

Anders Folkesson

## Skatteväxling av kollektivtrafiken i Värmlands län

År 2012 infördes en ny kollektivtrafikslag. I samband med lagens införande valde landsting och kommunkollektiv i ett flertal län att överföra huvudmannaskapet för kollektivtrafiken till landstinget. I sju län råder fortfarande ett delat ansvar mellan landstinget och länets kommuner, däribland Värmland.

Region Värmland, Värmlands läns landsting och Karlstads kommun har beslutat att utreda förutsättningarna för ett överförande av huvudmannaskapet för kollektivtrafiken till landstinget. Som ett led i detta arbete har Sveriges Kommuner och Landsting fått i uppdrag att utreda de ekonomiska konsekvenserna av ett överförande.

Syfte med föreliggande rapport är att beskriva de övergripande kommunalekonomiska effekterna av en huvudmannaskapsförändring beträffande kollektivtrafiken mellan kommunerna i Värmlands län och Värmlands läns landsting. Rapporten ska omfatta effekterna av en skatteväxling för landstinget respektive länets kommuner beträffande skatteintäkter, inkomstutjämning och kostnadsutjämning.

En förändrat huvudmannaskap för kollektivtrafiken i Värmland ställer krav på ett antal överenskommelser mellan kommunerna och regionen samt på skatteväxling och justeringar i såväl inkomst- som kostnadsutjämningen. Arbetsgången kan sammanfattas i följande punkter:

1. Bestämma hur gränssnittet mellan landstinget och kommunen ska se ut
2. Beräkna hur stora de övertagna kostnaderna för kollektivtrafiken är
3. Beräkna skatteväxlingsnivå utifrån de övertagna kostnaderna, inklusive justering för effekten av förändrade länsvisa skattesatser i inkomstutjämningen och kostnadsutjämningen för berörda parter
4. Vid behov föreslå ett inomregionalt utjämningsystem som under högst fem år mildrar omfördelningseffekterna
5. Övriga överenskommelser och avtal

### Kostnadsutjämningsmodellen för kollektivtrafik

Vid en skatteväxling påverkas kollektivtrafikmodellen i kostnadsutjämningen. Nedan beskrivs hur utfallet beräknas för länet respektive varje kommun.

Standardkostnaden för kollektivtrafiken beräknas i två steg. Först beräknas länets behov av kollektivtrafik med hjälp av tre variabler, som mäter gleshet, arbetspendling och tätortsstruktur, vilka multipliceras med en regressionsekvation.<sup>1</sup>

Gleshet mäts som roten ur invånardistansen. Med invånardistansen avses det genomsnittliga avståndet mellan invånarna i länet. Täthetsstruktur definieras som andelen boende i tätort med fler än 11 000 invånare. Med utpendling menas andelen personer som arbetspendlar över kommungräns. Av de tre variablerna väger utpendlingen klart tyngst. Nedan visas standardkostnaden för landsting och kommunkollektiv i respektive län.

**Tabell 1 Länens standardkostnad i kollektivtrafikmodellen (kr/inv) och utfall i modellens tre variabler 2017 (icke-indexerad)**

Landsting	Rotgles	tätort >11 000	Andel utpendlare	Standardkostnad	
				Länet	K:n andel
Stockholm	7,8	0,86	0,24	3 936	1 574
Uppsala	13,0	0,52	0,16	2 230	1 115
Södermanland	12,7	0,48	0,13	1 620	810
Östergötland	13,0	0,57	0,11	1 624	812
Jönköping	13,8	0,45	0,10	1 240	620
Kronoberg	15,2	0,41	0,10	1 220	610
Kalmar	15,3	0,38	0,11	1 239	620
Gotlands k:n	15,9	0,39	0,04	754	377
Blekinge	12,2	0,43	0,10	1 095	548
Skåne	10,1	0,54	0,17	2 264	1 132
Halland	12,1	0,46	0,14	1 769	885
V:a Götaland	11,5	0,58	0,16	2 269	1 134
<b>Värmland</b>	<b>16,5</b>	<b>0,39</b>	<b>0,12</b>	<b>1 553</b>	<b>777</b>
Örebro	13,7	0,53	0,12	1 702	851
Västmanland	12,4	0,60	0,12	1 740	870
Dalarna	18,5	0,39	0,12	1 639	820
Gävleborg	16,6	0,48	0,09	1 351	675
Västernorrland	17,9	0,40	0,07	932	466
Jämtland	25,9	0,35	0,09	1 692	846
Västerbotten	22,3	0,43	0,06	1 183	592
Norbotten	26,0	0,43	0,07	1 566	783
Riket	13	0,58	0,15	2 289	1 055

