

Regeringens proposition

2010/11:156



Bättre förutsättningar för skatteväxlingar mellan
kommuner och landsting

Prop.
2010/11:156

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 31 maj 2011

Fredrik Reinfeldt

Peter Norman
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och att det i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik införs en möjlighet för kommuner att lämna bidrag till varandra. Förslagen syftar till att begränsa oönskade omfördelnings-effekter som kan uppstå vid skatteväxlingar mellan kommuner och landsting.

I systemet för kommunalekonomisk utjämning uppstår vid skatteväxlingar mellan kommunerna och landstinget i ett län oönskade omfördelningseffekter på grund av att olika garantivåer gäller för kommunerna och landstingen i inkomstutjämningen. Med anledning av att den nya lagen om kollektivtrafik träder i kraft den 1 januari 2012 planeras i flera län på frivillig grund en huvudmannaskapsförändring med åtföljande skatteväxling. Regeringen föreslår därför en ändring i lagen om kommunalekonomisk utjämning som innebär att garantivån i inkomstutjämningen för landstingen höjs till samma nivå som gäller för kommunerna, dvs. 115 procent.

Det kan också uppstå omfördelningseffekter mellan kommunerna i ett län till följd av en skatteväxling för huvudmannaskapsförändring avseende kollektivtrafiken. Kommunerna i länet bör i sådant fall ges möjlighet att komma överens om att lämna bidrag till varandra om det behövs för kostnadsutjämning dem emellan, s.k. mellankommunal utjämning. En bestämmelse om mellankommunal utjämning föreslås därför införas i lagen om kollektivtrafik. Bidrag föreslås få lämnas under en övergångsperiod på högst fem år.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2012.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.....	5
3	Ärendet och dess beredning.....	6
4	Bakgrund.....	6
4.1	Ett nytt utjämningsystem 2005.....	6
4.2	Nuvarande inkomstutjämning.....	7
4.3	Problem vid skatteväxlingar.....	8
4.4	Förestående skatteväxlingar på kollektivtrafikområdet.....	9
5	Höjd garantinivå för landstingen.....	10
6	Behov av mellankommunal utjämning på kollektivtrafikområdet.....	11
7	Ikraftträdande.....	12
8	Konsekvenser av förslagen.....	13
8.1	Konsekvenser för statsbudgeten.....	13
8.2	Konsekvenser för landstingen.....	13
9	Författningskommentar.....	15
9.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.....	15
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.....	15
Bilaga 1	Sammanfattning av kommitténs promemoria.....	16
Bilaga 2	Kommitténs lagförslag.....	17
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	19
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 maj 2011.....	20

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2010/11:156

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning,
2. lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 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 *för en kommun och för ett landsting ska* procentsatsen vara 115 procent.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

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 längst intill utgången av det femte året från det att ansvaret överfördes.

Den 25 september 2008 beslutade regeringen direktiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning (dir. 2008:110). Kommittén har antagit namnet Utjämningskommittén.08.

Kommittén har bedömt att det finns behov av att justera garantinivån i inkomstutjämnningen för landstingen i syfte att eliminera oönskade omfördelningseffekter som uppstår vid skatteväxlingar redan från och med 2012. Vidare har kommittén gjort bedömningen att ett sådant förslag inte skulle hinna beredas i tid för att kunna träda i kraft den 1 januari 2012 om det lämnades vid tidpunkten då kommittén skulle redovisa sitt uppdrag. Kommittén har därför i december 2010 gjort en framställan till regeringen med förslag till ändring i lagen om kommunalekonomisk utjämning m.m., se promemorian Förslag till höjd garantinivå för landstingen (dnr Fi2010/5696). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Kommitténs lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2010/5696).

Skrivelser i ärendet med begäran om lagändringar i enlighet med kommitténs förslag har även inkommit från Sveriges Kommuner och Landsting (dnr Fi2010/5070), Västra Götalands läns landsting (dnr Fi2010/5162) och Jönköpings läns landsting (dnr Fi2011/337).

Lagrådet

Förslagen tillhör det område som normalt ska granskas av Lagrådet. Regeringen anser dock att förslagen författningstekniskt och även i övrigt är av sådan beskaffenhet att Lagrådets yttrande skulle sakna betydelse.

