

Statskontoret överlämnade promemorian ”Reducerad mervärdes-  
skatt i subventionerade verksamheter” till Mervärdesskattesats-  
utredningen den 17 december 2004. Promemorian är utarbetad av  
Magnus Arnek, Bernt Emanuelsson och Peter Håkansson  
(uppdragsledare).

Promemorian återges här i förkortad och bearbetad version.

# Innehåll

## Sammanfattning

### 1 Inledning

- 1.1 Statskontorets uppdrag
- 1.2 Metod
- 1.3 Disposition av rapporten

### 2 Kollektivtrafikområdet

- 2.1 Beskrivning av området
- 2.2 Direkt stöd
- 2.3 Indirekt stöd
- 2.4 Lokal och regional kollektivtrafik
- 2.5 Interregional samhällsstödd kollektivtrafik
- 2.6 Konsekvenser av höjd moms
  - Skatteökning till följd av höjd moms
  - Höjda taxor
  - Minskat trafikutbud
  - Höjda driftsbidrag
  - Effektivisering
  - Sammanfattande slutsatser: Något höjda taxor och minskat trafikutbud
- 2.7 Möjliga andra stödformer
  - Finansieringsprincipen
  - Kollektivtrafikkommitténs förslag

### **3 Kulturområdet**

- 3.1 Dagspressen
  - Indirekt stöd
  - Dagspressens ekonomi
  - Skatteökning vid en enhetlig momssats på 22 procent
  - Sätt att motverka negativa effekter av en enhetlig momssats
- 3.2 Teatern och dansen
  - Beskrivning av området
  - Pris- och efterfrågeutveckling
  - Direkt stöd
  - Indirekt stöd
  - Teaterns ekonomi
  - Effekter av införande av enhetlig moms
  - Sätt att kompensera teatrarna för momshöjning
- 3.3 Bild- och formkonstnärerna
  - Karakteristik
  - Momsreglerna
  - Det statliga stödet i stort
  - Konstnärsnämndens stipendier och bidrag
  - Individuell visningsersättning genom BUS
  - Statens konstråds förvärv av samtidskonst
  - Konsekvenser av införande av enhetlig moms
  - Sätt att motverka negativa effekter av en enhetlig momssats
  - Slutsats: Konstnärerna berörs troligen i liten omfattning

### **4 Empiri: Insamling av data via postenkäten**

- 4.1 Allmänt om enkäten
  - Population och urval
  - Postenkät
  - Svarsfrekvenser och bortfall
  - Databeredning
  - Redovisning av resultat
- 4.2 Översiktligt om enkätsvaren

## 5 Avslutande diskussion

- 5.1 Reducerad moms som subvention
  - Fördelar och nackdelar
  - Sammanfattning: Så generella bidrag som möjligt
- 5.2 Slutsatser och förslag
  - Kostnadsökning när skatten höjs
  - Effekter på priser och kvantiteter
  - Kort och lång sikt
  - Problem
  - Lösningar
  - Sammanfattning: Politiska överväganden måste styra

## Referenser

# Sammanfattning

I september år 2004 fick Statskontoret i uppdrag av Mervärdes-skattesatsutredningen att studera effekterna av en mervärdes-skattehöjning från 6 procent till 22 procent på vissa utvalda områden ”där betydande offentliga subventioner förekommer”. De utvalda områdena var kollektivtrafiken, allmänna nyhetstidningar, teatrar och konstnärer.

Sammantaget beräknar Statskontoret att en skattesatshöjning från 6 till 22 procent innebär att kostnaderna för företagen inom dessa områden ökar med ca 5,4 miljarder kronor.

Verksamheterna inom de studerade områdena har olika marknadsförutsättningar och olika förutsättningar när det gäller prissättning, subventioner och kostnader. En övergripande slutsats är därför att de troligen kommer att reagera olika på en skattesatshöjning.

När det gäller lokal och regional kollektivtrafik gör vi bedömningen att en höjd moms i storleksordningen 16 procentenheter kommer att innebära en kombination av höjda taxor och ett minskat trafikutbud i företrädesvis trafiksvaga områden. Vi bedömer vidare att kommunernas och landstingens möjligheter att täcka underskotten genom ökade driftsbidrag är begränsade, speciellt på lite längre sikt.

