

Sammanfattande kommentarer till bifogad rapport från SKL

I denna PM kommenterar och sammanfattar skatteväxlingsgruppen den rapport som SKL tagit fram på skatteväxlingsgruppens uppdrag. I skatteväxlingsgruppen ingår tjänstemän från varje delregion, Västra Götalandsregionen samt Västkom. Innehållet har stämts av i sak med SKLs expert Björn Sundström. Följande är viktigt att notera som **ny information och komplettering** till tidigare rapporter:

I maj/juni 2009 presenterades en beräkning av det ekonomiska utfallet per kommun vid en eventuell skatteväxling. Beräkningen grundades på bokslut 2008 (korrigerat för att likställa kostnadsansvaret). Så långt var allt gott och väl. Utfallet påverkas dock också av vilka kostnader som tidigare inrapporterats till kommunernas nationella kostnadsutjämningsystem. Här gällde 2007 års kostnader/kommun. Siffrorna för 2007 var inte korrigerade på motsvarande sätt och har dessutom förändrats mellan 2007 och 2008, bl a beroende på nya resvaneundersökningar som lett till förändrade kostnadsmallar (enligt gällande bilaga 13). I rapporten daterad juni 2009 redovisas den effekt som fås om vi justerar kommunernas kostnadsandelar i kostnadsutjämningsystemet som om den vore en effekt av skatteväxlingen. Det var därmed en felaktig information. Denna effekt fås när vi justerar kommunernas kostnadsandelar i utjämningsystemet. Detta behöver vi göra oavsett vilken modell vi går vidare med.

SKLs rapport (okt 2009) redovisar motsvarande utdebiteringseffekter per kommun men förklarar att effekterna är kopplade till kostnadsutjämningsystemet – inte till skatteväxlingen.

- 1) Rapporten från SKLs experter (okt 2009) tydliggör att **inaktuella uppgifter och eftersläpning i kostnadsutjämningsystemet förklarar de ekonomiska effekterna för kommunerna vid beräkning av skatteväxling**. Dessa effekter beror således inte på själva skatteväxlingen. Detta framgick inte av rapporten daterad juni 2009. Det är ny kunskap.
- 2) Hittills har vi heller inte beaktat kostnadsutjämningsystemet vid beräkning av ny bilaga 13. **När vi beaktar kostnadsutjämningsystemet vid beräkning av ny bilaga 13 kommer samma ekonomiska effekter gälla även detta alternativ, med undantag för eftersläpningseffekten i kostnadsutjämningsystemet**. Skillnaden mellan skatteväxling och ny bilaga 13 är i första hand vem som ansvarar för de framtida kostnadsökningarna. I fallet skatteväxling är det Västra Götalandsregionen som ensam tar kostnadsökningen. I fallet ny bilaga 13 är det kommuner och region gemensamt.
- 3) De kommuner som får störst negativa effekter får det för att man betalar ”för lite” till utjämningsystemet idag. De kommuner som får de största positiva effekterna får det för att man betalar ”för mycket” till utjämningsystemet idag. Västra Götalandsregionen påverkas ej. **Effekterna träder i kraft när vi rättar upp kostnadsutjämningsystemet och kommer således infalla oavsett om vi skatteväxlar eller inför en ny bilaga 13.**
- 4) **En skatteväxling exklusive spårvägen innebär en växlingsnivå på ca 29 öre (2008)**. Dvs att alternativ A i tidigare rapport (daterad juni 2009) sänks från 39 öre till 29 öre. Detta innebär att den länsförlust som tidigare beräknats också sänks till ca 39 Mkr per år (tidigare ca 53 Mkr). SKLs experter förutsätter i sin rapport att denna summa återförs till länet, eftersom man bedömer det som naturligt. Detta är dock inte säkert förrän ett sådant beslut är taget hos finansdepartementet.

