

Regeringsuppdrag

Rapport

Modell för momskompensation

Förslag till förbättrade förutsättningar för neutralitet i valet mellan produktion i egen regi och upphandling av tjänster för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Utbildningsradio AB.



EKONOMISTYRNINGSVERKET

ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från www.esv.se.

Datum: 2009-04-29

Dnr: 10-453/2009

ESV-nr: ESV 2009:17

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Charlotta Carlberg

Förord

I detta ärende har generaldirektör Hans Lindberg beslutat. Expert Charlotta Carlberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Susanne Jansson deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
2 Inledning	6
2.1 Uppdraget	6
2.2 Bakgrund.....	6
3 Nuvarande finansieringsmodell	7
3.1 Styrande regelverk och beslut.....	7
3.1.1 Radio- och TV-lagen	7
3.1.2 Lagen om TV-avgift.....	7
3.1.3 Sändningstillstånd.....	7
3.1.4 Anslagsvillkor	8
3.2 Finansiering av public service	8
4 Syftet med en momskompensationsmodell	11
4.1 Målsättning för uppdraget.....	11
4.2 Syftet med en kompensationsmodell	11
4.3 Befintliga modeller för kompensation för ingående moms.....	12
4.3.1 Statliga myndigheter	12
4.3.2 Kommuner och landsting	14
4.3.3 Stiftelsehögskolorna.....	16
5 Förslag på modeller för momskompensation för programbolagen	17
5.1 Modell 1: Ett momskompensationskonto i Riksgälden	18
5.2 Modell 2: Momskompensation via statsbudgeten.....	22
5.2.1 Modell 2 a: Momskompensation brutto via statsbudgeten	23
5.2.2 Modell 2 b: Momskompensation netto via statsbudgeten	25
5.3 Regler om statstöd	27
5.4 ESV:s förslag till val av modell	27
Källförteckning	29
Fördrag, direktiv och meddelande	29
Lagar och förordningar.....	29
Propositioner, utredningar, lagrådsremisser, betänkanden och departements skrivelser	30
Beslut och skrivelser	31
Rapporter och handledningar m.m.	31
Bilaga 1	33
Redovisning av mervärdesskatt på statsbudgeten	33
Bilaga 2	35
EG:s statsstödsregler.....	35
Generella bestämmelser	35
Radio och TV i allmänhetens tjänst.....	36
Rättsfall avseende system för momskompensation	39
Anmälningsskyldighet och kommissionens granskning	40

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på regeringens uppdrag tagit fram förslag på alternativa modeller för kompensation för ingående moms för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Syftet är att förbättra förutsättningar att skapa neutralitet i valet mellan produktion i egen regi och upphandling av motsvarande tjänster.

Den första modellen innebär att det skapas ett särskilt momskompensationskonto i Riksgälden. RIKAB betalar en andel av TV-avgiftsmedlen direkt till momskompensationskontot och resterade del sätter RIKAB, som idag, in på rundradiokontot i Riksgälden. Programbolagen får rekvirera belopp motsvarande bokförd ingående moms från momskompensationskontot.

Den andra modellen innebär att inbetalningen av den andel av inbetalda TV-avgiftsmedel som ska motsvara programbolagens kostnad för ingående moms istället redovisas mot inkomstitel på statsbudgeten. Den rekvisition av belopp motsvarande ingående moms som programbolagen begär avräknas löpande från ett särskilt anslag på statsbudgeten (modell 2a: bruttometod) alternativt görs avräkningen istället löpande från inkomstitel (modell 2b: nettometod).

ESV anser att modell 1 (ett momskompensationskonto i Riksgälden) är den kompensationsmodell som bäst stämmer överens med statsmakternas val av finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.

Skulle statsmakterna istället vilja välja en modell som innebär momskompensation till programbolagen via statsbudgeten förordar ESV modell 2b (momskompensation netto via statsbudgeten). Denna modell liknar mest de system för momskompensation som idag finns på statsbudgeten.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Regeringen (Kulturdepartementet) har gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att ta fram förslag till en ordning för att förbättra förutsättningarna för konkurrensneutralitet mellan tjänster utförda i egen regi och upphandlade tjänster i Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR), dvs. de så kallade programbolagen. ESV ska utgå ifrån att nuvarande finansieringsmodell för radio och TV i allmänhetens tjänst i övrigt ska vara oförändrad. En annan utgångspunkt är att förslaget i så liten utsträckning som möjligt ska påverka programbolagens fristående ställning i förhållande till regering och riksdag. EG:s regler om statsstöd ska beaktas i det förslag som lämnas.

2.2 Bakgrund

SR, SVT och UR betalar mervärdesskatt (moms) på en stor del av inköpen till verksamheten. Programbolagen har emellertid inte rätt att göra avdrag för ingående moms eftersom verksamheten är undantagen från skatteplikt enligt 3 kap. 20 § mervärdesskattelagen (1994:200), ML. Programbolagen har ej heller rätt till återbetalning av ingående moms enligt ML. Momsen stannar därför som en kostnad hos programbolagen, vilket försämrar konkurrensneutraliteten mellan tjänster utförda i egen regi och tjänster som upphandlas på marknaden.

3 Nuvarande finansieringsmodell

3.1 Styrande regelverk och beslut

De instrument som riksdag och regering använder för att utöva sitt inflytande över den svenska radio- och TV-verksamheten i allmänhetens tjänst är huvudsakligen:

- Radio- och TV-lagen (1996:844)
- Lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (lagen om TV-avgift)
- Sändningstillstånd
- Anslagsvillkor

3.1.1 Radio- och TV-lagen

Radio- och TV-lagen innehåller föreskrifter om sändningar av radio- och TV-program som riktar sig till allmänheten och som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Tillstånd att sända TV-program och tillstånd att till hela landet eller utlandet sända radioprogram meddelas av regeringen. Radio- och TV-verket utfärdar tillstånd att sända närradio och lokalradio.

I 3 kap. Radio- och TV-lagen regleras att sändningstillstånd som meddelas av regeringen får förenas med olika slags villkor.

3.1.2 Lagen om TV-avgift

Lagen om TV-avgift reglerar uppbörden av TV-avgiften som används för finansiering av radio- och TV-verksamhet i allmänhetens tjänst. Lagen innehåller bl.a. regler om avgiftsskyldighet, avgiftens storlek, regler om handläggning av ärenden, avgiftskontroll samt om förvaltning av avgiftsmedel.

3.1.3 Sändningstillstånd

I samband med att regeringen beslutar om tillstånd för programbolagen att få sända television respektive radio beslutar regeringen även om de villkor som gäller för

tillståndet. Sändningstillståndet beslutas för flera år i taget och inför varje ny tillståndsperiod fattar riksdagen beslut om villkor för programverksamhet utifrån en proposition från regeringen. Riksdagens beslut ligger sedan till grund för villkoren i sändningstillståndet. En förutsättning för villkoren är att dessa har stöd i 3 kap. radio- och TV-lagen. Villkoren måste också godtas av det programbolag som berörs.

Vart och ett av programbolagen har ett eget sändningstillstånd. Nuvarande sändningstillstånd gäller från och med den 1 januari 2007 till och med den 31 december 2009.

Villkoren kopplade till sändningstillstånden innehåller allmänna bestämmelser om sändningarna, generella riktlinjer för innehållet i programverksamheten, bestämmelser om genmäle, förbud mot reklam och villkor för sponsring samt vissa villkor för verksamhet under höjd beredskap och svåra påfrestningar på samhället i fred.

3.1.4 Anslagsvillkor

Regeringen beslutar för varje kalenderår om anslagsvillkor för programbolagen. Dessa innehåller villkor för medelstillelse från rundradiokontot (och i förekommande fall från distributionskontot).

Anslagsvillkoren innehåller bestämmelser om bl.a. medelsanvändning, verksamhet, organisation samt redovisning och revision. Anslagsvillkoren kan ses som en mer verksamhetsmässig komplettering till villkoren i sändningstillstånden. Regeringen har större möjligheter att styra verksamheten hos programbolagen genom anslagsvillkor än genom sändningstillstånd, eftersom de villkor som får ställas kopplade till sändningstillståndet är reglerade i radio- och TV-lagen.

3.2 Finansiering av public service

TV-avgiften

Verksamheten hos programbolagen finansieras via TV-avgiften som tas ut med stöd av lagen om TV-avgift.

Riksdagen fattar beslut om storleken på TV-avgiften efter förslag från regeringen om ändring i 7 § lagen om TV-avgift. Vanligtvis lämnas detta förslag varje år till riksdagen i budgetpropositionen (om inte frågan redan har behandlas i särskild

proposition till riksdagen). TV-avgiften uppgår för år 2009 till 2 076 kronor per år för den som innehar TV-mottagare.

Utgångspunkten för avgiftssättningen är att avgifterna, med en viss marginal, ska täcka kostnaden för produktion och distribution av programmen. Avgifterna ska inte höjas mer än nödvändigt för att tillgodose verksamhetens behov.

Rundradiokontot

Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB), som är ett dotterbolag till SVT, SR och UR, uppbär TV-avgiften. Medlen placerar RIKAB på rundradiokontots resultatkonto (rundradiokontot) som är ett räntebärande konto i Riksgälden. Även påminnelseavgifter och tilläggsavgifter placeras på rundradiokontot. RIKAB administrerar överföringen till rundradiokontot en gång i månaden.