För den interregionala kollektivtrafik som köps av Rikstrafiken blir konsekvenserna ungefär de samma: högre taxor och minskat resande, vilket innebär sämre lönsamhet för operatörerna och krav på högre driftsbidrag från Rikstrafiken.

En uppenbar konsekvens av höjda taxor och minskat utbud är att kollektivtrafiken kommer att bli mindre konkurrenskraftig vis-a-vis bilen, vilket kan innebära att bilåkandet ökar. Detta blir än tydligare när man betänker att en enhetlig moms på 22 procent innebär att kostnaderna för att inneha och köra bil minskar jämfört med idag.

Dagspressen kommer troligen *inte* att låta en skatthöjning få fullt genomslag på priset. Det beror dels på den oligopolsituation dagspressmarknaden befinner sig i, dels på att efterfrågan är relativt priskänslig. När det gäller effekterna på kvantiteter är det troligt att lösnummerförsäljningen minskar mer än prenumerationerna, eftersom priskänsligheten är större för lösnummerförsäljningen.

För teatrar visar den empiriska analysen att full övervältring kan ske, men resultaten är inte entydiga och svårtolkade.

Konstnärer som grupp betraktat påverkas i relativt liten omfattning. För enskilda momsregistrerade konstnärer med en stor försäljning till privatpersoner, kan en skattesatshöjning dock innebära en kostnadsökning.

Ett problem som Statskontoret observerat under arbetets gång är att konkurrensneutraliteten mellan verksamheter med stora respektive små bidrag påverkas om skattesatserna höjs. Kommersiella aktörer har större andel av de totala intäkterna från försäljning. Kostnadsökningen, som en effekt av en skattesatshöjning, är således större för dem än för aktörer med stora intäkter från bidrag.

Om man försöker kompensera verksamheter som är starkt subventionerade genom att höja nuvarande bidrag kommer problemen att förvärras. Nya stöd måste därför vara så neutrala som möjligt. Ett sätt att göra detta är att välja bidrag eller andra stöd som är så generella som möjligt. Statskontoret ger i promemorian ett par exempel på hur sådana skulle kunna se ut. Dock är det viktigt att påpeka att de subventionerade verksamheterna med reducerad mervärdesskatt är subventionerade därför att det finns en politisk vilja att bedriva t.ex. kulturpolitik eller transportpolitik. Målen med subventionerna bör således vara styrande för hur de nya stödformerna skall se ut.

## 1 Inledning<sup>1</sup>

### 1.1 Statskontorets uppdrag

I september år 2004 fick Statskontoret i uppdrag att studera effekterna av en mervärdesskattehöjning på vissa utvalda områden ”där betydande offentliga subventioner förekommer eller där verksam-

---

<sup>1</sup> Vi är tacksamma för de kommentarer som lämnats på en tidigare version av denna rapport av Maria Eka, Kulturdepartementet, Johan Hedelin, Konkurrensverket, Katinka Hort, Finansdepartementet, Astri Muren, Stockholms universitet, Thomas Ringbom, Statskontoret, Altin Vejsiu, Finansdepartementet, Mikael Åberg, Finansdepartementet.

heten i övrigt bedrivs under särskilda ekonomiska villkor”.<sup>2</sup> De utvalda områdena var kollektivtrafiken generellt och Rikstrafikens upphandlade interregionala kollektivtrafik, samt inom kulturområdet allmänna nyhetstidningar, teatrar och konstnärer.

I uppdraget ingick att beskriva konsekvenserna vad gäller kostnader och priser ur ett företagsperspektiv. Den centrala frågeställningen i uppdraget var hur starkt subventionerade verksamheter på kort och lång sikt kan förväntas anpassa sin verksamhet med avseende på förändrade kostnader, priser och utbud.

Enligt uppdraget skall Statskontoret även visa under vilka villkor bidrag ges. Därför skall även bidragsgivarens förväntade kort- och långsiktiga reaktioner på bidragstagarens agerande analyseras.