- 5) **Eftersom kostnadsmassan för kollektivtrafiken i Västra Götaland inte förändras - oavsett om spårvagnstrafiken ingår i skatteväxlingen eller ej - balanserar kostnadsutjämningsystemet fortfarande kostnaderna**
- a. Bilaga 4 och 5 i bifogad rapport visar att en skatteväxling med eller utan spårvagnstrafiken innebär en annan skatteväxlingsnivå, men exakt samma effekter vad avser utdebiteringseffekt/kommun eftersom man justerar så att det blir lika nettokostnad per invånare. Detta är i enlighet med kostnadsutjämningsystemets intentioner.
 - b. Bilaga 6 visar ett alternativ där Göteborg får stå för en större andel av de strukturella merkostnaderna, som idag, då man växlar exklusive spårvägen. Alternativet mildrar konsekvenserna för kommunerna vid en skatteväxling.
- 6) **Skatteväxling av skolskjutsar är inte möjlig.** Tidigare beräknade alternativ som innebär att skolskjutsar ingår i en skatteväxling utgår därmed som alternativ (se rapport juni 2009). Detta är ett kommunalt ansvar som inte kan lämnas över. När det gäller färdtjänst finns dock möjligheten, om kommuner och region kommer överens om att överlämna detta ansvar.

Jämförelse Skatteväxling och Ny bilaga 13

Det kommunala kostnadsutjämningsystemet för kollektivtrafiken utjämnar kommunernas kostnader utifrån inrapporterad kostnadsandel. Vid en inrapportering justeras utjämnningen så att alla kommuner betalar lika mycket/invånare (korrigerat för avvikande ambitionsnivå). Systemet utgår från en nationell utjämningsnivå som svarar mot hela rikets genomsnitt. Eftersom den nationella utjämningsnivån bygger på information om den faktiska kostnadsutvecklingen i landet släpar den efter två år. (Se SKL-rapport kapitel 3: utjämningsnivå = standardkostnad). Därtill kommer ett strukturbidrag. Det motsvarar 21 kr/invånare för kommunkollektivet i Västra Götaland.

För Västra Götalands kommuner rapporterade vi in nya kostnadsandelar år 2007. Dessa stämmer inte överens med beräkningsunderlaget för skatteväxling 2008. I beräkningsunderlaget för skatteväxlingen har korrigeringar gjorts för att likställa kostnadsansvaret (dvs rensa kommunspecifika tillköp/avvikande ambition). Detta gjordes inte vid inrapporteringen till kostnadsutjämnningen 2007. Dessutom har nya resvaneundersökningar ändrat kostnadsfördelningen mellan kommunerna mellan 2007 och 2008. Det innebär att vissa kommuner idag betalar för mycket till kostnadsutjämnningen och vissa betalar för lite. Oavsett vilken modell vi väljer att gå vidare med kommer kommunernas kostnadsandelar i kostnadsutjämnningen att behöva justeras. Då faller också dessa ekonomiska effekter ut (positiva och negativa). De är således inte kopplade till själva skatteväxlingen.

Den ekonomiska skillnaden per kommun mellan ny bilaga 13 och skatteväxling är därmed vem som bär eftersläpningseffekten i utjämningsystemet och vem som bär de framtida kostnadsökningarna. Detta sammanställs i tabellen nedan:

Ny bilaga 13 (fortsatt 50 beställare)	Skatteväxling
<p>Utjämnning sker mot nationell utjämningsnivå: 2008 = 600 kr/inv 2009 = 673 kr/inv Antag samma ökningstakt till 2010 (10-15%)= ger 740-775 kr/inv år 2010 Införandet av ny bilaga 13 innebär en ny fördelingsgrund (linjer i stället för resor). När denna införs och beaktas i kostnadsutjämningsystemet korrigeras utjämnningen så att samtliga kommuner i Västra Götaland betalar samma nettokostnad enligt den nationella utjämningsnivån när man summerar kostnaden till Västtrafik och kostnaden/intäkten till/från utjämningsystemet.</p>	<p>Utjämnning sker mot kommunernas faktiska genomsnittliga kostnad 2008: 762 kr/inv (efter strukturbidrag)</p> <p>Eftersom genomsnittskostnaden är högre än den nationella utjämningsnivån blir konsekvenserna av en skatteväxling – vid växlingsögonblicket – större än vid införandet av ny bilaga 13. Efter ca 2 år kommer dock utjämningsnivån "ikapp"(se kolumnen bredvid 2010 = 740-775 kr/inv om samma ökningstakt). Det visar att skillnaden motsvaras av eftersläpningen i det nationella utjämningsystemet.</p>
<p>Den direkta effekten vid införandet Effekten vid införandet av en ny bilaga 13 blir: Nettokostnad (= ägarbidrag+kostnadsutjämnning) minus gällande nationella utjämningsnivån.</p>	<p>Den direkta effekten vid införandet Effekten vid en skatteväxling blir: Nettokostnad (=ägarbidrag+kostnadsutjämnning) minus faktiska genomsnittliga kostnaden för kommunkollektivet.</p>
<p>Vem bär eftersläpningen? Eftersläpningen i utjämnningen gentemot den verkliga genomsnittskostnaden får bäras av de kommuner som har en högre kollektivtrafikkostnad än utjämningsnivån (i vårt fall framförallt Göteborg)</p>	<p>Vem bär eftersläpningen? Eftersläpningseffekten i utjämningsystemet får bäras solidariskt av kommunerna direkt vid införandeåret/ Alternativt mildras detta genom ett mellankommunalt utjämningsystem för att mer likställa med alternativet ny bilaga 13.</p>
<p><i>Ju närmare nationella utjämningsnivån ligger kommunkollektivets genomsnittliga kollektivtrafikkostnad desto mer likvärdig är den ekonomiska effekten av ny bilaga 13 och skatteväxling.</i></p>	

Exempel i siffror (hämtade från SKLs rapport):

Kostnadsutjämning för kollektivtrafik sker utifrån standardkostnaden 600 kr/invånare (2008) för kommunkollektivet. Det innebär att alla kommuner som betalar mindre än 600 kr/inv till Västtrafik betalar resterande belopp till utjämningsystemet (dvs till kommuner som Göteborg och Borås som har strukturella merkostnader). Därtill får kommunerna i Västra Götaland ett strukturbidrag på 21 kr/invånare. Kostnadsutjämning för kollektivtrafik sker även mellan landstingen. Västra Götalandsregionen betalade år 2008 80 kr/invånare.

I vårt fall bygger kostnadsutjämnings för kommunerna på hur stor andel varje kommun betalade till Västtrafik av kommunkollektivets kostnader år 2007. Dessa siffror skiljer sig avsevärt från den korregerade ägarersättningen för 2008 som skatteväxlingsberäkningarna från maj/juni 2009 grundar sig på. Skillnaden per kommun mellan 2007 och 2008 är till stor del en konsekvens av den resvaneundersökning som genomförts, som i enlighet med gällande aktieägaravtal leder till nya mallar för kostnadsfördelning. Dessa avvikelser förklarar positiva och negativa effekter som fås vid en skatteväxling. De skulle således uppstå även utan en skatteväxling vid en justering av kommunernas kostnadsandel i kostnadsutjämningsystemet. En sådan justering är naturlig att göra oavsett ny bilaga 13 eller skatteväxling.

T ex får Göteborg 580 kr/invånare 2008 från utjämningsystemet (= från övriga kommuner) eftersom man år 2007 rapporterade in en kostnadsandel som motsvarar 1180 kr/invånare = totalt 600 kr/invånare. Eftersom kostnaden stigit för Göteborg år 2008 har Göteborg i stället en nettokostnad på 924 kr/inv år 2008. Dvs man är underkompenserad i utjämningsystemet. Detta får man "tillbaka" vid en uppdatering av kostnadsutjämningsystemet (oavsett skatteväxling eller ny bilaga 13)

Sotenäs kommun betalar 285 kr/invånare 2008 till utjämningsystemet eftersom man år 2007 rapporterade in en kostnadsandel som motsvarar 315 kr/inv = totalt 600 kr/inv. Eftersom Sotenäs år 2008 har en lägre kostnad och bidraget från utjämningsystemet kvarstår på samma nivå har Sotenäs år 2008 en nettokostnad på 473 kr/inv. Dvs man är betalar "för lite" till utjämningsystemet år 2008. Detta drabbar som en negativ effekt vid en uppdatering av kostnadsutjämningsystemet (oavsett skatteväxling eller ny bilaga 13).

