

Regeringskansliet  
Utbildningsdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## **Radio och TV i allmänhetens tjänst – Riktlinjer för en ny tillståndsperiod (SOU 2005:1)**

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

(U2005/1411/Me och U2005/1412/Me)

### **Sammanfattning**

Utredningen har utgått från att public service-verksamheten ska finansieras med en särskild TV-avgift. Riksgäldskontoret anser att det finns både ekonomiska och principiella skäl att förutsättningslöst utreda alternativet att i stället skattefinansiera radio och TV i allmänhetens tjänst. Kostnaderna för att samla in en särskild TV-avgift skulle bortfalla samtidigt som det är logiskt att finansiera en verksamhet i allmänhetens tjänst med skattemedel. Riksgäldskontoret kan därför inte tillstyrka utredningens förslag om TV-avgift.

Riksgäldskontoret finner vidare att flera av de bedömningar som utredningen redovisar som grund för sin slutsats att TV-avgiften av EG-rättsliga skäl ska beläggas med moms är tveksamma. Minst lika goda skäl synes i flera fall tala för motsatt slutsats. Motiven för att inkludera Sveriges Radio i momssystemet är särskilt svaga. Om moms ska tas ut, avstyrker Riksgäldskontoret förslaget att sätta den så lågt som till 6 procent. En så låg momssats innebär att programföretagen får en subvention vid sidan av statsbudgeten.

Slutligen anser Riksgäldskontoret att underskottet på distributionskontot ska betalas tillbaka med medel som hämtas från TV-verksamheten. Givet att en medieavgift även framöver ska tas ut bör en del av avgiften reserveras för återbetalning av lånet i enlighet med utredningens förslag. Samma resultat kan uppnås genom att en viss del av anslagen till programföretagen under en övergångsperiod öronmärks för detta ändamål. Underskottet på distributionskontot kan således avvecklas även om programföretagen finansieras med anslagsmedel.

## **Inledning**

Utbildningsdepartementet har remitterat två betänkanden om TV och radio i framtiden. Vi avstår från att yttra oss om SOU 2005:1, eftersom det betänkandet primärt behandlar programföretagens uppdrag och organisation, frågor som har liten beröring med Riksgäldskontorets ansvarsområde. Detta remissvar ägnas åt det andra betänkandet (SOU 2005:2) som behandlar programföretagens finansiering. Här finns förslag kring skatter och avgifter som Riksgäldskontoret vill kommentera, samt vissa frågor av mer praktisk natur, där Riksgäldskontoret i egenskap av långivare är berört av utredningens förslag.

## **Avgifts- eller skattefinansiering av verksamheter i allmänhetens tjänst (kapitel 11 och 12)**

### **Utredningens förslag**

Utredningen föreslår att public service-verksamheten även framgent ska finansieras genom en särskild avgift som betalas av innehavare av TV-apparater. Den diskuterar kortfattat alternativet att finansiera verksamheten över statsbudgeten, dvs. med generella skatteintäkter. Utredningen menar att detta skulle öka företagets beroende av staten genom att anslagsprövning skulle komma att likna den som tillämpas för myndigheter. Man pekar även på mer tekniska effekter som att utgiftstaket skulle behöva höjas. Utredningen har också uppfattat sina direktiv på ett sådant sätt att avgiftsfinansiering är den anvisade metoden.

### **Riksgäldskontorets synpunkter**

Enligt Riksgäldskontorets bedömning förtjänar alternativet med finansiering över statsbudgeten ytterligare analys och belysning. En aspekt som utredningen inte tar upp är kostnaderna för att ta ut och administrera en särskild TV-avgift. Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) hade 2004 totala kostnader på ca 180 miljoner kronor, enligt bolagets årsredovisning. Bolaget samlade in ca 6,3 miljarder kronor under 2004. Merkostnaderna för att samla in motsvarande summa via det generella skattesystemet torde vara försumbara. Besparingen skulle, allt annat lika, kunna användas för att ge programföretagen mer resurser.