I uppdraget ingår att:

- redogöra för hur ovan angivna branscher och delar av branscher fungerar ur olika aspekter, t.ex. vilka subventioner som finns, subventionsgrad, lönsamhet, konkurrenssituation och pris-känslighet samt under vilka villkor bidrag ges.
- ange om och i vad mån offentliga stödordningar kan behöva förändras om inriktningen är att konsumtions- och produktionsvolym inte skall påverkas av en momshöjning, samt bedöma om det i så fall är möjligt att därvid utnyttja befintliga stödsystem eller tillskapa nya alternativa sådana.
- sammanställa för- och nackdelar med subventioner i form av reducerad moms jämfört med offentliga bidrag.

## 1.2 Metod

Statskontoret har inhämtat data till studien på följande sätt:

- Låtit SCB göra en enkätundersökning om 800 företag i berörda branscher, samt deras substitut
- Intervjuat företrädare för branschen
- Inhämtat kvantitativ data från ett stort antal uppgiftslämnare, bl.a. Tidningsstatistik, Statens kulturrådet samt SCB. Datan har använts för kalkyler och deskriptiv statistik.
- Inhämtat, läst och analyserat ett stort antal akademiska artiklar, forskningsrapporter, statliga utredningar och annat relevant material.

---

<sup>2</sup> Mervärdesskattesatsutredningens (Fi 2002:11) uppdrag till Statskontoret 2004-09-27.

### 1.3 Disposition av rapporten

Kapitel 2 och 3 beskriver transport- respektive kulturbranscherna. Substitutionsgrad samt bidragets konstruktion beskrivs och dagens momsregler analyseras.

Kapitel 4 redogör för utfallet av den postenkät Statskontoret låtit Statistiska centralbyrån (SCB) skicka ut.

Kapitel 5 diskuterar och sammanfattar reducerad mervärdesskatt för subventionerade verksamheter ur några olika aspekter. Kapitlet inleder med att diskutera de för- och nackdelar som kan finnas med att subventionera en bransch genom reducerad moms jämfört med bidrag. Därefter ges en del slutsatser av de observationer som gjorts i föreliggande PM. Slutligen diskuteras ett antal möjliga förslag till lösningar.

## 2 Kollektivtrafikområdet

I det här kapitlet presenteras Statskontorets utredning av konsekvenserna av höjd moms på lokal, regional samt interregional kollektivtrafik. Tyngdpunkten i uppdraget ligger på den del av kollektivtrafiken där driften är starkt subventionerad av skattemedel, dvs. den trafik som bedrivs av länstrafikhuvudmännen och Rikstrafiken. I viss utsträckning kommer dock även konsekvenserna för den rent kommersiella kollektivtrafiken att beröras.

### 2.1 Beskrivning av området

Kollektivtrafiken förekommer både som offentligt organiserad och upphandlad, och i form av kommersiell, privat verksamhet. Man brukar skilja på lokal, regional och interregional kollektivtrafik. Lokal trafik bedrivs inom en tätort och upp till 5 mil från tätortens centrum, regional trafik bedrivs på avstånd mellan 5 och 10 mil, och interregional är den trafik som bedrivs på sträckor längre än 10 mil. Den lokala och regionala kollektivtrafiken är samordnad länsvis under en trafik huvudman som är ekonomiskt och politiskt ansvarig för all kollektivtrafik inom respektive län. Trafik med linjer över länsgräns, dvs. interregional kollektivtrafik, bedrivs med några få undantag inte av trafik huvudmännen. Interregional kollektivtrafik som bedöms vara transportpolitiskt motiverad men som inte kan bedrivas på kommersiella villkor kan upphandlas av Rikstrafiken.



Kommersiell interregional kollektivtrafik bedrivs idag med tåg, flyg, båt och långväga buss.