4 Bakgrund

4.1 Ett nytt utjämningsssystem 2005

Ett nytt system för kommunalekonomisk utjämning infördes 2005 (prop. 2003/04:155, bet. 2004/05:FiU7, rskr. 2004/05:13). Målet är detsamma som för tidigare utjämningsssystem, 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:

- inkomstutjämnning 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 2005,
- ett särskilt införandebidrag under 2005–2010, samt
- ett regleringsbidrag eller en 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 inkomstutjämningen 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.

4.2 Nuvarande inkomstutjämning

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, uppräknade med uppräkningsfaktorerna enligt 4 § tredje stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.
- *Uppräknad medelskattekraft*: Summan av de uppräknade skatteunderlagen för hela landet dividerad med antalet invånare i landet den 1 november året före utjämningsåret.
- *Skatteutjämningsunderlag*: Den uppräknade medelskattekraften multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive landstinget den 1 november året före utjämningsåret uppräknad med 115 procent för kommunen och 110 procent för landstinget.

Inkomstutjämningsbidrag

Kommuner med ett uppräknat skatteunderlag som understiger skatteutjämningsunderlaget, dvs. 115 procent av den uppräknade medelskattekraften (garantinivån), har rätt till ett statligt inkomstutjämningsbidrag som motsvarar skillnaden multiplicerad med enhetliga

skattesatser för kommunerna inom respektive län, s.k. länsvisa skattesatser (se vidare nedan).

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

Inkomstutjämningsavgift

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

Länsvisa skattesatser och skatteväxlingar

Vid beräkningen av bidrag och avgifter i inkomstutjämningsen tillämpas länsvisa skattesatser. De länsvisa skattesatserna ska för bidragsberättigade kommuner fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen 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 2003.

Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna ska hänsyn tas till s.k. skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län från och med 1991. Under 1990-talet har huvudmannaskapet överförs för ett antal olika verksamheter från landstingen till kommunerna. Även senare har vissa huvudmannaskapsförändringar genomförts. Den ekonomiska regleringen vid dessa huvudmannaskapsförändringar mellan kommuner och landsting har i stor utsträckning skett genom skatteväxlingar. Det innebär att kommunerna i ett län som övertar verksamhet från landstinget höjer sina skattesatser med samma procentsats som landstinget sänker sin skattesats. Därigenom överförs ett ekonomiskt utrymme, motsvarande de överflyttade verksamheternas kostnader, från landstinget till kommunerna i länet. Skatteväxlingar har skett på olika nivåer i länen beroende på att omfattningen av den överförda verksamheten varierar. I vissa fall har landstinget övertagit verksamhet från kommunerna.

4.3 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 inkomstutjämningsavgift tillämpades samma garantinivå (100 %) för både kommuner och landsting. Däravande system gav därmed totalt sett ett neutralt utfall för landstinget och kommunerna i ett län vid en skatteväxling.

Det inkomstutjämningsystem som infördes 2005 skiljer sig i förhållande till det tidigare genom att olika garantinivåer tillämpas 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 ett övertagande av verksamhet och en skatteväxling med landstinget ett ökat inkomstutjämningsbidrag baserat på skillnaden mellan skatteutjämningsunderlaget (beräknat utifrån en garantinivå på 115 procent av den uppräknade medelskattekraften) och det uppräknade skatteunderlaget. Vid skatteväxlingen minskas samtidigt landstingets inkomstutjämningsbidrag motsvarande skillnaden mellan skatteutjämningsunderlaget (beräknat utifrån en garantinivå på 110 procent av den uppräknade medelskattekraften) och det uppräknade skatteunderlaget. Utfallet av en skatteväxling blir då inte neutralt. Det beror på att för kommunerna i länet ökar inkomstutjämningsbidraget mer än vad landstingets inkomstutjämningsbidrag minskar. Hade det varit fråga om en överföring av verksamhet från kommuner till landsting hade förhållandet varit det motsatta. En skatteväxling i ett län medför därmed en omfördelning av statsbidrag till andra län.

Regeringen avsåg att vid behov senare återkomma till frågan om hur eventuella framtida skatteväxlingar skulle hanteras i utjämningsystemet. I direktivet till Utjämningskommittén.08 (dir. 2008:110) anges att utfallet vid skatteväxlingar till följd av huvudmannskapsförändringar inte blir neutrala och att det därför är viktigt att det klargörs hur skatteväxlingar bör hanteras i den inkomstutjämnings som kommer att föreslås.