RIKAB:s ansvar för uppbörd av TV-avgiften samt för avgiftskontroll regleras i ett avtal mellan staten och RIKAB. Dessutom ansvarar RIKAB, genom särskilt avtal, för förvaltning av medlen på rundradiokontot. I förvaltningsansvaret ligger att RIKAB ska svara för likviditetsplanering och utbetalningar från rundradiokontot till programbolagen. RIKAB kan vid behov utnyttja en kredit i Riksgälden kopplad till rundradiokontot. RIKAB ska även redovisa medelsförbrukningen och upplåning samt göra bedömningar till grund för statsmakternas beslut om de ekonomiska villkoren för rundradiokontot.

Fördelningsnyckel

Förutom beslut om TV-avgiftens storlek, fattar riksdagen varje år även beslut om tilldelningen av medel från rundradiokontot till de tre programbolagen. Även detta beslut fattas efter förslag som regeringen vanligtvis lämnar i budgetpropositionen. För år 2009 tilldelas programbolagen tillsammans 6 517 500 000 kronor från rundradiokontot.

Tilldelningen av medel från rundradiokontot till respektive programbolag sker enligt den fördelningsnyckel som riksdagen har beslutat ska gälla för tillståndsperioden. Enligt denna får SVT 57,73 procent (3 762 600 000 kronor), SR 37,52 procent (2 445 300 000 kronor) och UR 4,75 procent (309 600 000 kronor) av den totala medelstillelningen.

Även en del av verksamheten vid Granskningsnämnden för radio och TV finansieras av TV-avgiften via rundradiokontot (7 320 000 kronor) genom överföring till statsbudgetens inkomstsida. RIKAB och Sveriges Radio Förvaltnings AB (SRF)

finansieras också av TV-avgiften, men indirekt genom medelsavstående från programbolagen. SRF sköter koncerngemensamma tjänster som arkiv, fastigheter, telefonväxel och bibliotek m.m.

Utbetalning av medel till programbolagen

Från rundradiokontot utbetalas varje månad en tolftedel av det belopp som riksdagen har beslutat ska tilldelas respektive programbolag.

Till rundradiokontot finns en kredit kopplad för att tillgodose programbolagens behov av rörelsekapital.

Distributionskontot

I samband med övergången från analog till digital sändningsteknik beslutade riksdagen år 2001 om att införa ett särskilt distributionskonto hos Riksgälden för finansiering av kostnader för TV-distribution (distributionskontot). Under en övergångsperiod skulle kostnader för parallell sändning med både äldre analog och ny digital sändningsteknik innebära ökade distributionskostnader för SVT och UR. Syftet med kontot var att kunna fördela kostnader för parallellsändning över en längre tid.

Till distributionskontot förs medel från rundradiokontot som motsvarar kostnaderna för SVT:s och UR:s tidigare analoga distribution. Från distributionskontot har under åren 2002–2007 förts medel till programbolagen som motsvarar kostnader för TV-distribution via både analoga och digitala marksändningar för SVT och UR. Det successivt ökande underskottet på distributionskontot som har uppkommit under uppbyggnadsskedet har täckts genom kredit i Riksgälden.

För att täcka underskottet på distributionskontot har riksdagen för år 2009 beslutat att regeringen får ta upp lån i Riksgälden till ett belopp av 1 150 000 000 kronor.

Återbetalning av skulden har påbörjats under år 2008 eftersom övergången från analog till digital TV nu är helt genomförd. Betalningar från rundradiokontot till distributionskontot ska fortsätta till dess att underskottet är återbetalt. Enligt plan ska detta ske senast år 2013.

För år 2009 har riksdagen beslutat att 510 000 000 kronor ska föras från rundradiokontot till distributionskontot.

Det är RIKAB som ansvarar för förvaltningen av medlen på distributionskontot.

4 Syftet med en momskompensationsmodell

4.1 Målsättning för uppdraget

Syftet med uppdraget är att skapa en modell som medger rätt till kompensation för ingående moms så att momsen inte ska vara avgörande för programbolagens val mellan produktion i egen regi eller upphandling av motsvarande tjänster på marknaden.

4.2 Syftet med en kompensationsmodell

Moms är en skatt som tas ut i varje led i tillverknings- och distributionskedjan. Varje led i kedja svarar för momsen på det mervärde, dvs. den värdetillväxt, som har tillförts i det egna ledet. Detta sker genom att företagen från momsen på den egna försäljningen (den utgående momsen) får rätt att dra av momsen på inköp till verksamheten (den ingående momsen). Den verkliga skattebördan skjuts därmed framåt tills den träffar den slutlige konsumenten.

Den som bedriver en verksamhet som inte medför skattskyldighet och inte heller rätt till återbetalning av moms betraktas som slutkonsument. För slutkonsumenten blir den ingående momsen en kostnad vilket skapar incitament att försöka minska den ingående momsen genom att i det fall det är möjligt producera varor och tjänster i egen regi.

Genom att tilldela medel till en slutkonsument netto, dvs. för att täcka kostnader exklusive moms, och låta slutkonsumenten i särskild ordning begära kompensation motsvarande den bokförda ingående momsen fokuseras prisjämförelsen till kostnaderna exklusive moms. Momsen blir därmed inte avgörande för valet mellan produktion i egen regi och upphandling.

En förutsättning för att kompensationsystemet ska fungera är att ”inbetalningen till systemet”, t.ex. i form av avgift för systemet eller minskning av övrig medelstillsättning, inte direkt påverkas av hur mycket pengar som en enskild aktör rekvirerar från systemet.

4.3 Befintliga modeller för kompensation för ingående moms

4.3.1 Statliga myndigheter

Staten saknar avdragsrätt för ingående moms enligt ML, vilket framgår av 8 kap. 8 §. Med staten avses enligt 1 kap. 16 § de statliga myndigheterna exklusive affärsverken. Det innebär att affärsverken omfattas av ML:s regler om avdragsrätt för ingående moms, men inte de övriga statliga myndigheterna.

Fram till den 1 juli 1991 tilldelades de statliga myndigheterna anslag för att täcka utgifter inklusive ingående moms. Eftersom den ingående momsen utgjorde en extra utgift för myndigheterna att belasta anslaget med blev det oftast billigare för dem att producera varor och tjänster i egen regi. Detta system gav därmed upphov till konkurrenssnedvridning vid myndigheternas val mellan att producera varor och tjänster i egen regi (eller inom den juridiska personen staten) och att upphandla motsvarande varor och tjänster utanför staten.

I syfte att komma till rätta med denna konkurrenssnedvridning infördes den 1 juli 1991 ett nytt mervärdesskattesystem i staten (för statliga myndigheter exklusive affärsverk). Myndigheternas anslag räknades ner för att bara täcka utgifter exklusive moms. Samtidigt fick myndigheterna möjlighet att begära kompensation för kostnaden för ingående moms enligt särskild förordning, förordning (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt (momsförordningen)¹.

De statliga myndigheterna har rätt att få kompensation för ingående moms hänförlig till inköp till myndighetens verksamhet och så länge inköpet inte omfattas av de så kallade avdragsförbuden enligt 8 kap. 9, 10, 15 och 16 §§ ML. Kompensationsrätt saknas vidare för utländsk moms.

Rekvision och kontroll

En myndighet som en månad har bokfört ingående moms får påföljande månad rekvirera ett belopp motsvarande den bokförda momsen från Skatteverket. Skatteverket har tagit fram en särskild blankett för myndigheternas rekvisitioner. Det finns inget krav på att blanketten måste lämnas in varje månad, utan det åligger

¹ Myndigheters rätt till kompensation för ingående moms har tidigare reglerats i förordning (1991:806) om avräkning av ingående mervärdesskatt på statsbudgeten samt i förordning (1993:529) om myndigheters hantering av ingående mervärdesskatt.

myndigheterna att, utifrån principen om god kassahållning, se till att rekvisition görs så snart det kan ske enligt bestämmelserna i momsförordningen.

När Skatteverket får rekvisitionsblanketterna från myndigheterna betalar Skatteverket ut beloppet till myndighetens bankkonto och samtidigt avräknas en undertitel till inkomstiteln för mervärdesskatt på statsbudgeten.

Skatteverket granskar inte underlagen för ingående moms, utan den uppgiften ligger på Riksrevisionen inom ramen för dess ordinarie granskning av myndigheter.

Åttaprocentsregeln

Fram till och med den 31 januari 2009 fanns det i förordning om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt en bestämmelse, den så kallade åttaprocentsregeln, som riktade sig till myndigheter som till stor del finansierade sin verksamhet med icke statliga bidrag. Merparten av de myndigheter som omfattades av bestämmelsen var universitet och högskolor, varför bestämmelsen också har kallats högskolemoms.

Åttaprocentsregeln innebar att myndigheter som i betydande utsträckning tog emot icke statliga bidrag för sin verksamhet skulle betala in åtta procent av det mottagna beloppet mot inkomstitel på statsbudgeten. Beloppet som skulle betalas in redovisades i samma blankett som myndigheterna använde för att begära kompensation för ingående moms. Nettot av dessa belopp betalades ut till myndigheten.

Motivet till den särskilda bestämmelsen om åttaprocentsregeln var att myndigheter som till stor del finansierade sin verksamhet med icke statliga bidrag annars ansågs bli överkompenserade av det statliga momskompensationssystemet. Detta berodde på att myndigheter har rätt att få kompensation för all ingående moms, oberoende av om inköpet är finansierat av anslag, avgifter eller bidrag. När systemet infördes räknades anslagen ner med hänsyn till moms på utgifter som hade budgeterats i den anslagsfinansierade verksamheten. Anslagen kunde dock inte justeras med hänsyn till utgifter för moms i verksamhet som finansierades med bidrag från icke-statliga givare, eftersom det var mycket svårt att uppskatta storleken på dessa bidrag.