Även mer principiella aspekter på finansieringen förtjänar fördjupad analys. Nyttan av en verksamhet som är i allmänhetens tjänst är inte självklart beroende av huruvida den enskilde *direkt* utnyttjar tjänsten. Ett exempel är att även medborgare som inte har TV har ett intresse av att det finns fristående, granskande medieföretag. Det bidrar till en livaktig bevakning av och debatt om viktiga samhällsfrågor, till gagn för alla som lever i Sverige. Mer allmänt kan hävdas att information som sprids via TV når även dem som inte innehar en TV-apparat.

Detta förhållande är än mer uppenbart när det gäller radio. Någon radiolicens kopplad till innehav av radiomottagare tas heller inte längre ut. Trots

det finansieras radiosändningar med en avgift, numera kopplad till TV-innehav. De principiella skälen för denna ordning är svåra att se.

Riksgäldskontoret anser således att argument motsvarande dem som motiverar att en särskild radiolicensavgift inte längre tas ut – höga administrationskostnader och en nytta som inte är entydigt kopplad till innehav av mottagare – är fullt ut tillämpbara även på TV-avgiften.

Dessutom är den tekniska utvecklingen sådan att möjligheten att titta på TV på andra sätt än via traditionella TV-apparater snabbt växer. En följd av detta är att underlaget för TV-avgiften riskerar att urholkas, vilket på sikt blir till nackdel för kvaliteten i public service-sändningarna. Samtidigt ökar godtycket i vilka som betalar respektive inte betalar avgift för public service-TV.

Det är heller inte ändamålsenligt för en verksamhet i allmänhetens tjänst om Sveriges Television begränsar användningen av nya och effektivare distributionsformer, t.ex. via internet, av hänsyn till att det skulle kunna underminera avgiftsunderlaget. I sammanhanget är värt att notera att hela Sveriges Radios utbud är direkt tillgängligt över internet, t.o.m. fler kanaler än som sänds via det traditionella distributionsnätet. Finansieringen av TV-verksamheten bör inte sätta hinder för motsvarande utveckling inom Sveriges Television. Största möjliga tillgänglighet är en självklar ambition för en verksamhet i allmänhetens tjänst.

Utredningens skäl för att bevara TV-avgiften synes i första hand vara att anslagsfinansiering skulle öka företagets beroende av staten. För denna tolkning talar utredningens förslag att programföretagen ska få medel direkt från RIKAB, utan årliga riksdagsbeslut. Huruvida avgiftsfinansiering är avgörande för att säkerställa programföretagens oberoende är dock oklart. Statens inflytande kommer även i detta fall att förbli starkt. Riksgäldskontoret vill peka på följande skrivning i betänkandet (s. 200):

Utredningen vill (...) understryka att företagets grundläggande uppdrag inte förändras genom att de avgifter som betalas kommer att via RIKAB gå direkt till företagen. De har att leva efter den särskilda lagstiftning som föreslagits och de speciella sändningstillstånd som utformats för dem. De styrelser som tillsatts av ägarstiftelsen och, vad gäller ordförandena, av regeringen, har ett självklart ansvar att övervaka att verksamheten följer de uppställda villkoren från riksdag och regering.

Till detta kommer att det även framgent är riksdagen som ska fastställa TV-avgiftens storlek och inkomsternas fördelning mellan programföretagen. Därmed kommer riksdagen, liksom hittills, i praktiken att styra vilka resurser programföretagen har att arbeta med. Detta är logiskt givet att verksamheten bedrivs i allmänhetens tjänst, men det är likaledes rimligt att finansiering sker på ett sätt som avspeglar verksamhetens natur och syfte.

Mot denna bakgrund anser Riksgäldskontoret att det finns både ekonomiska och principiella skäl att förutsättningslöst utreda alternativet att skattefinansiera radio och TV. I avvaktan på ett sådant underlag kan Riksgäldskontoret inte tillstyrka utredningens förslag om TV-avgift.