Vid skatteväxling i ett län kan omfördelningseffekter uppkomma även mellan kommunerna i länet. 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 högre gäller det motsatta. I samband med överföring av vissa verksamheter har därför införts möjligheten för kommunerna inom ett län att komma överens om att ge bidrag till varandra om det behövs för kostnadsutjämnings.

4.4 Förestående skatteväxlingar på kollektivtrafikområdet

Riksdagen 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 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.

Utjämningskommittén.⁰⁸ har erfarit att i flera län planeras att landstinget i respektive län från och med den 1 januari 2012 ska bära ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. En huvudmannaskapsförändring avses således göras i dessa län med åtföljande skatteväxling. Med olika garantinivåer kommer omfördelningseffekter att uppstå.

5 Höjd garantinivå för landstingen

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

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrat sig över förslaget tillstyrker eller har inga erinringar.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av propositionen Ändringar i det kommunala utjämningsystemet (prop. 2003/04:155) som ligger till grund för nu gällande system för inkomstutjämning finns 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.

Som anförts i avsnitt 4.4 har Utjämningskommittén.⁰⁸ erfarit att i flera län planeras att landstinget i respektive län från och med den 1 januari 2012 ska bära ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. En huvudmannaskapsförändring avses således göras i dessa län med åtföljande skatteväxling. Med olika garantinivåer kommer omfördelningseffekter att uppstå. Kommittén pekar på två alternativa lösningar. Den ena är att harmonisera garantinivåerna för kommunerna respektive landstingen i inkomstutjämnigen, den 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 minskning av anslaget för kommunalekonomisk utjämning.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att tillfälliga övergångslösningar om möjligt bör undvikas. Regeringen förordar därför alternativet att justera garantinivån för antingen kommunerna eller landstingen så att de överensstämmer, framför alternativet med ett riktat statsbidrag. I likhet med kommittén anser regeringen att garantinivån för landstingen bör höjas.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att garantinivån i inkomstutjämnigen för landstingen höjs till 115 procent.

6 Behov av mellankommunal utjämning på kollektivtrafikområdet

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

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget tillstyrker eller har inga erinringar. *Degerfors* och *Ljusnarsbergs kommuner* anser att den föreslagna bestämmelsen är otydlig på så sätt att det inte framgår vad som händer om någon kommun i länet inte vill vara med i denna kostnadsutjämning, och att den föreslagna möjligheten till kostnadsutjämning inom länet ska skrivas om och bli tydligare att det ska ske en kostnadsutjämning inom länet. *Uppsala kommun* anser att en tidsperiod för mellankommunal utjämning skulle kunna vara tio år snarare än de föreslagna fem. *Uppsala läns landsting* anser att bidrag ska få lämnas under en övergångsperiod vars längd regleras mellan berörda parter.

Skälen för regeringens förslag: Vid skatteväxling i ett län kan omfördelningseffekter även uppstå mellan de berörda kommunerna. 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 högre gäller det motsatta.

Det går således 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 ha möjlighet att komma överens om att de får lämna bidrag till varandra om det behövs för kostnadsutjämning dem emellan, s.k. mellankommunal utjämning. Föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden ska enligt 8 kap. 2 § 3 regeringsformen meddelas i lag. Det finns i dag inte några lagbestämmelser som generellt ger kommunerna möjligheter till mellankommunala utjämningsystem vid huvudmannaskapsförändringar på kollektivtrafikområdet.

Degerfors och *Ljusnarsbergs kommuner* anser att den föreslagna möjligheten till kostnadsutjämning inom länet ska utformas så att det framgår att det ska ske en kostnadsutjämning inom länet. Enligt 2 kap. 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik får landstinget och

kommunerna komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna ska bära ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. En överenskommelse om att låta landstinget bära ansvaret förutsätter således att samtliga berörda parter är överens om detta, vilket torde innefatta behovet av mellankommunal utjämning. Det går dock inte att förutse huruvida det finns behov av mellankommunal utjämning i alla län. Mot denna bakgrund anser regeringen att mellankommunal utjämning bör vara en möjlighet för kommunerna i länet i samband med huvudmannaskapsförändringar på kollektivtrafikområdet och inte, som *Degerfors* och *Ljusnarsbergs kommuner* synes förespråka, obligatoriskt för kommunerna.