Procentsatsen var beräknad för att motsvara moms på inköp som gjordes för bidrag som kom från icke statliga givare. Beräkningen grundar sig på ett antagande om fördelning av kostnader för en myndighet som helhet. Under förutsättning att procentsatsen var riktigt beräknad var åttaprocentsregeln neutral både för

statsbudgeten och för myndigheternas köpkraft. Däremot var regeln sällan neutral för ett enskilt bidrag.

Den 1 februari 2009 upphävdes åttaprocentsregeln. Regeln hade varit mycket omdiskuterad eftersom den gav upphov till mycket extra administration hos myndigheterna och diskussioner om gränsdragningen mellan vad som ansågs vara omsättning (i avgiftsbelagd verksamhet) respektive bidrag. Många bidragsgivare var dessutom mycket kritiska eftersom de såg bestämmelsen som en extra beskattning av deras bidragsmedel. Upphävandet gjordes som ett led i satsningen på forskning vid universitet och högskolor enligt förslag som lämnades i proposition (2008/09:50) Ett lyft för forskning och innovation.

4.3.2 Kommuner och landsting

Sedan den 1 januari 1995 har kommuner, landsting och kommunalförbund rätt till avdrag för ingående moms enligt bestämmelserna i 8 kap. ML för inköp till den del av verksamheten som medför skattskyldighet eller rätt till återbetalning av ingående moms². Till denna del behandlas den ingående momsen på motsvarande sätt som gäller för företag som bedriver skattepliktig verksamhet.

För ingående moms som är hänförlig till inköp till övrig verksamhet som kommunerna, landstingen eller kommunalförbunden bedriver finns ett kompenationssystem för ingående moms. Systemet regleras i lag (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner och landsting och i förordning (2005:811) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner och landsting.

Systemet innebär att kommun, landsting eller kommunförbund efter ansökan har rätt till ersättning för ingående moms som inte får dras av eller som inte medför återbetalningsrätt enligt ML. Avdragsförbuden enligt 8 kap. 9, 10, 15 och 16 §§ ML ska dock tillämpas (med undantag för vissa särskilt angivna former av stadigvarande boende). Genom systemet har kommuner och landsting även rätt till ersättning för vissa ökade kostnader som uppkommer vid upphandling av verksamhet inom sjukvård, tandvård och social omsorg samt utbildning och hyra av lokal.

² Före den 1 januari 1995 (Sveriges inträde i EG) hade kommuner och landsting en generell rätt till avdrag för ingående moms i det ordinarie mervärdesskattesystemet i syfte att utjämna konkurrenssnedvridande effekter vid val mellan att utföra tjänster i egen regi och att upphandla tjänster.

Utvecklingen av det kommunala moms-kompensationssystemet

Den 1 januari 1996³ infördes kommunkontosystemet. Systemet reglerades i lag (1995:1518) om mervärdesskattkonton för kommuner och landsting. De så kallade kommunkontona bestod av två räntebärande konton med kredit i Riksgälden, ett för kommuner och ett för landsting. De generella statsbidragen till kommunerna justerades i samband med att systemet infördes. I övrigt skulle kommunkontosystemet vara självfinansierat. Kommunerna och landstingen betalade årligen in en avgift till kommunkontona baserat på antalet kommuninvånare. Avgiften var beräknad att täcka de uttag som kommunerna och landstingen sedan gjorde i form av kompensation för ingående moms hänförlig till verksamhet som inte medför skattskyldighet eller rätt till återbetalning av ingående moms. Med tiden kom det dock att uppstå stora underskott på kontona.

Kommunkontosystemet ändrades år 2003 så att kommunerna och landstingen inte längre betalade någon avgift till kommunkontona. I stället räknades statsbidragen till kommunerna ner motsvarande avgiften till systemet.

År 2006 ändrades systemet igen. Kommunkontona i Riksgälden avskaffades och i stället lades det kommunala moms-kompensationssystemet in på statsbudgeten. Utbetalningar av ersättningar avräknas idag direkt från en särskild inkomsttitel på statsbudgeten. Utgångspunkten för det kommunala moms-kompensationssystemet är dock fortfarande att kommuner och landsting själva ska bära kostnaderna för ingående moms i icke momspliktig verksamhet. För att denna princip inte ska urholkas vägs utvecklingen av ersättningarna in som en faktor i samband med bedömningen av nivån på statsbidragen till kommuner och landsting.

Rekvision och kontroll

Kommuner och landsting ansöker om kompensation för ingående moms hänförlig till verksamhet som inte medför skattskyldighet eller rätt till återbetalning av ingående moms på särskild blankett som Skatteverket tagit fram. Blanketten skickas till Skatteverket och ansökan ska avse en ersättningsperiod på en kalendermånad eller tre på varandra följande kalendermånader under samma kalenderår. Ansökan måste senast ha inkommit andra året efter utgången av det kalenderår ansökan avser.

³ Under år 1995 fanns en temporär övergångsordning för återbetalning av ingående moms i kommunal verksamhet som inte medförde skattskyldighet, lag (1994:1799) om kommuners och landstings hantering av mervärdesskatt för år 1995.

Skatteverket sköter kontrollen över det kommunala moms-kompensationssystemet och får från kommuner, landsting och kommunalförbund begära in de underlag som behövs för att kontrollera rätten till ersättning från systemet.

4.3.3 Stiftelsehögskolorna

Chalmers tekniska högskola AB och Stiftelsen Högskolan i Jönköping (stiftelsehögskolorna) är, till skillnad från de flesta andra större universitet och högskolor, inga statliga myndigheter. De omfattas därmed inte av den förordning som ger myndighet rätt till kompensation för ingående moms (se ovan).

Staten har slutit särskilt avtal med respektive stiftelsehögskola. Avtalen löper på 15 år i taget. Enligt avtalen ska staten ersätta stiftelsehögskolorna för de kostnader för ingående moms som uppkommer i den grundläggande högskoleutbildningen och forskningen. Syftet är att garantera konkurrensneutralitet gentemot statliga universitet och högskolor.

Stiftelsehögskolorna finansieras till betydande del via statsbidrag, som betalas ut med en tolfedel varje månad via Kammarkollegiet. Anslaget tilldelas Kammarkollegiet på poster under anslaget 2:55 Enskilda utbildningsanordnare på högskoleområdet m.m. under utgiftsområde 16. Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping får för år 2009 drygt 1 200 miljoner kronor respektive drygt 500 miljoner kronor i statsbidrag.

Under samma anslag finns en särskild post, Mervärdesskattekostnader för Chalmers tekniska högskola AB och Stiftelsen Högskolan i Jönköping. Även denna post disponerar Kammarkollegiet och medel från posten betalas ut efter rekvisition från stiftelsehögskolorna. Posten uppgår för år 2009 till drygt 300 miljoner kronor.

Rekvisition och kontroll

Stiftelsehögskolorna ska, enligt avtalen, följa motsvarande regler som gäller ingående moms för statliga universitet och högskolor och som följer av moms-förordningen. De rekvirerar, med hjälp av särskild blankett, medel motsvarande ingående moms på inköp till verksamhet som består av grundläggande högskoleutbildning och forskning från Kammarkollegiet. Kammarkollegiet avräknar samtidigt anslagsposten med motsvarande belopp.

Riksrevisionen granskar stiftelsehögskolornas verksamhet.

5 Förslag på modeller för momscompensation för programbolagen

ESV:s uppdrag är att ta fram förslag på momscompensationsmodell för SR, SVT och UR. Av regeringens uppdragsbeskrivning framgår tre utgångspunkter för utformningen av en momscompensationsmodell för programbolagen:

- Nuvarande finansieringsmodell för radio och TV i allmänhetens tjänst ska i övrigt vara oförändrad.
- Förslaget ska i så liten utsträckning som möjligt påverka företagens fristående ställning i förhållande till regering och riksdag.
- EG:s regler om statsstöd ska beaktas i förslaget som lämnas.

Uppdraget tar sikte på att hitta en modell för att försöka skapa konkurrensneutralitet med avseende på kostnaden för ingående moms när det gäller *programbolagens* val mellan produktion i egen regi eller upphandling av motsvarande tjänster på marknaden.

Under uppdragets gång har frågan om hur en sådan modell skulle kunna omfatta även övriga bolag som ingår i koncernen Sveriges Radio, dvs. RIKAB och SRF, och hur man skulle hantera frågan om bolagen inom koncernen i framtiden i ökad utsträckning skulle börja fakturera mellan varandra. Eftersom uppdraget specifikt avser programbolagen har ESV har inte gått in på denna fråga i rapporten. Denna fråga är inte heller möjlig att hinna med inom ramen för utredningstiden eftersom den kräver ytterligare, än djupare analys av bl.a. samtliga bolag i koncernens verksamhet och omsättningens storlek samt av förutsättningarna för fakturering mellan bolagen.