Efter att länets standardkostnad tagits fram 50 procent till kommunerna och 50 procent till landstingen (i Stockholms län är fördelningen 40 procent till kommunerna och 60 procent till landstinget).

<sup>1</sup> Standardkostnad per län =  $-1\,203,797 + 35,012 \times \text{roten ur invånardistansen} + 1\,291,634 \times \text{andelen boende i tätort med mer än 11 000 invånare} + 7\,401,420 \times \text{andelen personer som arbetspendlar över kommungräns} \times \text{uppräkningsfaktor}$

Värmlands läns standardkostnad är 1 553 kronor per invånare och rikets vägda standardkostnad är 2 290 kr/invånare. Landstinget och kommunerna i Värmlands län betalar således en avgift för kostnadsutjämningens kollektivtrafikmodell.

I nästa steg beräknas kommunernas standardkostnad efter deras andel av de totala kollektivtrafikkostnaderna i länet 2009. Som utjämningssystemet är uppbyggt bör således alla kommuner i respektive län ha haft samma nettokostnad för kollektivtrafik efter bidrag och avgifter, när systemet infördes.

**Tabell 2 Kommunernas del av underskottstäckning 2009 (%) samt standardkostnad och utfall (kr/inv) för kollektivtrafik år 2017**

	Kommun- andel	Standard- kostnad	Bidrag/ avgift
Arvika	8,2%	676	-401
Eda	2,3%	569	-508
Filipstad	2,1%	426	-651
Forshaga	2,2%	420	-657
Grums	2,2%	514	-563
Hagfors	2,8%	485	-593
Hammarö	1,7%	251	-826
Karlstad	52,4%	1 339	262
Kil	3,1%	567	-510
Kristinehamn	9,0%	815	-262
Munkfors	0,6%	334	-744
Storfors	1,0%	511	-566
Sunne	3,1%	509	-568
Säffle	4,2%	584	-493
Torsby	3,3%	579	-498
Årjäng	1,7%	377	-700
Riket		1 077	0

Karlstads kommun har 52,4 procent av kostnaderna och har högst standardkostnad av länets kommuner och får ett bidrag på 262 kr/inv. Övriga kommuner har en avgift på mellan 262 och 826 kronor per invånare.

I samband med huvudmannaskapsförändring får länets samtliga kommuner en enhetlig standardkostnad per invånare. Denna standardkostnad kommer att vara 802 kronor per invånare (i 2017 års nivå).

## Gränssnittet mellan kommuner och landstinget beträffande kollektivtrafiken

I föreliggande rapport har beräkningarna utgått från att samtliga kostnader som kategoriseras som ägarbidrag, tätortstrafik och lokal trafik/tillköp kommer att övergå till landstinget vid en huvudmannaskapsförändring.

### Kostnaderna för den övertagna verksamheten

Ett överförande av ansvaret för kollektivtrafiken från landstingen till kommunerna är en huvudmannaskapsförändring. En sådan ansvarsförändring regleras ekonomiskt genom en skatteväxling mellan kommuner och landsting. Det innebär att mottagaren (i det här fallet landstinget) i samförstånd höjer sin skattesats med samma procentsats som kommunerna sänker sin. Skattesatsen ändras med en enhetlig procentsats för samtliga kommuner i länet. Skatteväxlingsnivån brukar motsvara kostnaden för den överförda verksamheten för länet.