Kollektivtrafiken har en viktig roll att spela när det gäller att nå det övergripande transportpolitiska målet.<sup>3</sup> Specifikt är kollektivtrafiken viktig i samhällets strävan att vidga de funktionella arbetsmarknaderna, åstadkomma ett miljömässigt uthålligt transportsystem, öka trafiksäkerheten, öka framkomligheten och minska trängseln på vägarna samt öka jämställdheten. Om det övergripande målet ska kunna nås så menar många bedömare att kollektivtrafiken bör öka sin andel av det totala trafikarbetet. Kollektivtrafiken har också en fördelningspolitisk profil i så måtto att den utgör ett transportmedel för personer som av olika skäl inte har tillgång till bil. Det gäller särskilt den till betydande del skattefinansierade kollektivtrafik som bedrivs av länstrafikhuvudmännen och Rikstrafiken. I synnerhet den trafik som länstrafikhuvudmännen svarar för anses vara grundläggande samhällsservice, som ska förse alla människor i Sverige med en möjlighet att komma till arbetet, skolor, service och omsorg, och det till för alla överkomliga priser.

## 2.2 Direkt stöd

Staten svarar genom väg- och banhållning för den grundläggande transportinfrastrukturen i Sverige. Totalt uppgår statsbidragen till väg- och banhållning till ungefär 27,7 miljarder kronor per år.<sup>4</sup> Anslaget för väghållning är ett ramanslag på drygt 16,6 miljarder kronor och disponeras av Vägverket och Regeringskansliet. De väghållningsmedel som kan gå till kommuner och landsting är reglerade i länsstyrelsernas regionala planer för trafik och infrastruktur. Anslaget för banhållning är också ett ramanslag, som uppgår till ca 11,1 miljarder kronor. Det disponeras av Banverket och finansierar bl.a. bidrag till Inlandsbanan och Öresundskon-sortiet, ersättning till Botniabanan AB samt drift, underhåll och investeringar.

Staten bidrar till drift av viss interregional kollektivtrafik via ett ramanslag på drygt 800 miljoner kronor som disponeras av Rikstrafiken och regeringen. Rikstrafiken fördelar medel till länstrafik och liknande, där kommuner och landsting kan vara delägare.

<sup>3</sup> SOU 2003:67 Kollektivtrafik med människan i centrum.

<sup>4</sup> Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 22

Medel fördelas även till privata företag. Det finns inga öronmärkta medel för kommuner och landsting.

Det utgår inget statligt driftsbidrag för den lokala och regionala kollektivtrafiken med ett undantag. Det gäller statsbidraget till nedlagda länsjärnvägar. Trafikhuvudmännen har sedan 1990 ansvaret för persontrafiken utmed de s.k. länsjärnvägarna. Som kompensation för övertagandet erhöll trafikhuvudmännen de statsbidrag som SJ tidigare fick. Statsbidraget skulle ursprungligen fasas ut efter 10 år men hösten 2000 beslutade riksdagen att förlänga bidraget till och med utgången av år 2001. Detta år uppgick bidraget till 184 miljoner kr.

År 2001 höjdes det generella statsbidraget till kommuner och landsting med 100 miljoner som en kompensation för höjda bränsleskatter på kollektivtrafiken.

Staten bidrar också till den lokala och regionala kollektivtrafiken genom statsbidrag inom följande två områden: (i) statsbidrag till regionala kollektivtrafikanläggningar, spårfordon och fartyg, och (ii) statsbidrag till åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet. Grundregeln är att staten beviljar bidrag med 50 procent av kostnaden. Om det finns särskilda skäl kan bidrag lämnas med 75 procent av kostnaden. Perioden 1998–2003 uppgick statsbidragen inom dessa två områden till drygt 2,7 miljarder kronor.

Statsbidrag ges också till drift av kommunala flygplatser. Statsbidrag till kommunala flygplatser fördelas enligt kriterier i propositionen (1997/98:56) *Transportpolitik för en hållbar utveckling*. Regeringen föreslår där att staten tar ett ökat ansvar för driften vid kommunala flygplatser för att hela landet ska få en tillfredsställande transportförsörjning. Anslaget budgeteras till drygt 81 miljoner kronor för år 2005.

Cirka 58 procent av de totala kostnaderna för att producera den lokala och regionala kollektivtrafiken täcks idag av försäljningsintäkter, varav biljettintäkter utgör den absoluta merparten.<sup>5</sup> Resterande cirka 42 procent av finansieringen skjuts i form av driftsbidrag till av ägarna, dvs. landsting och kommuner. År 2002 var det totala driftsbidraget drygt 8,7 miljarder kronor. Driftsbidragen från kommuner och landsting är således omfattande. De har dock minskat de senaste 10 åren, mest i Stockholms län.

