväxling påverkas storleken på bidrag och avgifter för kommunerna och landstingen i både inkomst- och kostnadsutjämningsystemet.

Förändringarna uppkommer genom att den länsvisa skattesatsen ändras och att landsting och kommuner har skilda utjämningsnivåer i inkomstutjämningsystemet (110 respektive 115 procent av medelskattkraften). Vid en skatteväxling för kollektivtrafiken påverkas också siffrorna för den faktorn i kostnadsutjämningsystemet.

Påverkan på inkomstutjämningsystemet

De skilda utjämningsnivåerna i inkomstutjämningsystemet mellan landsting och kommuner gör att en skatteväxling inte blir neutral mellan de två.

Om en skatteväxling skulle ske i Västra Götaland från kommunerna till regionen så innebär det att kommunerna får en större minskning av bidraget än vad regionen får i ökat bidrag. Det gör att Västra Götaland som län får ett totalt sett lägre bidrag i inkomstutjämningsystemet.

Vid en skatteväxling på 35-40 öre handlar det i grova tal om att 50 miljoner som idag går till kommunerna i bidrag inte kommer att föras över till Västra Götalandsregionen som ett bidrag. Dessa hamnar istället som en regleringspost som alla rikets kommuner får dela på inklusive kommunerna i Västra Götaland. Generellt gäller att lägre nivå på växlingen ger lägre förlust och tvärtom.

Gruppens kommentarer: På grund av att kommunerna och landstingen har olika utjämningsnivå i inkomstutjämningsystemet så förlorar Västra Götaland som län på att skatteväxla från kommunerna till regionen. I propositionen (prop.2003/04:155) inför ändringen av inkomstutjämningsystemet 2005 kommenterades denna effekt och man skulle återkomma till hur frågan skulle hanteras vid en ev skatteväxling. Avsikten var alltså inte sådana effekter ska uppstå. SKL har uppmärksammat denna negativa bieffekt och menar att denna effekt bör påtalas för finansdepartementet redan nu så att ev åtgärder kan vidtas.

Gruppen föreslår att Västra Götalandsregionen och Västkom, som representant för länets 49 kommuner, gemensamt skickar en skrivelse till regeringen. Skrivelsen bör innehålla en uppmaning till regeringen att se över denna oönskade bieffekt i inkomstutjämningsystemet samt en önskan om besked om det redan nu finns instrument inom nuvarande system att eliminera de negativa ekonomiska effekterna som uppstår pga olika utjämningsnivåer.

Effekter på kostnadsutjämningsystemet

I Västra Götaland har vi en egen modell för vilka kostnader för kollektivtrafiken som är inrapporterade i kostnadsutjämningsystemet. Modellen bygger på att ägarnas verkliga kostnader ligger i systemet och uppdateras med jämna mellanrum.

Det mest logiska vid en skatteväxling är att ändra kostnaderna för kollektivtrafiken till samma standardkostnad per invånare för alla kommunerna. Så gjorde bland annat Skåne när man skatteväxlade på kollektivtrafiken i samband med regionbildningen.

Gruppens kommentarer: Arbetsgruppen förordar att man vid en skatteväxling ändrar siffrorna i kostnadsutjämningsystemet till lika standardkostnad per invånare.

4. Skatteväxlingens kostnadsmassa

Vid en skatteväxling måste kommunerna och Västra Götalandsregionen först och främst komma överens om vad som ska ingå i en växling, dvs vilka uppdrag ska trafikhuvudmannen ha om regionen tar över som ensam ägare. För att en växling ska vara genomförbar måste den upplevas som rättvis och accepteras av alla parter.

Idag är parternas ägartillskott inte fullt jämförbara. Det finns ett antal varianter på priser, rabatter och trafik som olika kommuner och regionen har beställt under åren. En del ligger med i fördelningsmodellen och betalas via ägartillskottet och andra delar faktureras vid sidan om.

Frågan om skolskjutsar på grundskolenivå är komplex eftersom det är ett primärkommunalt ansvar. Vissa kommuner har en stor del av sin skolskjuts i ordinarie linjetrafik medan andra kommuner kör fullt ut i egen regi. Olika varianter finns.