Kostnadsdata har hämtats in från Värmlandstrafik respektive Karlstadsbuss och redovisas i tabell 3 nedan för 2015. Om ett beslut om huvudmannaskapsförändring år 2015, så hade beloppet som skulle skatteväxlats varit 322,5 miljoner kronor (exklusive färdtjänsten) och 372,6 miljoner kronor inklusive färdtjänsten. Båttrafiken inom Karlstads kommun är exkluderad i båda fallen.

**Tabell 3 Kommunala kostnader år 2015 efter trafikkategori (tkr)**

	Lokal trafik / tillköp	Tätorts- trafik	Ägarbidrag	Färdtjänst	Totalt
Arvika	99	5 553	17 339	4 199	27 190
Eda	0	0	7 151	858	8 009
Filipstad	181	0	5 954	1 462	7 597
Forshaga	0	0	8 668	1 653	10 321
Grums	0	0	7 192	1 574	8 766
Hagfors	371	0	8 760	3 047	12 178
Hammarö	12	0	8 307	2 031	10 350
Karlstad	0	110 015	64 674	20 100	194 789
Kil	0	0	10 880	1 474	12 354
Kristinehamn	947	9 993	13 757	2 930	27 627
Munkfors	112	0	1 966	528	2 606
Storfors	0	0	2 413	890	3 303
Sunne	211	0	9 758	1 363	11 332
Säffle	1 376	1 543	10 230	3 295	16 444
Torsby	75	0	8 510	1 950	10 535
Årjäng	0	0	6 441	2 818	9 259
<b>Totalt</b>	<b>3 384</b>	<b>127 104</b>	<b>192 000</b>	<b>50 173</b>	<b>372 661</b>

**Tabell 4 Kommunala budgeterade kostnader efter trafikkategori år 2017 (tkr)**

	Färdtjänst	Lokal trafik / tillköp	Tätorts- trafik	Ägarbidrag	Total
Arvika	4 273	120	5 109	19 310	<b>28 812</b>
Eda	1 461	0	0	7 766	<b>9 227</b>
Filipstad	2 288	0	0	6 696	<b>8 983</b>
Forshaga	2 029	0	0	9 294	<b>11 323</b>
Grums	1 524	0	0	7 733	<b>9 257</b>
Hagfors	3 921	0	0	9 533	<b>13 454</b>
Hammarö	1 753	15	0	9 385	<b>11 153</b>
Karlstad	22 400	0	109 534	72 151	<b>204 085</b>
Kil	1 532	0	0	11 346	<b>12 878</b>
Kristinehamn	4 997	310	10 794	15 112	<b>31 213</b>
Munkfors	766	0	0	1 946	<b>2 712</b>
Storfors	1 533	0	0	2 667	<b>4 200</b>
Sunne	2 126	0	0	10 249	<b>12 375</b>
Säffle	2 926	50	2 215	11 560	<b>16 751</b>
Torsby	2 227	0	0	9 657	<b>11 884</b>
Årjäng	2 318	0	0	7 093	<b>9 411</b>
<b>Totalt</b>	<b>58 073</b>	<b>495</b>	<b>127 652</b>	<b>211 500</b>	<b>397 720</b>

En skatteväxling efter 2017 års budgeterade kostnader skulle innebära en skatteväxlingsnivå motsvarande 339,7 miljoner (exklusive färdtjänst) och 397,7 miljoner kronor (inklusive färdtjänsten).

### **Effekter på inkomst- respektive kostnadsutjämningsystemet vid huvudmannaskapsförändring av kollektivtrafiken**

En skatteväxling innebär att det finansiella ansvaret för kollektivtrafik övergår från att ha varit ett delat ansvar mellan länets kommuner och Värmlands läns landsting till att helt ligga hos landstinget. Skatteväxlingen genomförs på ett sådant sätt att förändringen blir neutral gentemot länets invånare.

Skatteväxlingen sker mellan landstinget och kommunerna som ingår i det aktuella landstinget. Eftersom landstinget måste ha en enhetlig skattesats i hela länet är det inte möjligt att skatteväxla mellan landstinget och enskilda kommuner. Således måste samtliga kommuner och landstinget godkänna överenskommelsen.