Vidare är variationen över landet betydande. Kostnadstäckningsgraden, dvs. hur stor andel biljettintäkterna utgör av produktions-

---

<sup>5</sup> SLTF Branschstatistik 2002.

kostnaderna varierar mellan 37 procent och 64 procent. Störst är kostnadstäckningsgraden i Uppsala, Skåne, och Värmland. Lägst är den i Kalmar, Södermanland och Blekinge. Det är upp till varje trafikhuvudman att bestämma hur stor del av kostnaderna som ska täckas med avgifter från resenärerna och hur stor del som ska betalas via kommunalskatten.

### 2.3 Indirekt stöd

År 1991 infördes mervärdesskatt på kollektivtrafikresor. Skattesatsen var då 25 procent. Året efter sänktes skattesatsen till 18 procent för att ett år senare återigen höjas till 21 procent. 1 juli samma år ändras skatten igen, nu till 12 procent. Sedan 1 januari år 2001 belastas kollektivtrafiken med 6 procent moms. Kollektivtrafiken har således haft ett indirekt stöd från staten via reducerad mervärdesskatt sedan 1992. En indikation på hur stort det indirekta stödet är i dagsläget kan beräknas via skatteavvikelsen från normalmomssatsen. År 2004 beräknas skatteavvikelsen för kategorin personbefordran uppgå till 3,53 miljarder kr.<sup>6</sup> Observera dock att eftersom denna siffra avser personbefordran i stort och inte enbart kollektivtrafik så innebär den en överskattning av det indirekta stödet till kollektivtrafik.

### 2.4 Lokal och regional kollektivtrafik

Som nämndes ovan har 21 trafikhuvudmännen det politiska och ekonomiska ansvaret för den allmänna, till övervägande delen skattefinansierade kollektivtrafiken inom respektive län. Trafikhuvudmännen är organiserade som aktieföretag, med undantag för Kronoberg som bedrivs i form av kommunalförbund, Skånetrafiken som regional nämnd utsedd av landstinget i Skåne, och Gotland som kommunal förvaltning. Övriga trafikhuvudmän ägs av landsting och primärkommuner som också är med och finansierar en stor del av den lokala och regionala kollektivtrafiken genom att täcka mellanskillnaden mellan trafikeringskostnaderna och det resenärerna själva betalar när de åker.

Trafikhuvudmännen beslutar om trafikutbud och taxor men utför numera i mycket liten utsträckning själva någon trafik. Idag

---

<sup>6</sup> Prop. 2003/04:100 Bilaga 2.

upphandlas istället 95 procent av den lokala och regionala kollektivtrafiken i konkurrens. Merparten av trafiken bedrivs på s.k. bruttoavtal som innebär att trafikhuvudmannen tar hand om trafikintäkterna och betalar operatören en fast klumpsumma för att köra trafiken. Nettoavtal förekommer också. Med nettoavtal tar operatören själv hand om biljettintäkterna och får av trafikhuvudmannen endast ett belopp som avser att täcka skillnaden mellan de förväntade trafikintäkterna och de förväntade kostnaderna. Det finns också olika varianter på dessa två avtal där t.ex. operatören ges ett visst ansvar för att utforma trafikutbudet.

När trafikhuvudmännen började upphandla trafik i konkurrens i början av 1990-talet sjönk kostnaderna med uppskattningsvis 10–15 procent.<sup>7</sup> Enligt Kollektivtrafikkommittén har emellertid de senaste åren kostnaderna för upphandlingarna ökat markant. Bilden av kraftigt ökade kostnader bekräftas av de kontakter vi under utredningens gång haft med trafikhuvudmännen. Kostnadsökningen är en följd av att operatörerna höjt sina priser, vilket i sin tur har flera orsaker.

För det första är de högre priserna en konsekvens av att kollektivtrafiken fått högre kostnader till följd av olika politiska beslut under de senaste åren. Den kraftiga höjningen av fordonskatten på dieselfordon år 2000 och den stegvis höjda skatten på dieselbränsle har båda bidragit till ökade kostnader.