Arbetsgruppen har inte haft i uppdrag att föreslå en lämplig kostnadsmassa att växla på utan det är en fråga för regionens och kommunernas politiker att komma överens om ifall en skatteväxling ska genomföras.

Kostnadsmassans innehåll och storlek är helt avgörande för utfallet av en skatteväxling. För att ändå kunna visa ett underlag har arbetsgruppen med hjälp av SKL genomfört några beräkningar för att kunna ge exempel på vilka effekter en ev skatteväxling skulle kunna ge.

Beräkningarna har gjorts utifrån senast kända ägartillskott, dvs prognos för 2008. Ett antal varianter har beräknats med olika siffror inrapporterade i kostnadsutjämningsystemet, med och utan spårvagnstrafiken i Göteborg samt en variant där 100 miljoner tagits bort från Göteborgs ägartillskott. Det sistnämnda är den ungefärliga kostnaden för Göteborgs stads beställning av sänkt periodkort.

Två räkneexempel beskrivs i avsnitt 5. Ett exempel med skatteväxling rakt av på ägarersättningens storlek enligt prognos 2008. Ett annat exempel med en variant där 100 miljoner för Göteborgs stad är borttagna. Detta för att tydliggöra att det slår olika beroende på vad som ingår i växlingen. Rabatten är också nyligen genomförd i Göteborg och är av större dignitet än övriga rabatter.

Gruppens kommentarer: Det är komplicerat för Västtrafik att i detalj klarlägga vad som är tillägsbeställningar eller inte. Det finns ingen entydig definition på vad som skulle utgöra någon form av grundutbud inom Västtrafik. Frågan om skolskjutsar kräver sin egen utredning om den ska hanteras i en skatteväxling. Det blir i slutändan en politisk överenskommelse om vad som ska ingå i växlingen. Kostnadsmassans innehåll och storlek är avgörande för hur en ev skatteväxling slår per kommun.

5. Översiktlig bedömning av effekter av en eventuell skatteväxling

Ingångsvärden i beräkningarna:

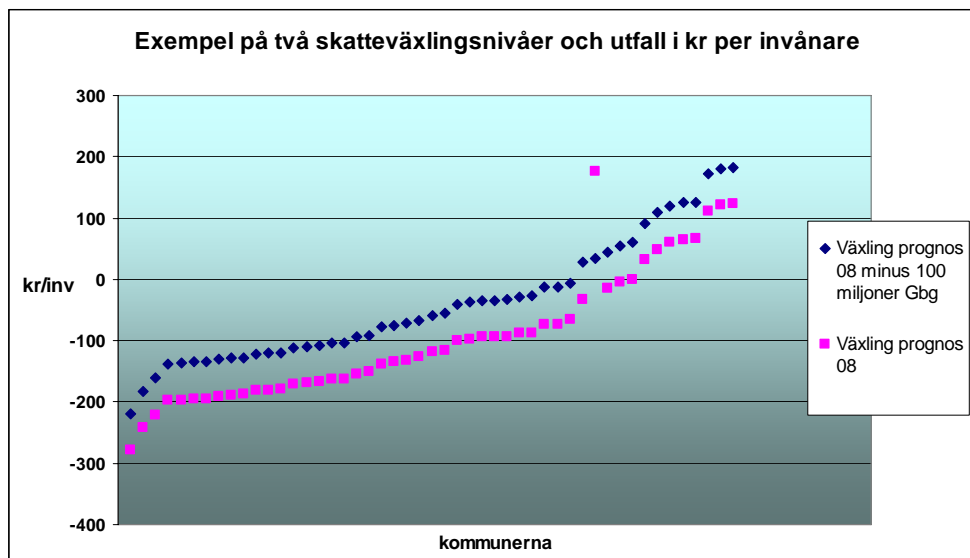
- Prognos 2008 för ägarersättningen till Västtrafik
- Kollektivtrafikfaktorn i kostnadsutjämningsystemet ändras till lika standardkostnad per invånare

Två beräkningsexempel:

1. Ägarersättningen till Västtrafik utan hänsyn tagit till eventuella rabatter/prissänkningar, extra trafik mm.
2. Ägarersättningen till Västtrafik med hänsyn tagit till Göteborgs stads beställning av sänkt periodkort, dvs 100 miljoner är borttagna från Göteborgs ägarersättning.