Skatteväxlingen innebär i praktiken att länets kommuner sänker sin skattesats och att landstinget höjer skatten med lika mycket. Dessutom ska kommunerna och

landstinget, senast i september året innan, hemställa till finansdepartementet att regeringen ändrar inkomstutjämnings länsvisa skattesatser med skatteväxlingsnivån. Det medför att landstinget får ett förbättrat utfall från inkomstutjämnings och kommunerna ett försämrat i samma storlek.

Vid en skatteväxling påverkas inte bara kommunernas och landstingens skatteintäkter. Skatteväxlingsnivån påverkar även kommunernas och landstingens avgift/bidrag i inkomstutjämnings, eftersom hänsyn tas till skatteväxlingar i inkomstutjämningsystemet.

### Skatteväxling utifrån 2015 års kostnader

Vid den skatteväxling som behövs för att ekonomiskt kompensera landstinget för övertagen verksamhet bör baseras på faktiskt överförd kostnad, den uppräknade medelskattkraften i länet samt de ekonomiska effekter som förändringar i den länsvisa skattesatsen för med sig eftersom inkomstutjämningsbidragen reduceras för kommunerna när den länsvisa skattesatsen sjunker.

Ovan har redovisats att de kostnader som ska överföras till landstinget uppgår till 322,5 miljoner kronor (exklusive färdtjänsten). Om Värmland övertar ansvaret för all kollektivtrafik i länet blir växlingssatsen **50,16 skatteöre räknat på 2015 års kostnader och intäkter**. På grund av avrundning skulle skatteväxlingsnivå bli 50 öre.

**Tabell 3 Utfall per kommun vid en skatteväxling på 50 öre utifrån 2015 års kostnader och intäkter**

	Nuvarande utfall (kr/inv)			Efter skatteväxling (kr/inv)			Effekt av skatteväxling		
	Ägarbidrag mm	Kostnads-utjämnings-utfall	Total-kostnad	Skattesänk-ning & ink.utj	Kostnads-utjämnings-utfall	Utfall efter skatteväxling	Utfall (kr/inv)	Tkr	Skattekoroner
Arvika	891	-343	1 234	-1 171	-235	-1 406	-172	-4 448	-0,10
Eda	843	-435	1 278	-1 171	-235	-1 406	-128	-1 084	-0,08
Filipstad	578	-558	1 136	-1 171	-235	-1 406	-270	-2 865	-0,16
Forshaga	763	-563	1 326	-1 171	-235	-1 406	-80	-908	-0,05
Grums	802	-482	1 284	-1 171	-235	-1 406	-122	-1 095	-0,07
Hagfors	766	-508	1 274	-1 171	-235	-1 406	-132	-1 574	-0,07
Hammarö	546	-708	1 254	-1 171	-235	-1 406	-152	-2 322	-0,07
Karlstad	1 977	227	1 750	-1 171	-235	-1 406	344	30 389	0,17
Kil	917	-437	1 354	-1 171	-235	-1 406	-52	-615	-0,03
Kristinehamn	1 028	-224	1 252	-1 171	-235	-1 406	-155	-3 715	-0,09
Munkfors	568	-637	1 205	-1 171	-235	-1 406	-202	-738	-0,12
Storfors	589	-485	1 074	-1 171	-235	-1 406	-333	-1 364	-0,18
Sunne	762	-487	1 249	-1 171	-235	-1 406	-158	-2 065	-0,09
Säffle	858	-421	1 279	-1 171	-235	-1 406	-128	-1 955	-0,07
Torsby	718	-426	1 144	-1 171	-235	-1 406	-263	-3 143	-0,15
Årjäng	657	-599	1 256	-1 171	-235	-1 406	-150	-1 470	-0,10
<b>Totalt kommuner</b>	<b>1 175</b>	<b>-235</b>	<b>1 410</b>	<b>-1 171</b>	<b>-235</b>	<b>-1 406</b>	<b>4</b>	<b>1 028</b>	

Som framgår av tabell 3 skulle Karlstads kommun tjäna 344 kronor per invånare, motsvarande 17 öres utdebitering, på skatteväxlingen. Sämst utfall skulle Storfors kommun få med 333 kronor per invånare (18 skatteören).