För det andra är de högre priserna i de nya avtalen en konsekvens av att operatörerna kompenserar sig för kostnadsökningar man haft men inte fått betalt för. I de gamla avtalen med trafikhuvudmännen reglerades nämligen kostnadsökningar med konsumentprisindex, som är ett för grovt index för kostnadsökningar inom kollektivtrafiken. Under andra halvan av 1990-talet och början av 2000-talet steg linjetrafikens löner och priser mer än vad KPI gjorde. Detta gjorde att operatörernas kostnader steg mer än deras intäkter.

För det tredje har trafikföretagen på senare tid sannolikt räknat med högre vinstmarginaler i anbuden än vad man gjorde vid avregleringens början då inträde på marknaden och tillväxt hade högre prioritet än vinst. Å andra sidan talar det faktum att bussföretagens lönsamhet är dålig mot höga vinstmarginaler. Mellan 1995 och 1999 sjönk avkastningen igenomsnitt från 14,5 % till 5,5 %. Enligt bussbranschen har lönsamheten fortsatt att minska.

---

<sup>7</sup> Alexandersson G, S. Fölster och S. Hultén, 1996, "The effects of competition in Swedish local bus services", *Journal of transport economics and policy*, Vol. 32, Part 2, 203-219.

Upphandlingskostnaderna väntas fortsätta att öka bl.a. till följd av förändringar i förarnas arbetstidsregler och åtgärder som syftar till att förbättra möjligheterna för funktionshindrade att åka kollektivt, samt ökade miljökrav.

De totala kostnaderna för de 21 trafikhuvudmännens verksamhet år 2002 var ca 20,8 miljarder kronor.<sup>8</sup> Intäkterna var samma år drygt 12,1 miljarder kronor, vilket som nämndes ovan motsvarar ca 60 procent av kostnaderna. De resterande ca 40 procenten av kostnaderna finansierades med bidrag från kommuner och landsting.

Kollektivtrafikkommittén målar i sitt slutbetänkande upp en bild av trafikhuvudmännens ekonomiska situation som är bekymmersam. En bild som bekräftas av våra kontakter med länstrafikbolagen. Kostnaderna väntas, som redan nämnts, öka kraftigt för många trafikhuvudmän de kommande åren.

Tabell 1 visar genomsnittlig kostnadsutveckling hos trafikhuvudmännen perioden 1999 till 2005, där siffrorna 1999–2002 visar faktisk kostnadsutveckling medan siffrorna 2003–2005 är ett genomsnitt av länstrafikhuvudmännens egna uppskattningar av förväntade kostnadsökningar.<sup>9</sup>

**Tabell 1 Kostnadsutveckling 1999–2005**

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1 %	8 %	8 %	5 %	7 %	9 %	9 %

En konsekvens av de ökande kostnaderna är att många trafikhuvudmän antingen redan tvingats minska utbudet av trafik eller planerar att göra detta. I t.ex. Jämtlands län gjordes inför trafikåret 2002/2003 stora nedskärningar för att klara kostnadsökningarna i trafiken. Trafikutbudet i länet minskades med nära en fjärdedel.

I Blekinge väntas kostnaderna öka med ca 90 miljoner de närmaste två åren till följd av väsentligt dyrare trafikavtal. För att möta kostnadsminskningen planerar man att höja taxorna med ca 10 procent. Man hoppas också på att ägarna ska skjuta till en del nya pengar. En viss neddragning av trafik räknar man också med kommer att behövas.

<sup>8</sup> SLTF:s branschstatistik 2002.

<sup>9</sup> När det gäller de sistnämnda är de prognoser och ska därför behandlas med försiktighet. Vi har tyvärr inte haft tillgång till faktiska data senare än 2002.

Ett tredje exempel är trafikhuvudmannen i Västerbottens län som räknar med årliga kostnadsökningar på 20 procent de närmaste åren och som en följd av detta kommer att behöva minska trafikutbudet.