Exemplen visar på följande resultat:

- Skatteväxlingsnivån hamnar någonstans mellan 35-40 öre
- Nettoförlust av statligt bidrag i inkomstutjämningsystemet på ca 50 miljoner för Västra Götalandsregionen visavi alla kommuner i Sverige
- Totala förändringen i kostnader för en växling enligt prognos 2008 ligger i intervallet: **- 280 till + 180 kr** per invånare.
Av 49 kommuner ligger 44 inom intervallet - 200 till + 120 kr per invånare.
- I exempelberäkningen där Göteborgs rabatt för månadskortet är borttagen ligger kommunerna i intervallet: **- 220 till + 200 kr** per invånare.
Av 49 kommuner ligger 43 i intervallet; - 200 till + 120 kr per invånare.



6. Kollektivtrafikens framtida utveckling

Ökad regionförstoring är ett av de viktigaste instrumenten som regioner har för att skapa förutsättningar för tillväxt och regional utveckling. I det sammanhanget är kollektivtrafiken, framförallt på spår, avgörande för hur väl en region åstadkommer regionförstoring. Trängselsituationen i och runt Göteborg påverkar tillgängligheten till arbete och studier negativt och är sannolikt hämmande för den regionala tillväxten. Kollektivtrafiken är en av flera lösningar för ökad framkomlighet på vägarna. Men för att få stor effekt krävs utbyggd infrastruktur, framförallt på spårsidan. Hotet mot jordens klimat är en minst lika pådrivande kraft för en stor utökning av kollektivtrafiken.

Två nationella utredningar pågår för närvarande som berör kollektivtrafiken och trafikhuvudmännen. Den ena som handlar om ökad konkurrens på marknaden för persontransport på järnväg ska redovisas redan 1 oktober i år. Utredare ska bland annat lämna förslag på åtgärder som skapar förutsättningar för konkurrens på den kommersiella marknaden för persontrafik på järnväg. I detta ingår att överväga om förslagen kräver förändringar av trafikhuvudmännens ansvar och uppgifter.

Den andra utredningen om en ny kollektivtrafiklag är nyligen tillsatt och ska redovisas 30 september 2009. I uppdraget ingår att föreslå en ny sammanhållen lag inom kollektivtrafikområdet med fokus på dynamik och flexibilitet. Både resenärens behov och entreprenörernas roll är viktiga utgångspunkter.

7. Gruppens slutsatser

- Skatteväxling går rent tekniskt att genomföra.
 - Avgörande för de ekonomiska konsekvenserna är vilken kostnadsmassa man kommer överens om att växla på.
 - Skatteväxlingen och avgränsning av uppdraget och kostnadsmassans innehåll bör diskuteras samordnat med hur det gemensamma kollektivtrafikansvaret ska avgränsas.
 - Framtid:
 - Gruppen konstaterar att det kommer att behövas ett betydande resurstillskott till kollektivtrafiken framöver. En utbyggnad enligt program och strategier som tex regionbusstrategin, målbild för tågtrafiken och K2020 innebär en kraftfull satsning.
 - Stor risk råder för sänkt och senare uteblivet statsbidrag från Rikstrafiken till tågsystemet.
 - En utredning om ny kollektivtrafiklag är tillsatt och ev förändringar i trafikhuvudmannalagen kan behöva beaktas.
 - En utredning om ökad konkurrens på marknaden för persontransport på järnväg kommer att redovisas den 1 oktober 2008. Där kan även trafikhuvudmännens ansvar och uppgifter beröras.
-
- Mest logiskt är att i kostnadsutjämningsystemet ändra till lika standardkostnad för kollektivtrafiken per invånare för kommunerna vid en eventuell skatteväxling.
 - Exempelen visar på skillnader i utfall mellan kommunerna. Möjligheten finns att diskutera om en utjämningsmodell mellan kommunerna behövs.
-
- Kommuner och region bör skriva till Finansdepartementet angående den ”externa effekten” orsakat av skilda utjämningsnivåer för kommuner och landsting i inkomstutjämnningen.