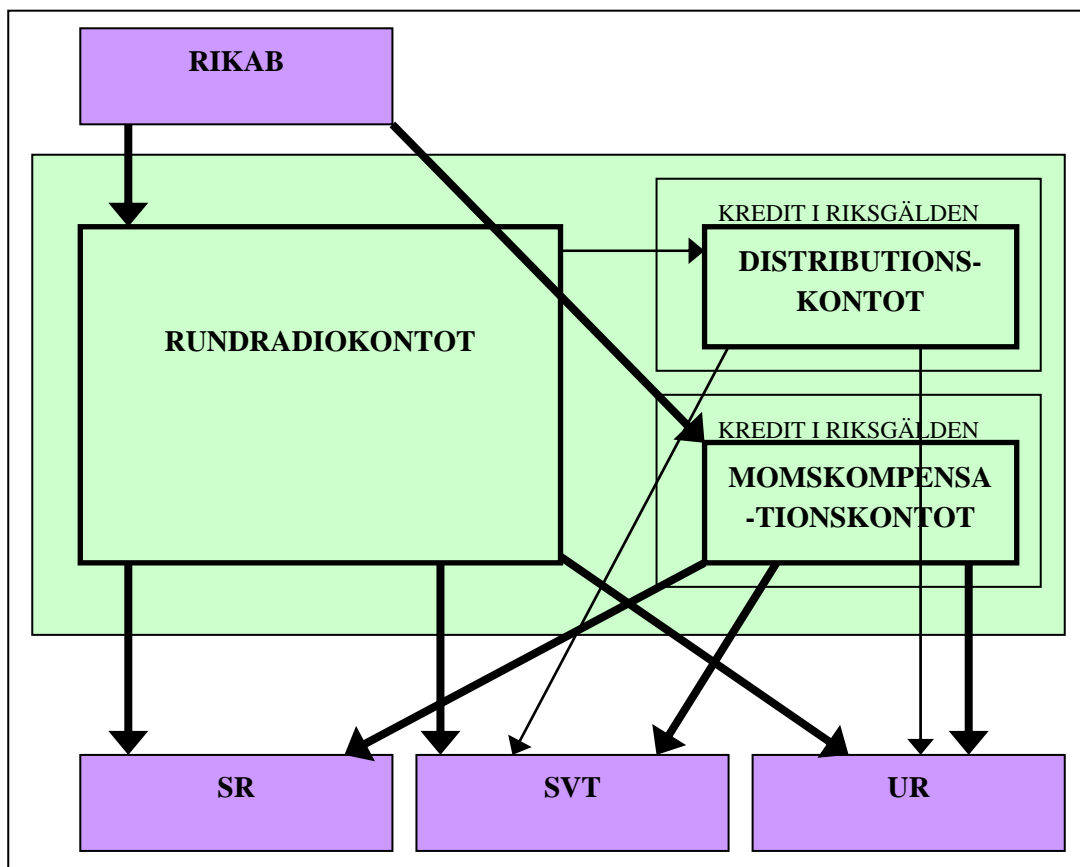
ESV har utformat förslag på två möjliga modeller för momscompensation för programbolagen. Den andra modellen kan i sin tur delas in i två olika varianter.

5.1 Modell 1: Ett momskompensationskonto i Riksgälden

Modellen innebär att man skapar ett särskilt konto (momskompensationskonto) i Riksgälden. RIKAB betalar en andel av TV-avgiftsmedlen direkt till momskompensationskontot och resterade del sätter RIKAB, precis som idag, in på rundradiokontot i Riksgälden. Programbolagen får rekvirera belopp motsvarande bokförd ingående moms från momskompensationskontot.

Modellen liknar det tidiga kommunkontosystemet.

Modell 1: Ett momskompensationskonto i Riksgälden



Nettoberäkning av medel som tilldelas från rundradiokontot

För att skapa en kompensationsmodell måste de medel som tilldelas programbolagen direkt från rundradiokontot nettoberäknas med avseende på moms. För att kunna göra omräkningen måste man först göra en uppskattning av de tre programbolagens

samlade kostnad för ingående moms och sätta denna i relation till de totala kostnaderna för bolagen (X procent). För att kunna få en någorlunda stabil modell bör uppskattningen av kostnaden för ingående moms i relation till de totala kostnaderna göras på ett genomsnitt av några år, med antaganden om hur utvecklingen kommer att se ut framåt i tiden.

När man kommit fram till en rimligt rättvisande procentsats, räknas varje programbolags fördelningsnyckel om för att motsvara en nettotilldelning för kostnader exklusive moms från rundradiokontot.

Den nya fördelningsnyckel som riksdagen beslutar om kommer efter omräkningen att bestå av fyra komponenter, dvs. den andel som ska tillföras respektive programbolag från rundradiokontot och den totala andel som ska överföras till moms kompensationskontot.

Medel motsvarande de belopp som har räknats ned genom nettotilldelningen, dvs. lika med uppskattningen av programbolagens samlade kostnad för ingående moms, placeras på ett eget konto, moms kompensationskonto, i Riksgälden.

Det är viktigt att den procentuella andel (X procent) som ska tillföras moms kompensationskontot i Riksgälden ligger fast under en längre period. Om andelen som tillförs moms kompensationskontot t.ex. skulle omprövas årligen blir kopplingen mellan faktiskt uttag och inbetalning till systemet tydligare vilket kan leda till att programbolagen försöker hålla ner kostnaderna för ingående moms genom att välja att producera i egen regi. Det vill säga just den effekt som man vill försöka motverka med hjälp av modellen.

Tanken med systemet är att det ska vara självfinansierat, dvs. att inbetalningar till kontot ungefär motsvarar uttagen från det. Det kan därmed vara rimligt att vid jämna mellanrum göra avstämningar av behållningen på kontot. Detta skulle t.ex. kunna göras i samband med att regeringen, inför en ny tillståndsperiod, lämnar förslag till en ny fördelningsnyckel för fördelning av medel från rundradiokontot till respektive programbolag.

Moms kompensationskontot

I samband med att RIKAB överför uppbyten TV-avgift till rundradiokontot bör RIKAB även sätta in belopp motsvarande den andel som ska tillföras moms kompensationskontot på kontot i Riksgälden.

När programbolagen rekviderar belopp motsvarande bokförd ingående moms betalas dessa pengar ut till respektive programbolags bankkonto från moms kompensationskontot.

Tanken är att det bör finnas medel på momskompensationskontot som täcker programbolagens uttag i form av rekvisitioner som kompensation för bokförd ingående moms. För att systemet ska kunna fungera måste dock uttag medges även om det tillfälligt inte skulle finnas pengar på kontot. Det blir därmed nödvändigt att koppla en kreditmöjlighet till momskompensationskontot. Riksdagen måste därmed besluta om en kreditram för detta ändamål.

Rekvisitionsförfarandet

Programbolaget får rätt att rekvirera ett belopp motsvarande bokförd ingående moms tidigast månaden efter den månad då de har bokfört moms. En särskild blankett tas fram för rekvisitioner från momskompensationskontot. En myndighet får i uppgift att administrera utbetalningarna från momskompensationskontot till programbolagen efter insänd rekvisition. Myndigheter som idag har erfarenhet av sådan administration är Skatteverket, när det gäller kommuner och landsting samt statliga myndigheter, respektive Kammarkollegiet, när det gäller stiftelsehögskolorna.

Programbolagens rätt till kompensation för ingående moms från momskompensationskontot samt med vilka villkor denna rätt eventuellt är förknippad bör anges i anslagsvillkoren till respektive programbolag.

En utgångspunkt för omfattningen av kompensationsrätten för programbolagen kan vara vad som gäller för de statliga myndigheterna och stiftelsehögskolorna. För de statliga myndigheterna och stiftelsehögskolorna är förutsättningen för kompensationsrätten att inköpet som den ingående moms hänförs till avser inköp för verksamheten samt att inköpet inte omfattas av avdragsförbuden enligt 8 kap. 9, 10, 15 och 16 §§ ML. Dessutom måste den ingående moms avse svensk moms enligt reglerna i den svenska ML. För programbolagen bör dessutom också gälla att kompensation inte medges för ingående moms som är hänförlig till inköp för sådan verksamhet som är skattepliktig enligt ML, dvs. sådan ingående moms som omfattas av avdragsrätt enligt denna lag.

Nya beslut av statsmakterna

En momskompensationsmodell i form av ett nytt momskompensationskonto i Riksgälden innebär endast mycket små tillägg i riksdagens och regeringens styrning av public service i form av beslut som rör programbolagen. Riksdagen skulle behöva fatta beslut om dels en fördelningsnyckel med fyra komponenter i stället för tre, dels en kredit kopplad till momskompensationskontot. Regeringen skulle behöva reglera förutsättningarna för momskompensation till programbolagen, t.ex. som ett tillägg i anslagsvillkoren.

För- och nackdelar med modellen

En *fördel* med modellen är att det är ett system som kan hanteras helt i Riksgälden, vilket gör att det blir enkelt att följa upp och lättöverskådligt.

En annan fördel är att systemet är relativt enkelt att utforma och att det bygger på en modell som tidigare har tillämpats. Modellen innebär inte heller någon större administrativ börda för statsförvaltningen. Den marginellt ökade administrationen i staten består framförallt av att en myndighet får i uppgift att administrera utbetalningarna från momskompensationskontot enligt programbolagens rekvisitioner.

En ytterligare fördel är att systemet inte heller kan anses påverka programbolagens fristående ställning i förhållande till regering och riksdag.

Den största *nackdelen* med modellen är att om kostnaden för ingående moms i programbolagen successivt ökar kan det uppstå ett underskott på momskompensationskontot som kan bli svårt att betala av. För att täcka ett sådant underskott kan man inför en ny tillståndsperiod öka den andel som ska tillföras momskompensationskontot i förhållande till de totala medel som tillförs programbolagen (dvs. höja X). Detta skulle drabba programbolagen på så sätt att de får mindre medel från rundradiokontot för att täcka övriga kostnader. Alternativt skulle statsmakterna behöva besluta om en smärre, extra höjning av TV-avgiften för att underskottet så småningom ska kunna elimineras. Det skulle innebära att avgiftsbetalarna skulle få betala en något högre TV-avgift än vad som annars skulle vara fallet.