## **Moms på TV-avgiften (kapitel 13)**

### **Utredningens förslag**

TV-avgiften ska beläggas med mervärdesskatt. Motivet är att en avgift som betalas direkt till programföretagen enligt utredningen är att betrakta som en ersättning för en tjänst. Momssatsen ska uppgå till 6 procent.

### **Riksgäldskontorets synpunkter**

Utgångspunkten för utredningens analys av huruvida TV-avgiften ska beläggas med moms är EG:s sjätte mervärdesskattedirektiv. Att döma av utredningens genomgång är det ett komplicerat och svårtolkat regelverk, där tydligt vägledande domar från EG-domstolen saknas.

Utan att inom ramen för ett remissvar kunna göra en egen analys av EG-rätten på området finner Riksgäldskontoret att flera av de bedömningar som utredningen redovisar som grund för sin slutsats att momsreglerna är tillämpliga är tveksamma. Minst lika goda skäl synes i flera fall tala för motsatt slutsats.

Riksgäldskontoret är således tveksamt till slutsatsen att programföretagen inte är att betrakta som *offentliga radio- och televisionsorgan*. Påståendet att "[f]öretagen bär det yttersta ansvaret för att betalningsviljan hos de avgiftsskyldiga upprätthålls" är svårt att förena med att beslutanderätten om avgiftens storlek och hur intäkterna fördelas fattas av riksdagen. Det faktum att verksamheten i de tre programföretagen styrs av detaljerade riktlinjer från regeringen och nyss varit föremål för en parlamentarisk utredning (se SOU 2005:1) indikerar också att det är fråga om offentligt styrd verksamhet; se även citatet i föregående avsnitt. Dessa förhållanden synes väl så väsentliga som att företagen formellt är organiserade som aktiebolag. Enligt Riksgäldskontorets uppfattning överdriver utredningen likheterna mellan programföretagen och vanliga företag.

Även tolkningen att TV-avgiften är ersättning för en tjänst som den betalningsskyldige erhåller från programföretagen kan ifrågasättas. Utredningens slutsats bygger på att avgiften enligt förslaget ska gå direkt från RIKAB till programföretagen och att det i lag anges att avgiften är en betalning för rätten att ta del av utsändningarna.

En första observation är att det förhållandet att lagen anger att avgiften är betalning för rätten att ta emot sändningarna inte kan anses som ett självständigt skäl att belägga avgiften med moms. De reella förhållandena, och lagens övriga bestämmelser, skulle vara desamma även utan den skrivningen i lagtexten.

Den väsentliga frågan synes därför vara om övergången från indirekt till direkt överföring av medel som samlats in av RIKAB med stöd i lag gör att avgiften måste betraktas som ersättning för en tjänst. Riksgäldskontoret avstår från att försöka göra en egen analys av denna fråga. Dock torde det kunna konstateras att i den mån den avgiftsskyldiges syn på avgiftens karaktär är relevant för bedömningen så torde den inte ändras av hur medlen slussas från RIKAB till programföretagen.

Även om man accepterar utredningens övriga analys av denna fråga är det svårt att instämma i tolkningen att TV-avgiften är en betalning för rätten att ta del av utsändningar från Sveriges Radio, vilket är innebörden av 1 § i utredningens lagförslag. I detta fall saknas varje koppling mellan avgiften, som grundas på innehav av TV-mottagare, och de tjänster som Sveriges Radio erbjuder. Dessa erbjuds utan vederlag i någon form och kan normalt inte ens tas emot med TV-mottagare. Följaktligen är radiosändningar inte en tjänst i momsdirektivets mening. En tänkbar följd av en sådan slutsats är att Sveriges Radio inte skulle få rätt att dra av ingående moms. Det är möjligt att utredningen strävat efter att likabehandla programföretagen och därför velat undvika en sådan slutsats. Riksgäldskontoret kan dock inte komma till annan slutsats än att de sakliga skälen för att tillämpa momsreglerna på Sveriges Radio är svaga.