Vad gäller kommitténs förslag om begränsning av tiden för mellankommunal utjämning anser *Uppsala läns landsting* att bidrag visserligen ska få lämnas under en övergångsperiod, men att övergångsperiodens längd regleras mellan berörda parter. Regeringen delar uppfattningen att bidrag bör få lämnas endast under en övergångsperiod. I likhet med kommittén anser regeringen att denna övergångsperiod lämpligen bör vara högst fem år. Det finns dock inget som hindrar att kommunerna i länet kommer överens om att bidrag ska lämnas under kortare tid.

Möjlighet till mellankommunala utjämningsystem förekommer inom andra verksamheter. Som exempel kan nämnas att enligt 17 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade 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 om kollektivtrafik. Bidrag bör som angetts ovan få lämnas under en övergångsperiod på högst fem år.

7 Ikraftträdande

<p>Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2012.</p>

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som yttrat sig över förslaget tillstyrker eller har inga erinringar. *Degerfors* och *Ljusnarsbergs kommuner* anser att införandet av den nya lagen om kollektivtrafik ska skjutas på framtiden till dess att de ekonomiska konsekvenserna för landets kommuner är ordentligt utredda.

Skälen för regeringens förslag: Den nya lagen om kollektivtrafik träder i kraft den 1 januari 2012 och med anledning därav planeras en rad huvudmannaskapsförändringar. Lagändringarna bör därför träda i kraft den 1 januari 2012.

8.1 Konsekvenser för statsbudgeten

Förslagen är statsfinansiellt neutrala. Regeländringar som påverkar omslutningen i inkomstutjämningsen, såsom en höjning av garantinivån för landstingen till 115 procent, påverkar inte anslagsnivån. I stället påverkas regleringsbidraget eller regleringsavgiften. Om exempelvis omslutningen i inkomstutjämningsen ökar minskar regleringsbidraget alternativt ökar regleringsavgiften. För landstingen uppgår regleringsbidraget 2011 till 7 565 miljoner kronor, vilket motsvarar 804 kronor per invånare. Med en garantinivå på 115 procent skulle omslutningen i inkomstutjämningsen 2011 öka med 7 793 miljoner kronor, vilket motsvarar 828 kronor per invånare. Därmed skulle regleringsbidraget på 804 kronor per invånare ersättas av en regleringsavgift på 24 kronor per invånare.

8.2 Konsekvenser för landstingen

Regeringens bedömning: Det finns inte behov av särskilda regler i syfte att under en övergångsperiod reducera omfördelningseffekterna mellan landstingen.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. *Jämtlands läns landsting* anser att förslaget bör utformas så att landsting som får ett sämre utfall kompenseras. *Mönsterås* och *Oskarshamns kommuner* samt *Kalmar läns landsting* anser att förslaget bör utformas så att omfördelningseffekterna blir neutrala för samtliga landsting. *Norrbottnens läns landsting* och *Västerbottens läns landsting* kräver att staten kompenserar de landsting som får ett sämre utfall enligt förslaget. *Stockholms läns landsting* anser att det inte finns anledning att tillämpa några införanderegler eftersom förslaget i ett första skede inte medför några omfattande problem. *Värmlands läns landsting* anser det vara ett oavvisligt krav att förslaget utformas så att det blir neutralt för samtliga landsting. *Västernorrlands läns landsting* anser att omfördelningseffekterna bör neutraliseras till dess de sammantagna effekterna av alla förändringar av utjämningsystemet kan bedömas. *Västmanlands läns landsting* tillstyrker förslaget trots att landstinget drabbas negativt i den omfördelning som kommer att ske. *Östergötlands läns landsting* anser att redovisningen av konsekvenserna av förslaget bör förtydligas.

Skälen för regeringens bedömning: Utfallet för de enskilda landstingen förändras om garantinivån höjs från nuvarande 110 till 115 procent (se tabell 1).

Tabell 1. Förändring av utfallet per landsting (2011 års nivå).

Prop. 2010/11:156

Landsting/kommun	Inkomst- utjämning, kr/inv.	Reglerings- bidrag/-avgift, kr/inv.	Netto- förändring, kr/inv.
Stockholms läns landsting	847	-828	19
Uppsala läns landsting	839	-828	11
Södermanlands läns landsting	812	-828	-16
Östergötlands läns landsting	886	-828	58
Jönköpings läns landsting	871	-828	43
Kronobergs läns landsting	792	-828	-36
Kalmar läns landsting	739	-828	-89
Gotlands kommun	842	-828	14
Blekinge läns landsting	874	-828	46
Skåne läns landsting	833	-828	5
Hallands läns landsting	853	-828	25
Västra Götalands läns landsting	821	-828	-7
Värmlands läns landsting	766	-828	-62
Örebro läns landsting	862	-828	34
Västmanlands läns landsting	800	-828	-28
Dalarnas läns landsting	828	-828	0
Gävleborgs läns landsting	865	-828	37
Västernorrlands läns landsting	741	-828	-87
Jämtlands läns landsting	761	-828	-67
Västerbottens läns landsting	776	-828	-52
Norrbottnens läns landsting	786	-828	-42