Ale kommun betalar 473 kr/inv till utjämningsystemet eftersom man år 2007 rapporterade in en kostnadsandel som motsvarar 127 kr/inv = totalt 600 kr/inv. Dock har den faktiska kostnaden till Västtrafik stigit för Ale kommun år 2008 – till 357 kr/inv. Totalt betalar således Ale kommun år 2008 en nettokostnad på 830 kr/invånare för kollektivtrafiken. (Dvs mer än t ex Borås betalade som nettokostnad för kollektivtrafiken år 2008). Detta får Ale "tillbaka" vid en uppdatering av kostnadsutjämningsystemet (oavsett skatteväxling eller ny bilaga 13).

OM genomsnittskostnaden per kommun inom Västra Götaland 2008 överensstämmer med den nationella utjämningsnivån blir en skatteväxling neutral för alla kommuner.

Skatteväxlingen blir dock inte neutral eftersom

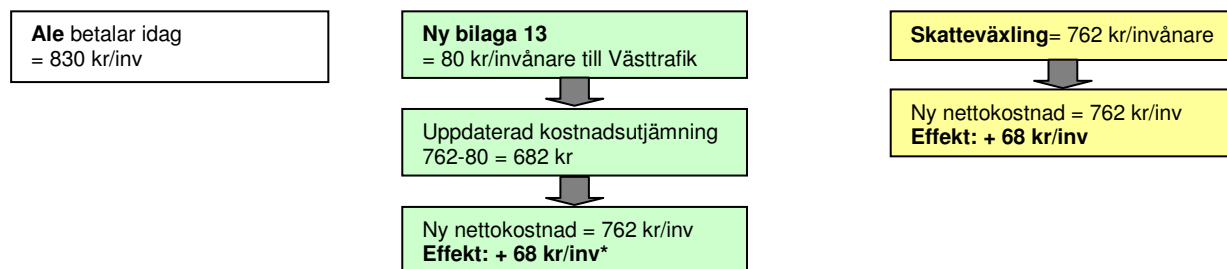
- a) de siffror som inlämnats till kostnadsutjämningsystemet inte överensstämmer med det underlag som skatteväxlingen grundar sig på. Det förklaras av att vissa kommuner idag "underbetalar" och vissa "överbetalar" i förhållande till utjämningsnivån
- b) i Västra Götaland har vi i snitt en högre kostnad i kommunkollektivet än vad utjämningsystemet kompenserar för. Detta beror på att utjämningsystemet släpar efter – dvs systemet som helhet underkompenserar idag. Denna eftersläpning bärs idag till största delen av Göteborg.

	A) Inrapporterad kostnad 2007 Grund för andel av utjämnings- systemet	B) Betalar till/får från kostnads- utjämnings- systemet (600 kr - A)	C) Kostnad per inv 2008 (grund för skatteväxlings- beräkning)	D) Dvs faktisk kollektivtrafik- kostnad/inv 2008 Nettokostnad = B+C	E) Effekt vid en skatteväxling (D - 762 kr/inv) + = positiv förändr - = negativ förändr
Göteborg	-1180 kr/ inv	+ 580 kr/inv	-1504 kr/inv	-924 kr/inv "överbetalar" idag	+162 kr/inv
Sotenäs	-315 kr/ inv	- 285 kr/inv	-188 kr/ inv	-473 kr/inv "underbetalar" idag	- 289 kr/inv
Ale	-127 kr kr/inv	- 473 kr/inv	-357 kr/inv	-830 kr/inv "överbetalar" idag	+ 68 kr /inv

Sifferexempel för att illustrera kostnadsutjämningsystemets mekanism vad avser kollektivtrafikfaktorn.