Vid en skatteväxling utifrån 2017 års budgeterade kostnader skulle istället det växlade beloppet bli 339,7 miljoner kronor (exkl färdtjänsten). Det skulle leda till **en skatteväxlingsnivå på 48,30 skatteöre**. Med avrundning skulle det innebära 48 öres skatteväxling.

**Tabell 4 Utfall per kommun vid en skatteväxling på 48 öre utifrån 2017 års budgeterade kostnader och intäkter**

	Nuvarande utfall (kr/inv)			Efter skatteväxling (kr/inv)			Effekt av skatteväxling		
	Ägarbidrag mm	Kostnads- utjämnings- utfall	Total- kostnad	Skattesänk- ning & ink.utj	Kostnads- utjämnings- utfall	Utfall efter skatteväxling	Utfall (kr/inv)	Tkr	Skattekronor
Arvika	947	-393	1 340	-1 220	-270	-1 489	-149	-3 871	-0,08
Eda	916	-498	1 414	-1 220	-270	-1 489	-75	-640	-0,05
Filipstad	626	-638	1 264	-1 220	-270	-1 489	-225	-2 402	-0,13
Forshaga	816	-644	1 460	-1 220	-270	-1 489	-30	-338	-0,02
Grums	859	-552	1 411	-1 220	-270	-1 489	-78	-705	-0,04
Hagfors	808	-581	1 389	-1 220	-270	-1 489	-100	-1 181	-0,05
Hammarö	604	-810	1 414	-1 220	-270	-1 489	-75	-1 163	-0,03
Karlstad	2 033	257	1 776	-1 220	-270	-1 489	287	25 613	0,13
Kil	961	-500	1 461	-1 220	-270	-1 489	-29	-338	-0,01
Kristinehamn	1 075	-257	1 332	-1 220	-270	-1 489	-157	-3 827	-0,08
Munkfors	529	-729	1 258	-1 220	-270	-1 489	-231	-850	-0,13
Storfors	658	-555	1 213	-1 220	-270	-1 489	-276	-1 120	-0,15
Sunne	774	-557	1 331	-1 220	-270	-1 489	-158	-2 088	-0,08
Säffle	891	-483	1 374	-1 220	-270	-1 489	-115	-1 782	-0,06
Torsby	809	-488	1 297	-1 220	-270	-1 489	-192	-2 295	-0,10
Årjäng	715	-686	1 401	-1 220	-270	-1 489	-88	-872	-0,05
<b>Totalt kommuner</b>	<b>1 227</b>	<b>-270</b>	<b>1 497</b>	<b>-1 220</b>	<b>-270</b>	<b>-1 489</b>	<b>8</b>	<b>2 142</b>	

Utifrån 2017 års budgeterade kostnader skulle Karlstads kommun tjäna 13 skatteöre på skatteväxlingen, medan Storfors skulle förlora 15 öre.

En huvudmannaskapsförändring inklusive färdtjänsten skulle medföra en skatteväxlingsnivå motsvarande 57-58 öres utdebitering.

#### Mellankommunal utjämning

Kollektivtrafiklagen (2 kap 1a §) ger möjlighet åt kommunerna att lämna ekonomiskt bidrag till varandra, om det behövs för kostnadsutjämningen mellan kommunerna i samband med en huvudmannaskapsförändring. Sådana bidrag får lämnas längst intill utgången av det femte året från det att ansvaret överfördes.

Vid huvudmannaskapsförändringen i Västra Götaland användes en mellankommunal utjämning på två år. Principen var att samtliga kommuner själva skulle finansiera en minuseffekt motsvarande tio skatteören och fick behålla en pluseffekt motsvarande sju skatteören. De sex kommuner som fick större försämringar än tio skatteöre kompensades fullt ut för underskottet under första året och till hälften under andra året. De tre kommuner som hade större pluseffekt än sju öres utdebitering blev bidragsgivare under tvåårsperioden med hela överstigande beloppet under första året

och halva beloppet under andra året. Från och med det tredje året upphörde det mellankommunala utjämningsystemet.