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kalmar läns landsting och Västernorrlands läns landsting får störst intäktsminskningar, 89 respektive 87 kronor per invånare, medan Östergötlands läns landsting får störst intäktsökning, 58 kronor per invånare, räknat i 2011 års nivå. Kommunerna påverkas inte, förutom Gotlands kommun som även ingår i utjämningsystemet för landstingen. Intäktsförändringarna beräknas motsvara som mest 0,3–0,4 procent av ett landstings nettokostnader.

Utjämningskommittén⁰⁸ har gjort bedömningen att det inte finns behov av särskilda regler i syfte att under en övergångsperiod reducera omfördelningseffekterna mellan landstingen, eftersom det rör sig om förhållandevis små intäktsförändringar. Regeringen gör samma bedömning. Därutöver kan anföras att i betänkandet som ligger till grund för dagens inkomstutjämningsystem föreslogs att garantinivån skulle sättas till 120 procent för både kommuner och landsting (SOU 2003:88). Regeringen bedömde i propositionen Ändringar i det kommunala utjämningsystemet att den tillgängliga bidragsramen inte var tillräckligt hög för att föreslå en utjämningsnivå (garantinivå) på 120 procent, men avsåg att senare ta ställning till möjligheterna att kunna höja utjämningsnivån för kommuner och landsting till samma nivå (prop. 2003/04:155 s. 24). De landsting som genom den nu förslagna höjningen av garantinivån får vidkännas en intäktsminskning, har således hittills fått ett gynnsammare utfall i inkomstutjämnings till följd av att en lägre garantinivå har tillämpats för landstingen än för kommunerna.

9 Författningskommentar

Prop. 2010/11:156

9.1 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 för ett landsting till 115 procent. Övriga ändringar är språkliga.

9.2 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, nämligen längst intill utgången av det femte året från det att ansvaret överfördes. Om således ansvaret för kollektivtrafiken i ett län överförs under 2012, får bidrag lämnas mellan kommunerna till och med 2017. 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.

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 inkomstutjämningen 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 inkomstutjämningen för kommuner respektive landsting.

Kommittén har mot bakgrund av detta funnit det lämpligt är att föreslå att garantinivån i inkomstutjämningen 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. En bestämmelse med denna innebörd föreslås införas i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

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

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

Föreslagen lydelse

4 §
Vid beräkning av skatteutjämningsunderlaget *skall* procentsatsen vara 115 procent *för* en kommun och 115 procent för ett landsting.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

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 det femte året från det att ansvaret överfördes.

Remissyttranden över promemorian har avgetts av följande instanser: Statskontoret, Degerfors kommun, Falkenbergs kommun, Gotlands kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Ljusnarsbergs kommun, Hallstahammars kommun, Mora kommun, Mölndals kommun, Mönsterås kommun, Norrköpings kommun, Oskarshamns kommun, Robertsfors kommun, Sundbybergs kommun, Uppsala kommun, Västerås kommun, Ödeshögs kommun, Bleking läns landsting, Dalarnas läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Hallands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kalmar läns landsting, Kronobergs läns landsting, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Uppsala läns landsting, Värmlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Västmanlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Örebro läns landsting, Östergötlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting.

Remissinstanser som beretts tillfälle men som avstått från att yttra sig: Skatteverket, Statistiska centralbyrån, Filipstads kommun, Håbo kommun, Klippans kommun, Krokoms kommun, Kungsbacka kommun, Lessebo kommun, Nordanstigs kommun, Robertsfors kommun, Ronneby kommun, Strängnäs kommun, Tranås kommun, Uddevalla kommun, Uppvidinge kommun, Värnamo kommun, Örnsköldsviks kommun, Överkalix kommun.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 maj 2011

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Larsson, Carlgren, Hägglund, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Tolgfors, Björling, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Ullenhag, Hatt

Föredragande: statsrådet Norman

Regeringen beslutar proposition 2010/11:156 Bättre förutsättningar för skatteväxlingar mellan kommuner och landsting