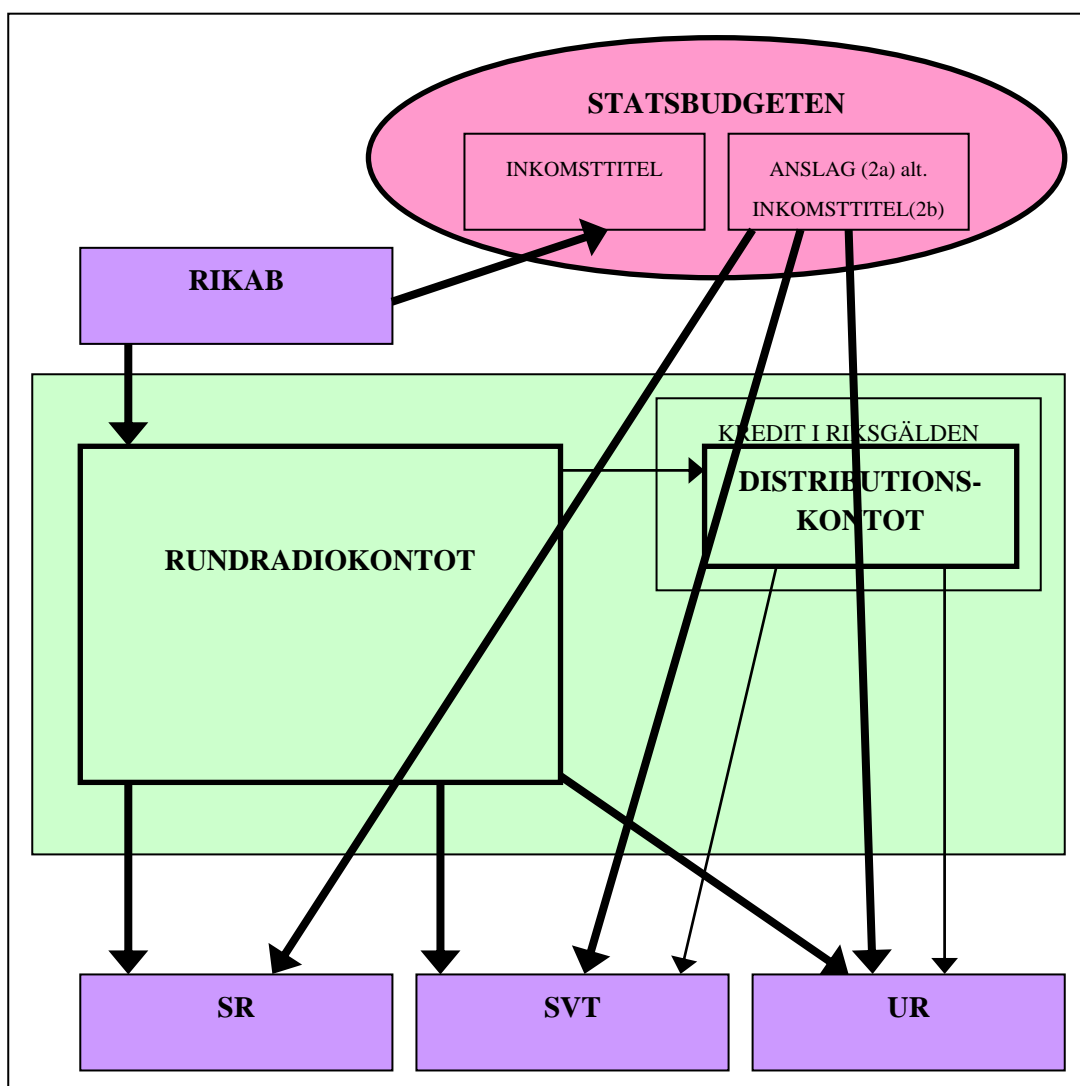
En annan nackdel med systemet är att eftersom det omfattar så få bolag blir det lättare att se en koppling mellan ett enskilt bolags uttag och insättning i systemet, än vad som t.ex. var möjligt i det tidiga kommunkontosystemet. Det kan i viss mån påverka programbolagens beteende när det gäller ingående moms. Denna effekt kan dock minskas, enligt vad som har redogjorts för ovan, genom att den andel som tillförs kommunkontosystemet ligger fast under en längre tid.

5.2 Modell 2: Momskompensation via statsbudgeten

Modellen innebär att en andel av influtna TV-avgiftsmedel redovisas mot inkomstitel på statsbudgeten. Resterande del sätter RIKAB in på rundradiokontot i Riksgälden. Programbolagen får, genom den myndighet som administrerar systemet, rekvirera belopp motsvarande bokförd ingående moms från statsbudgeten.

Modellen har likheter med den tidigare åttaprocentsregeln som gällde för vissa statliga myndigheter med betydande extern bidragsfinansiering.

Modell 2: Momskompensation via statsbudgeten



Nettoberäkning av medel som tilldelas från rundradiokontot

Nettoberäkning av medel som tilldelas programbolagen direkt från rundradiokontot görs på samma sätt som beskrivs i modell 1. Den enda skillnaden är att medel motsvarande det belopp som fördelningsnyckel räknas ned med (X procent) i stället redovisas mot inkomstitel på statsbudgeten. En myndighet, t.ex. Skatteverket, måste utses att administrera redovisningen mot inkomstitel.

Programbolagen får rätt att rekvirera belopp motsvarande bokförd ingående moms från statsbudgeten. Detta kan ske på två alternativa sätt, antingen via anslag på statsbudgeten (bruttometod) eller via en inkomstitel (nettometod).

5.2.1 Modell 2 a: Momskompensation brutto via statsbudgeten

Bruttometoden innebär att inbetalningen av den andel av influtna TV-avgiftsmedel som ska motsvara programbolagens kostnad för ingående moms redovisas mot inkomstitel på statsbudgeten. Den rekvisition av belopp motsvarande ingående moms som programbolagen begär avräknas löpande från ett särskilt anslag på statsbudgeten.

Anslag för momskompensation

Ett särskilt anslag anvisas och tilldelas på statsbudgeten för programbolagens momskompensation. Eftersom endast myndigheter kan disponera anslag på statsbudgeten ställs anslaget till den myndighets disposition som ska administrera utbetalningen av rekvirerade belopp till programbolagen. Myndigheten som administrerar utbetalningen till programbolagen och därmed löpande avräknar anslaget bör för enkelhets skull vara samma myndighet som sköter om avräkning mot inkomstitel av den andel av influtna TV-avgiftsmedel som ska tillföras statsbudgeten för att finansiera momskompensationssystemet.

Anslaget bör vara av typen ramanslag, vilket för närvarande är den enda anslagstyp som används på statsbudgeten, för att skapa flexibilitet mellan åren genom de sparande- och kreditmöjligheter som anslagstypen medger⁴. Beloppet som anvisas och tilldelas på anslaget bör överensstämma med det belopp som årligen redovisas mot inkomstiteln för att finansiera systemet. Den myndighet som administrerar utbetalningen till programbolagen bör ges möjlighet att disponera allt eventuellt

⁴ 6 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

anslagssparande på anslaget som kvarstår vid årets slut för att tillförsäkra att alla inbetalda belopp kommer systemet till godo.

Rekvissionsförfarandet

Programbolaget får rätt att rekvirera ett belopp motsvarande bokförd ingående moms enligt samma förfarande som beskrivs i modell 1.

Nya beslut av statsmakterna

En momskompensationsmodell i form av momskompensation brutto via statsbudgeten innebär att riksdag och regering även kommer att fatta beslut om anvisning respektive tilldelning av anslag för programbolagens momskompensation. I likhet med modell 1 kommer riksdag och regering behöva fatta beslut om en fördelningsnyckel med fyra komponenter i stället för tre. Regeringen skulle i regleringsbrev till den myndighet som ges i uppdrag att administrera utbetalningen av momskompensation till programbolagen behöva ange de villkor som är kopplade till anslaget. Dessutom behöver regeringen, på samma sätt som enligt förslaget i modell 1, även ange förutsättningarna för programbolagens momskompensation som ett tillägg till anslagsvillkoren till respektive programbolag.

För- och nackdelar med modellen

En *fördel* med modellen är att den bygger på bruttoredovisningsprincipen, vilket gör att inbetalningar och utbetalningar till staten blir tydliga på statsbudgeten.

Modellen är dessutom relativt lätt att införa och administrera, varför den administrativa bördan i staten endast ökar ytterst marginellt.

Jämfört med en modell med nettohantering på statsbudgeten, är det lättare att få överblick på eventuella överskott från tidigare år mellan inbetalningar och utbetalningar i systemet. Detta förutsätter dock att regeringen medger att den myndighet som ska administrera utbetalningarna till programbolagen får rätt att disponera allt anslagssparande som eventuellt uppstår mellan åren och dessutom har möjlighet till att tillfälligt ta i anspråk en anslagskredit.

De anslag som anvisas på statsbudgeten ska rymmas inom det utgiftstak som riksdagen beslutar om för tre år i taget. I synnerhet i tider med ansträngda statsfinanser finns det en risk för att anslagsmedel kan komma att dras in till staten. Osäkerheten i medelstillelningen kan således vara en *nackdel* med modellen.

Modell 2 a innebär vidare att ytterligare ett beslut som rör programbolagen, nämligen om anvisning och tilldelning av anslag för momskompensation, behöver fattas av riksdag och regering. Prövning av dessa medel kommer att ske årligen. Genom ett ytterligare beslut från statsmakterna om programbolagens medelstillelning kan man anse att bolagens oberoende i förhållande till staten i viss mån minskar, vilket är en nackdel med modellen.

Genom att inbetalningen för att finansiera kompensationsmodellen sker på statsbudgetens inkomstsida och uttag i form av rekvisition sker från statsbudgetens utgiftssida, kan en nackdel vara att modellens självfinansierande syfte inte blir särskilt tydligt för den som inte är insatt i modellen. Eftersom statsbudgeten är ett ettårigt beslut kan det dessutom vara svårare att motivera de svängningar över tid som modellen förutsätts kunna hantera.