- A)** Kommunerna lämnade in siffror från 2007 års bokslut till kostnadsutjämningsystemet som uppdaterades i enlighet med dessa. Nivån uppdateras årligen men varje kommun kvarstår med samma andel fram tills en ny justering görs.
- B)** 600 kr är den standardkostnad som utjämningsystemet utgår ifrån 2008. De kommuner som betalar mer får resterande belopp i kompensation. De som betalar mindre får skjuta till upp till 600 kr/inv. Dvs 600 kr minus[kolumn A] = belopp som betalas till (-) eller fås från (+) till/från kostnadsutjämningsystemet. Regionen berörs ej.
- C)** Korrigerad ägarersättning 2008. Här redovisas de belopp som lämnats in av skatteväxlingsgruppen för beräkning av skatteväxlingseffekter. De utgår från bokslut 2008, men är också korrigerade för att så mycket som möjligt likställa innehållet i kostnadsmassan och göra den jämförbar mellan kommuner.
- D)** Kolumn D redovisar det kommunen betalar/får från kostnadsutjämningsystemet plus det kommunen betalar till Västtrafik = total nettokostnad för kollektivtrafiken. Alla kommuner som betalar mindre än 600 kr kan därmed sägas "underbetala" till kostnadsutjämningsystemet. Man underbetalar också i förhållande till kommunkollektivets genomsnittskostnad som är 762 kr. Vissa kommuner – t ex Ale kommun och Göteborg kan därmed sägas "överbetala" idag.
- E)** **Effekten vid en skatteväxling speglar hur kostnadsutjämningsystemet släpar efter.** Genomsnittskostnaden för kommunerna år 2008 = 783 kr/inv – 21 kr/inv strukturbidrag = 762 kr/inv. Effekten vid en skatteväxling visar hur mycket vi över/underbetalar idag – dvs kolumn D minus 762 kr. Sotenäs är den kommun som drabbas värst vid en skatteväxling – det beror på att man "underbetalar" kraftigt idag till kostnadsutjämningsystemet.

Teoretiskt exempel: Antag att vi bortser från eftersläpningen i kostnadsutjämningsystemet: [utjämningsnivån = kommunernas genomsnittliga kostnad minus strukturbidrag (=762 kr/inv)]



*Effekt som uppstår, allt annat lika, när eftersläpningen kommit ikapp, dvs efter ca 2 år.

Efter ett inriktningsbeslut...

Efter ett inriktningsbeslut om skatteväxling eller ny bilaga 13 finns ett antal frågor som skatteväxlingsgruppen bedömer behöver studeras närmare:

Vid alternativet ny bilaga 13

- De siffror som lämnas in för att uppdatera kostnadsutjämnningen vid införandet av en ny bilaga 13 behöver korrigeras på motsvarande sätt som man korrigerat ägarersättningen vid beräkning av skatteväxling. Detta för att likställa kostnadsansvaret och få en så rättvis fördelning som möjligt i kostnadsutjämnningssystemet (se även först punkten under alternativet skatteväxling).
- Kostnadsutjämnningssystemet behöver beaktas vid utformningen av det nya avtalet mellan kommuner och region så att det uppdateras på ett korrekt sätt under avtalsperioden. Det innebär att alla kommuner måste hålla isär vad som är egen ambition/tillköp och vad som ingår i det gemensamma ansvaret/normen för att utveckla kollektivtrafiken i länet. T ex måste kommunspecifika rabatter särredovisas – annars innebär en uppdatering av utjämnningen att alla kommuner får vara med att betala enskilda kommuners tillköp. Kommunernas kostnadsutjämnningssystem berör inte Västra Götalandsregionen, men givetvis underlättar det för vårt inomregionala samarbete om samma principer gäller även för regionen.

Vid alternativet skatteväxling

- Den korrigerade ägarersättningen som ska ligga till grund för växlingen behöver ses över mer noggrant än vad som har varit befogat inför ett inriktningsbeslut. Man behöver också belysa hanteringen av linjelagda skolskjutsar. Kostnadsansvaret bör likställas så mycket så långt det är rimligt, men det är vår bedömning att det inte kommer kunna likställas till 100%. (Gäller även alternativet ny bilaga 13)
- I beräkningen av alternativet skatteväxling exklusive spårvagnstrafiken har i dagsläget endast Göteborgs och Mölndals kostnader lyfts ur växlingen. Regionen betalar idag ca 12 % av spårvagnstrafiken. Hur denna andel ska hanteras behöver diskuteras om man väljer att gå vidare med detta alternativ. Olika möjligheter finns. Denna kostnadspost bedöms inte nämnvärt påverka de beräknade effekterna för övriga kommuner.