Huruvida verksamheten är momspiktig eller inte kan påverka programföretagens kostnader för upphandlade respektive egenproducerade tjänster så att de sistnämnda framstår som billigare. Samma fenomen finns t.ex. i den kommunala sektorn. Där har man valt lösningen att kommunerna i särskild ordning kompenseras för ingående moms. Riksgäldskontoret har inte analyserat frågan i detalj, men i den mån lagstiftaren vill ta bort denna snedvridningseffekt, kan det finnas anledning att undersöka om motsvarande system kan tillämpas på programföretagen. Denna modell vore tillämpbar även om programföretagen finansieras med skattemedel.

Om utredningen kan anses lyfta fram likheterna med vanliga företag när den föreslår momsbeläggning, drar den fram motsatta aspekter i sin diskussion av valet av momssats. Riksgäldskontoret tycker inte att analysen är övertygande utan ansluter sig till de invändningar mot valet av skattesats som framförs i experten Inga-Lill Askersjös särskilda yttrande.

I kombination med förslaget att sätta momssatsen så lågt som 6 procent gör utredningens förslag, vid i övrigt oförändrade förhållanden, att programföretagen skulle tillföras ca 200 miljoner kronor per år. Enligt Riksgäldskontorets bedömning är låga skattesatser i många fall ett sätt att ge subventioner utan att behöva inkräkta på utrymmet under utgiftstaket. Det strider mot budgetlagens princip om tydlig bruttoredovisning av statens inkomster och utgifter. Utredningen har heller inte lagt fram förslag om hur intäktsminskningen för staten ska finansieras, vilket är ett krav enligt kommittéförordningen. Riksgäldskontoret avstyrker därför förslaget att sätta momssatsen till 6 procent

Riksgäldskontoret konstaterar att hela frågan om momsbeläggning faller om TV-avgiften avskaffas och ersätts med direkt budgetfinansiering. Utöver de administrativa och principiella fördelar med en sådan ordning som Riksgäldskontoret pekat på ovan, har det förslaget således även fördelen att det blir tydligt hur stora resurser staten tillför programföretagen.

## **Distributionskontot (avsnitt 14.4)**

### **Utredningens förslag**

Utredningen föreslår att underskottet på det s.k. distributionskontot i Riksgäldskontoret ska betalas tillbaka med hjälp av en särskild avgift som ska tas ut under en övergångsperiod. Den särskilda avgiften ska sättas så att den totala medieavgiften hålls konstant.

### **Riksgäldskontorets synpunkter**

Vi har tidigare uppmärksammat regeringen på den formella oklarhet som rätt kring underskottet på distributionskontot, i synnerhet när det gäller vem som ska uppfattas som låntagare. Utredningens genomgång visar att riksdagen bemyndigat regeringen att besluta om lån i Riksgäldskontoret, samt att riksdagen förutsatt att medlen ska betalas tillbaka med medel som hämtas från TV-verksamheten. Det har också varit vår tolkning.

Utredningens förslag om en extra avgift överensstämmer med denna tolkning. Riksgäldskontoret anser därför, i likhet med utredningen, att lånet ska betalas tillbaka med medel som hämtas från TV-verksamheten. Givet att en medieavgift även framöver ska tas ut bör en del av avgiften reserveras för återbetalning av lånet i enlighet med utredningens förslag. Riksgäldskontoret noterar att samma resultat kan uppnås även om TV-avgiften avskaffas. Återbetalningen av lånet kan då ske genom att en viss del av anslagen till programföretagen under en övergångsperiod öronmärks för detta ändamål. Underskottet på distributionskontot kan således avvecklas oavsett om en TV-avgift tas ut eller inte.

-----

I detta ärende har biträdande riksgäldsdirektören Pär Nygren beslutat, efter föredragning av chefsekonomen Lars Hörngren. I den slutliga beredningen har även analyschefen Gunnar Forsling och avdelningschefen Johan Palm deltagit.

Pär Nygren

Lars Hörngren