5.2.2 Modell 2 b: Momskompensation netto via statsbudgeten

Nettometoden innebär att inbetalningen av den andel av influtna TV-avgiftsmedel som ska motsvara programbolagens kostnad för ingående moms redovisas mot inkomstitel på statsbudgeten. Den rekvisition av belopp motsvarande ingående moms som programbolagen begär avräknas också löpande från inkomstitel.

Bruttoredovisningsmetoden är visserligen huvudregel när det gäller redovisning på statsbudgeten. Syftet är att synliggöra inkomster och utgifter på statsbudgeten och underställa utgifterna riksdagens och regeringens prövning bl.a. i förhållande till utgiftstaket. Tanken med kompensationsmodellen är dock att inbetalningen till systemet över tiden ska motsvara utbetalningarna från systemet.

Kompensationssystemen för statliga myndigheter och för kommunerna hanteras idag på statsbudgetens inkomstsida genom särskilda undertitlar till inkomstiteln för mervärdesskatt respektive särskild inkomstitel för kompensation för mervärdesskatt till kommuner och landsting. Enligt den tidigare åttaprocentsregeln för statliga myndigheter med stor extern bidragsfinansiering redovisades, via Skatteverket, det åttaprocentiga beloppet löpande mot en undertitel (9411 072 Avgift på icke-statlig finansiering) under inkomstiteln för mervärdesskatt (9411 Mervärdesskatt, netto) och utbetalningar redovisas löpande mot en annan undertitel (9411 071 Avräkning ingående mervärdesskatt i icke-skattepliktig verksamhet, staten) under samma inkomstitel⁵.

⁵ Hur inkomstitlarna är uppbyggda när det gäller mervärdesskatt och kompensationsystemen framgår mer i detalj av bilaga.

Momskompensation via inkomstitel

Modellen innebär att inbetalningar av den andel som motsvarar programbolagens momskostnader och som RIKAB betalar från inlutna TV-avgiftsmedel via en myndighet betalas in mot inkomstitel på statsbudgeten. När programbolagen begär utbetalningar av rekviderade belopp motsvarande kompensation för bokförd ingående moms görs även denna utbetalning från inkomstitel på statsbudgeten.

För att inte i onödan skapa extra administration bör samma myndighet sköta om redovisningen mot inkomstitel av både in- och utbetalningar i systemet.

Rekvisitionsförfarandet

Programbolaget får rätt att rekvidera ett belopp motsvarande bokförd ingående moms enligt samma förfarande som beskrivs i modell 1.

Nya beslut av statsmakterna

En modell i form av momskompensation netto via statsbudgeten innebär att riksdagen, i likhet med modell 1 och 2 a, kommer att behöva fatta beslut om en fördelningsnyckel med fyra komponenter i stället för tre. Regeringen kommer, på samma sätt som enligt förslaget i modell 1 och 2 a, att behöva ange förutsättningarna för programbolagens momskompensation som ett tillägg i anslagsvillkoren till respektive programbolag.

För- och nackdelar med modellen

En fördel med modellen är att den bygger på samma principer för redovisning på statsbudgeten som komparationssystemen till statliga myndigheter respektive kommuner och landsting.

Modellen är dessutom relativt lätt att införa och administrera, varför den administrativa bördan i staten endast ökar ytterst marginellt.

En annan fördel med modellen är att den i mindre utsträckning än modellen med bruttobudgetering kan anses påverka programbolagens fristående ställning i förhållande till riksdag och regering, eftersom den inte innebär att ytterligare beslut behöver fattas av statsmakterna om programbolagens medelstilldelning utan det räcker med preciseringar i befintliga beslutsunderlag. Uppföljning sker dock av vilka medel som har redovisats mot berörda inkomstitlar på statsbudgeten.

En *nackdel* med modellen är att eftersom statsbudgeten är ett ettårigt beslut kan det vara svårare att motivera de svängningar över tid som modellen förutsätts kunna hantera. Om uttaget från systemet ett enskilt år är högre än insättningen kan det tolkas som att staten subventionerar programbolagen.

5.3 Regler om statstöd

Mot bakgrund av den redogörelse som lämnas i bilaga 2, kan ESV:s inte se att någon av modellerna uppenbart synes strida mot EG:s statsstödsregler. I sammanhanget kan också nämnas att liknande system för kompensation för ingående mervärdesskatt till företag inom public service finns idag i andra medlemsländer, t.ex. Finland och England.

Det bör dock betonas, när det gäller kravet på proportionalitet, att det är viktigt att den verksamhet som består i att tillhandahålla radio och TV i allmänhetens tjänst särskiljs från annan verksamhet som programbolagen bedriver (som kan vara konkurrensutsatt). Kostnader för respektive del av verksamheten bör på ett rättvisande sätt fördelas mellan dessa verksamheter, så att det endast är ingående moms hänförlig till inköp till den del av verksamheten som består i att tillhandahålla radio och TV i allmänhetens tjänst som bolagen har rätt att få kompensation för. Ingående moms hänförlig till inköp för annan verksamhet som programbolagen bedriver måste hanteras som vanligt i det ordinarie mervärdesskattessystemet enligt mervärdesskattelagens regler.

Om detta säkerställs, torde inte föreslagna momskompensationsmodeller kunna betraktas som ett stöd som är oproportionerligt stort i förhållande till uppdraget eller att annan verksamhet som produktionsbolagen bedriver får en nettofördel av systemet.

5.4 ESV:s förslag till val av modell

Programbolagens verksamhet finansieras idag via TV-avgiften. ESV anser att modell 1 (ett momskompensationskonto i Riksgälden) är den kompensationsmodell som bäst stämmer överens med statsmakernas val av finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Denna modell ger en bättre överblick av programbolagens totala finansiering och kan på ett enkelt och tydligt sätt hantera svängningar i uttag och insättningar över tiden.

Skulle statsmakterna istället vilja välja en modell som innebär moms-kompensation till programbolagen via statsbudgeten förordar ESV modell 2b (moms-kompensation netto via statsbudgeten). Denna modell liknar mest de system för moms-kompensation som idag finns på statsbudgeten.

Modell 2a (moms-kompensation brutto via statsbudgeten) skulle innebära flera betydande nackdelar, varför ESV bedömer den modell som mindre lämplig.

Källförteckning

Fördrag, direktiv och meddelande

Fördrag om upprättande av Europeiska gemenskapen, EG-fördraget (Romfördraget), särskilt artiklarna 86–88.

Amsterdamfördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (97/C 340/04), särskilt artikel 16 samt protokoll om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsländerna.

Direktiv 80/723/EEG om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag.

Kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst (2001/C 320/04)

Lagar och förordningar

Lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst

Radio- och TV-lagen (1996:844)

Mervärdesskattelagen (1994:200)

Lag (1994:1845) om tillämpning av Europeiska gemenskapernas statsstödsregler

Förordning (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt

Lag (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

Lag (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt till kommuner och landsting

Förordning (2005:811) om ersättning för viss mervärdesskatt till kommuner och landsting

Propositioner, utredningar, lagrådsremisser, betänkanden och departementsskrivelser

Proposition (2005/06:7) Vissa kommunalekonomiska frågor

Proposition (2005/06:112): Viktigare än någonsin! Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007–2012

Proposition (2006/07:16) Radio och TV i allmänhetens tjänst – överlåtelse av rättigheter till offentligt framförande

Proposition (2008/09:1) Budgetproposition för 2009

Proposition (2008/09:30) Förslag till ändringar i ersättningssystemet för viss mervärdesskatt till kommuner och landsting

Kommunkontosystemet och rättvisan – momsens, kommunerna och konkurrensen (SOU 1999:133)

Radio och TV i allmänhetens tjänst – ett beredningsunderlag (SOU 2000:55)

Kontroll i kommunkontosystemet (SOU 2001:50)

Radio och TV i allmänhetens tjänst – riktlinjer för en ny tillståndperiod (SOU 2005:1)

Radio och TV i allmänhetens tjänst – Finansiering och skatter (SOU 2005:2)

Radio och TV i allmänhetens tjänst – överlåtelse av rättigheter till offentligt framförande (SOU 2006:83)

Kontinuitet och förändring (SOU 2008:64)

Riksrevisionsverket: Kommunkontosystemet – en kartläggning (RRV 2001:6)

Lagrådsremiss, den 26 mars 2009, ändringar i lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst m.m.

Kulturutskottets betänkande (2005/06:KrU28): Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007–2012

Kulturutskottets betänkande (2008/09:KrU1): Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (prop. 2008/09:1)

Finansdepartementet: Finansiering av kommunkontosystemet – en översyn (Ds 2001:30)

Beslut och skrivelser

EFTA Surveillance Authority: beslut från 3 maj 2007 om Norges regelverk för kompensation för ingående moms (dec. no. 155/07/COL)

Regeringsbeslut, den 18 december 2008, med regleringsbrev till universitet och högskolor m.m. anslag 2:55 enskilda utbildningsanordnare på högskoleområdet (bilaga 37)

Regeringsbeslut om sändningstillstånd för programbolagen

Regeringsbeslut med anslagsvillkor till programbolagen

Skrivelse från SVT och SR till Kulturdepartementet den 4 mars 2009: Reviderat förslag till principer för finansiering av public service-verksamheten från och med 2010.

Remissvar på betänkande Kontinuitet och förändring (SOU 2008:64):

- ESV, dnr. 30-471/2008
- Skatteverket, dnr. 131 428138-08/112
- Statskontoret, dnr. 2008/170-4
- SVT daterad 30 september 2008

Rapporter och handledningar m.m.

ESV (2003:21) Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet

ESV (2004:23) En handledning för statliga myndigheter

ESV (2009:8) Inkomstliggaren 2009

Skatteverket: Handledning för mervärdesskatteförfarandet 2007 (SKV 555 utg. 6)

Skatteverket:Handledning för mervärdesskatt 2008 (SKV 553 utg. 19 och SKV 554 utg. 3)

Statsrådsberedningen: Riktlinjer för beredning av ärenden som rör statsstöd.

Årsredovisningar från SVT, SR, UR och RIKAB

Public service-redovisningar från SVT, SR och UR

Bilaga 1

Redovisning av mervärdesskatt på statsbudgeten

Allmänt om redovisning av skatter på statsbudgeten

Den löpande redovisningen av skatter görs mot inkomstitlar inom inkomsttyp 9000 Löpande redovisade skatter. Efter det att årets löpande transaktioner avslutas, nollställs hela inkomsttypen 9000 varefter summa skatter överförs till inkomsttyp 1000 Skatter m.m. där skatterna redovisas i periodiserade termer. Skillnaden i beräkningssätt hanteras i form av periodiseringar, t.ex. betalningsdifferenser.

År 2007 gjordes förändringar beträffande redovisningen för att tydliggöra skillnaden mellan inkomster och intäkter och för att klargöra redovisningen av de utgifter som redovisas på budgetens inkomstsida. Två nya inkomsttyper infördes: 7000 och 8000. Under inkomsttypen 7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet redovisas tillkommande inkomster och vissa avräkningar. Under 8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekonton redovisas stöd som ges som skattekrediteringar på skattekonto.

Redovisning av mervärdesskatt på statsbudgeten

På inkomstitel 9411 Mervärdesskatt, netto, redovisar Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Tullverket löpande under året betalningar som avser mervärdesskatt.

För budgetåret 2009 gäller följande underindelning av inkomstiteln för mervärdesskatt:

9411 011 Inbetalning av mervärdesskatt till Tullverket (Tullverket)

9411 012 Inbetalning av mervärdesskatt till skattemyndigheterna¹
(Skatteverket)

9411 021 Indriven mervärdesskatt² (Kronofogdemyndigheten)

9411 022 Indriven mervärdesskatt² (Skatteverket)

9411 031 Debiterad mervärdesskatt att betala, aktuellt år (Skatteverket)

9411 032 Debiterad mervärdesskatt att betala, föregående år (Skatteverket)

9411 033 Debiterad mervärdesskatt att betala, äldre år (Skatteverket)

9411 041 Återbetalning av mervärdesskatt från skattemyndigheterna³
(Skatteverket)

9411 042 Reglering med utländska beskickningar m.m. (Skatteverket)

9411 043 Återbetalning av mervärdesskatt till utländska företag (Skatteverket)

- 9411 051 Debiterad mervärdesskatt att återfå, aktuellt år (Skatteverket)
- 9411 052 Debiterad mervärdesskatt att återfå, föregående år (Skatteverket)
- 9411 053 Debiterad mervärdesskatt att återfå, äldre år (Skatteverket)
- 9411 061 Elektroniska tjänster (Skatteverket)
- 9411 071 Avräkning ingående mervärdesskatt i icke-skattepliktig verksamhet, staten (Skatteverket)
- 9411 072 Avgift på icke-statlig finansiering (Skatteverket)
- 9411 073 Avräkning ingående mervärdesskatt i skattepliktig verksamhet, staten (ESV)
- 9411 081 Återbetalning av Öresundsbromoms till utländska företagare (Skatteverket)
- 9411 082 Ersättning från Danmark för dansk del av återbetald Öresundsbromoms (Skatteverket)
- 9411 091 Omföring mervärdesskatt, fysiska personer (ESV)
- 9411 092 Omföring mervärdesskatt, juridiska personer (ESV)

Vid räkenskapsårets slut periodiserar och överför ESV inkomsterna under denna inkomsttitel till inkomsttitel 1411 Mervärdesskatt och 7221 Avräknad mervärdesskatt, statliga myndigheter.

På inkomsttitel 9512 Kompensation för mervärdesskatt till kommuner och landsting redovisar Skatteverket löpande under året betalningar som avser kompensation till kommuner och landsting för ingående mervärdesskatt i icke skattepliktig verksamhet.

Kompensationerna under inkomsttitel 9512 periodiseras och överförs av ESV i samband med räkenskapsårets avslutning till inkomsttitel 7222 Kompensation för mervärdesskatt till kommuner och landsting.

Under inkomsttitelgruppen 7220 Kompensation för mervärdesskatt (som består av de båda inkomstitlarna 7221 Avräknad mervärdesskatt, statliga myndigheter och 7222 Kompensation för mervärdesskatt till kommuner och landsting) redovisas därmed all kompensation för ingående mervärdesskatt som ges till icke skattepliktig verksamhet.

Bilaga 2

EG:s statsstödsregler

Generella bestämmelser

EG-fördragets konkurrensregler har tillkommit för att förhindra att sådana handelshinder mellan medlemsstater, som den gemensamma tullunionen avsåg att minska, kan återuppstå genom åtgärder som vidtas av ett företag eller något medlemsland. Reglerna inbegriper bl.a. ett förbud mot statligt stöd till företag, vilket regleras i artiklarna 87–88 i fördraget⁶.

Grundregel

Grundregeln är att allt slags ”stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel” som snedvrider eller riskerar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion och som påverkar handeln mellan medlemsstaterna är oförenligt med den gemensamma marknaden om något annat inte föreskrivs i fördraget (artikel 87.1).

Begreppet ”stöd” omfattar alla insatser av ekonomisk natur som innebär fördelar för enskilda företag eller branscher. Några exempel är bidrag, lån med fördelaktiga villkor, garantier och skattelättnader. Förbudet gäller dock bara selektivt stöd, dvs. åtgärder ”som gynnar *vissa* företag eller *viss* produktion”. Som selektivt räknas även stöd som ges till samtliga företag i en viss region. Med ”stöd som ges av en medlemsstat” menas allt offentligt stöd, antingen det lämnas av statliga, regionala eller lokala myndigheter.

Undantag

Från grundregeln finns vissa undantag. Därmed är t.ex. insatser av ”social karaktär” till enskilda konsumenter och ”stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser” förenliga med den gemensamma marknaden (artikel 87.2). Vidare kan vissa former av stöd anses vara förenliga med den gemensamma marknaden, t.ex. stöd som syftar till att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner med extremt låg levnadsstandard, stöd för att genomföra

⁶ Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen, ”Romfördraget” (tredje delen: Gemenskapens politik, avdelning VI: Gemensamma regler om konkurrens, beskattning och tillnärmning av lagstiftning, kapitel 1: Konkurrensregler, Avsnitt 2: Statligt stöd)

”viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi”, stöd för att utveckla vissa näringar eller vissa regioner ”när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset” samt stöd för att ”främja kultur och bevara kulturarvet” om stödet inte påverkar handeln inom gemenskapen ”i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset” (artikel 87.3).

Tillsyn enligt statsstödsreglerna

EU-kommissionen har till uppgift att ”i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska” alla befintliga stödprogram för att säkerställa att dessa inte tillämpas på ett sätt som strider mot fördraget (artikel 88.1). Vidare ska alla planer på att vidta nya eller ändra befintliga stödåtgärder anmälas till kommissionens i förväg i så god tid att denna kan yttra sig över om förslagen kan anses vara fördragsenliga eller ej (artikel 88.3). Om kommissionen finner att en stödåtgärd strider mot fördraget ska den besluta att stödåtgärden ändras eller upphävs. Rådet kan emellertid, på begäran av en medlemsstat, enhälligt besluta att ett fördragsstridigt stöd ”ska anses vara förenligt med den gemensamma marknaden” om stödet är motiverat ”på grund av exceptionella omständigheter” (artikel 88.2).

Radio och TV i allmänhetens tjänst

Enligt EG:s generella statsstödsregler är det alltså förbjudet med statligt stöd till enskilda företag eller branscher om det riskerar att snedvrider konkurrensen på EU:s inre marknad. En möjlighet till undantag från förbudet är dock stöd som ska främja kultur och bevara kulturarvet.

Amsterdamfördraget

I ett protokoll till Amsterdamfördraget från år 1997 har medlemsländerna i EU slagit fast att de enskilda medlemsländerna har rätt att svara för finansiering radio och TV i allmänhetens tjänst i den utsträckning som denna finansiering beviljas radio- och TV-organisationerna för att de ska utföra det uppdrag att verka i allmänhetens tjänst som har tilldelats dem. Detta gäller i den utsträckning som finansieringen inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som

kan strida mot det gemensamma intresset, varvid kraven på att utföra uppdraget att verka i allmänhetens tjänst ska beaktas⁷.

Av detta följer att medlemsländerna anser att radio och TV i allmänhetens tjänst har direkt samband med samhällets demokratiska, sociala och kulturella behov och med behovet av att bevara mångfalden i medierna.

Kommissionens meddelande

Kommissionen har i ett meddelande från år 2001 uttalat sig om tillämpning av reglerna om statligt stöd till radio och TV i allmänhetens tjänst⁸.

I meddelande anges flera bestämmelser som måste beaktas när det gäller fråga om tillämpning av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst. Förutom de generella reglerna om statligt stöd i artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget, finns det i artikel 86.2 bestämmelser om tillämpningen av reglerna i fördraget särskilt när det gäller konkurrensreglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse⁹.

Dessutom finns protokollet till Amsterdamfördraget som avser systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsländerna samt artikel 16 i EG-fördraget som infördes via Amsterdamfördraget och som avser tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Av denna artikel framgår att varje medlemsstat ska se till att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utförs på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för dem att uppgöra sina uppgifter.

Utgångspunkten, enligt meddelandet, är att statlig finansiering av radio och TV-programföretag som verkar i allmänhetens tjänst normalt betraktas sådant statligt stöd som avses i 87.1., eftersom dessa företag som regel finansieras med medel från statsbudgeten eller med avgifter som tas ut på grund av TV-innehav.

I ett nästa steg görs en bedömning av om det statliga stödet är förenligt med artikel 86.2, dvs. avser tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Av meddelandet framgår, med hänvisning till EG-domstolens fasta rättspraxis, att artikel 86 ska tolkas restriktivt. För att en åtgärd ska kunna omfattas av ett undantag måste tre kriterier samtidigt vara uppfyllda, nämligen:

⁷ Amsterdamfördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (97/C 340/04), protokoll om systemet för radio och TV i allmänhetens tjänst i medlemsländerna.

⁸ Kommissionens meddelande om tillämpning av reglerna om statligt stöd på radio och TV i allmänhetens tjänst (2001/C 320/04)

⁹ Begreppet "i allmänhetens tjänst" som används i meddelandet liksom i Amsterdamfördraget syftar på begreppet "tjänster av allmänt ekonomiskt intresse" som används i artikel 86.2 i EG-fördraget.

- tjänsten måste vara av allmänt ekonomiskt intresse (definition)
- medlemsstaten måste uttryckligen ha anförtrott företaget i fråga att tillhandahålla den aktuella tjänsten (tilldelning)
- Tillämpningen av EG-fördragets konkurrensregler, dvs. förbudet mot statligt stöd, måste förhindra att den särskilda uppgift som företaget har tilldelats utförs av företaget. Undantaget från sådana regler får inte påverka utvecklingen av handeln i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse (proportionalitet)

När det gäller *definition*, enligt första punkten, anges att medlemsstaten måste fastställa en officiell definition av uppdraget att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, för att kommissionen ska kunna bedöma om undantaget i artikel 86.2 är tillämpligt. Vidare anges i meddelandet att en vid definition bör kunna användas när det gäller radio och TV i allmänhetens tjänst som innebär att ett visst företag har anförtrots uppgiften att tillhandahålla ett balanserat och varierat programutbud samtidigt som en viss andel av publiken behålls. Detta skulle överensstämma med syftet att tillgodose samhällets demokratiska, sociala och kulturella behov och att garantera kulturell och språklig mångfald.

För att ett företag ska omfattas av undantaget i artikel 86.2 bör *tilldelning* (andra punkten) av uppdraget att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse anförtros ett eller flera företag genom en officiell handling, t.ex. lagstiftning, avtal eller direktiv.

I fråga om *proportionalitet*, enligt tredje punkten, är utgångspunkten att medlemsländerna själva väljer hur tjänster i allmänhetens ekonomiska intresse ska finansieras, vilket kan innebära att offentliga och privata medel blandas, förutsatt att konkurrensen på den gemensamma marknaden inte påverkas på ett oproportionerligt sätt. Detta innebär att stödet inte får vara oproportionerligt stort i förhållande till uppdraget eller att annan verksamhet som företaget bedriver får en nettofördel av stödåtgärden.

För att kunna göra ett proportionalitetstest krävs därmed att det går att göra en tydlig åtskillnad mellan verksamhet i allmänhetens ekonomiska intresse och annan verksamhet. Detta innebär normalt att de företag som utför tjänster i allmänhetens ekonomiska intresse kan särskilja dessa transaktioner i sin redovisning.

Enligt det s.k. transparensdirektivet¹⁰ har medlemsländerna ålagts att se till att företag som beviljas särskilda eller exklusiva rättigheter eller anförtros att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och får statligt stöd i någon

¹⁰ Direktiv (80/723/EG) om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstaterna och offentliga företag ändrad genom direktiv (85/413/EG), direktiv (93/84/EG) och direktiv (2000/52/EG).

form och samtidigt har annan verksamhet särskilda krav. Dessa krav består av att företaget skiljer mellan olika verksamheter i sin interna bokföring och tillämpar objektivt förvarbara och dokumenterade kostnadsfördelningsprinciper.

I meddelandet har kommissionen dock angett mer specifikt vad som gäller för i fråga om redovisning för radio- och TV-programföretag. När det gäller intäktssidan bör företagen lämna en detaljerad redovisning av källorna och alla intäkter som inte avser uppdraget att verka i allmänhetens ekonomiska intresse.

När det gäller kostnaderna, anser kommissionen, att kostnaderna som är specifika för den verksamhet som inte ingår i uppdraget bör anges tydligt. Om samma resurser används både för att utföra tjänster som omfattas av uppdraget att verka i allmänhetens ekonomiska intresse och andra tjänster, bör kostnaderna för dem fördelas på grundval av skillnaderna i företagets totala kostnader med och utan verksamheten av allmänt ekonomiskt intresse (dvs. de kostnader företaget skulle slippa om all verksamhet som inte ingår i uppdraget skulle avslutas, ska tillföras den verksamhet som inte ingår i uppdraget).

Rättsfall avseende system för momskompensation

EFTA Surveillance Authority (ESA) har i ett beslut från den 3 maj 2007¹¹ ansett att det norska systemet för momskompensation till kommuner inte står i överensstämmelse med statsstödsregler enligt EES-avtalet¹². ESA begär i beslutet att Norge ska ändra regelverket om momskompensation till kommuner och återkräva den kompensation som betalats ut i strid med statsstödsreglerna.

Motivet till beslutet var att ESA ansåg att det uppstod en konkurrensnedvridning när en kommun tillhandahöll icke skattepliktiga tjänster i konkurrens med privata företag, eftersom det norska momskompensationssystemet tillät kommunen att få kompensation för kostnaden för ingående moms även för sådan konkurrensutsatt verksamhet där de konkurrerande företagen saknade motsvarande rätt till avdrag för ingående moms.

¹¹ ESA:s beslut från den 3 maj 2007 dec. no. 155/07/COL

¹² I EES-avtalet finns regler som statsstöd som motsvarar de som finns i EG-fördraget.

Anmälningssplikt och kommissionens granskning

Anmälan av planerade stödåtgärder

Kommissionen har enligt EG-fördraget ansvar för tillämpningen av reglerna om statligt stöd till näringslivet och ska enligt artikel 88.1, i samarbete med medlemsstaterna, fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i medlemsländerna.

För att kommissionen ska kunna fullgöra sin uppgift är medlemsstaterna skyldiga att tillämpa ett särskilt anmälningsförfarande för allt nytt stöd som inrättas eller vid förändringar i villkoren för befintligt stöd. Skyldigheten att förhandsanmäla stöd och invänta kommissionens godkännande framgår av artikel 88.3. Grundregeln är att anmälan till kommissionen ska göras innan stödet verkställs.

Det finns dock vissa undantag från anmälningssplikten. Detta gäller t.ex. för stöd till små och medelstora företag, miljöskydd, forskning, innovation, regional utveckling, utbildning, sysselsättning och riskkapital (enligt kommissionens s.k. generella gruppundantagsförordning) eller i de fall det rör sig om ”försumbart stöd”, dvs. då stödbeloppet till ett företag inte överstiger 200 000 euro över en treårsperiod.

När det gäller *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* har kommissionen beslutat om ett särskilt undantag från anmälningsskyldigheten. Av EG-domstolens praxis följer att ersättning för sådana tjänster inte utgör statligt stöd, förutsatt att de uppfyller kriterierna för det.

När ett stöd har anmälts ska kommissionen ta ställning till om det är förenligt med den gemensamma marknaden. Denna prövning sker med hänsyn till stödets effekter och inte primärt till de syften eller olika former det kan ha.

Kommissionens beslut med anledning av en anmälan kan innebära att stödet godkänns, med eller utan villkor. Alternativt kan kommissionen besluta om att inleda ett s.k. formellt granskningsförfarande om kommissionen finner att en anmälan föranleder tveksamheter i fråga om förenligheten med den gemensamma marknaden.

Om kommissionen, efter det formella granskningsförfarandet, kommer fram till att stödet inte är förenligt med EG-fördraget kan den besluta att stödet inte får införas. Alternativt kan kommissionen godkänna stödet eller förena godkännandet med villkor.

Om inte medlemsstaten rättar sig efter beslutet inom föreskriven tid får kommissionen eller andra berörda stater hänskjuta ärendet direkt till EG-domstolen.

Granskning av befintligt stöd

Utöver hanteringen med anmälningsärenden förekommer det att kommissionen i enlighet med artikel 88.1 begär upplysningar från medlemsstater för att kunna granska befintligt stöd.

Efter granskning enligt artikel 88.1 kan kommissionen komma fram till att det är nödvändigt att lämna förslag till åtgärder i syfte att säkerställa att ett befintligt stöd blir förenligt med den gemensamma marknaden. Detta kan t.ex. innebära att kommissionen ställer krav på att ett stöd ändras eller avskaffas.

Om kommissionen kommer fram till att stödet måste avskaffas kan det också bli fråga om återkrav från det företag som erhållit det statliga stödet. Återkrav innebär att stödet ska återbetalas till staten och det kan omfatta stöd som har erhållits långt tillbaka i tiden. Återbetalningen ska normalt göras inom fyra månader från det att kommissionen fatta sitt beslut.

ESV utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av staten.
Vi tar fram bra beslutsunderlag för den ekonomiska politiken.
Vi skapar goda förutsättningar för regering och riksdag till en tydlig och effektiv styrning av statliga myndigheter.
Vi säkerställer god tillgång för myndigheterna till bra metoder och effektivt stöd i sin verksamhetsstyrning
ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.