Länstrafiken i Kalmar län uppger att de p.g.a. av en kostnadsökning på 29 procent i 2001 års upphandling tvingats höja taxorna med i tur och ordning 5, 5, och 7 procent, dvs. totalt 18 procent. Detta har dock inte varit tillräckligt för att kompensera de ökade kostnaderna varför utbudet minskats med ca 10 procent. Länstrafiken i Skåne räknar också med kraftigt höjda kostnader de kommande åren. Det är bl.a. en följd av investeringar i nya fordon och ökat trafikutbud.

En annan konsekvens av de ökade kostnaderna är att trafiken går med underskott. Tabell 2 visar underskott hos trafikhuvudmännen som kollektiv för perioden 1999–2005. Även här är siffrorna åren 1999–2002 utfall, emedan siffrorna för 2003–2005 är uppskattningar. I genomsnitt räknar trafikhuvudmännen med att underskotten kommer att öka med ca 10 procent per år. Ökningen väntas bli störst i storstads- respektive skogslänen.

**Tabell 2 Underskott i lokal- och regional kollektivtrafik 1999–2005**

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
3 %	9 %	5 %	8 %	10 %	13 %	13 %

Taxehöjningar av en viss omfattning har redan genomförts och kommer antagligen att bli nödvändiga även i framtiden för att möta kostnadsökningarna och hindra att underskotten blir alltför stora. Tabell 3 visar prisutvecklingen på en kontantbiljett (en zon eller tätort) respektive ett 30-dagars länskort för perioderna 1990–1995 samt 2000–2003. Av tabellen framgår att mellan åren 2001 och 2003 höjdes priset på kontantbiljetten respektive länskortet med i genomsnitt 4 respektive 5,5 procent, vilket kan jämföras med kostnadsökningen som i genomsnitt var 7,7 procent för samma tidsperiod.

Taxorna har med andra ord inte ökat i samma takt som kostnaderna, vilket kan vara en illustration av den problematik som ligger i att försöka täcka kostnadsökningar med prishöjningar i en verksamhet som i så betydande grad finansieras med bidrag. Som fram-

går ovan täcker i normalfallet biljettintäkter ca 60 procent av kostnaderna. Det innebär t.ex. att om kostnaderna stiger med 15 procent måste taxan höjas med 25 procent för att täcka kostnadsökningen, förutsatt att bidragen är nominellt konstanta. Det räcker med andra ord inte med att höja taxan med lika mycket som kostnaderna ökar utan taxehöjningen måste överstiga den procentuella kostnadsökningen.

**Tabell 3** Genomsnittliga taxehöjningar för 1991–1995 och 2001–2003.

År	1991	1992	1993	1994	1995	2001	2002	2003
Moms	25 %	18 %	21 %	12 %	12 %	6 %	6 %	6 %
KPI	10 %	5 %	5 %	2 %	3 %	2 %	3 %	3 %
Kontant biljett	27 %	3 %	5 %	1 %	3 %	5 %	5 %	2 %
30-dagars länskort	28 %	6 %	8 %	1 %	6 %	11 %	3 %	3 %

Tabellen visar också att när biljettpriserna i kollektivtrafiken först belades med 25 % moms 1991 så höjde trafikhuvudmännen priserna med mera än momshöjningen. Detta gällde både för kontantbiljetter och för månadskort. Åren därpå sänktes momsen först med 7 procentenheter, höjdes sedan med 3 enheter för att sänkas igen, nu med 9 procentenheter år 1994. Sänkningarna av momsen ledde inte till sänkta priser, åtminstone inte nominellt.

Jämför man med den allmänna prisutvecklingen ser man dock att även om priset på en kontantbiljett höjdes med 3 respektive 5 procent för de år då momsen sänktes så var höjningen mindre än KPI. Motsvarande mönster gäller inte för länskortet som höjdes med mer än KPI för såväl 1992 som för 1993. Mönstret upprepades när momssatsen sänktes från 12 till 6 procent år 2001. Genomsnittspriset för både kontantbiljetter och länskort ökade då med mer än KPI. Länskorten ökade med hela 11 procent trots att momsen minskade med 6 procentenheter.

## 2.5 Interregional samhällsstödd kollektivtrafik

Rikstrafiken, som bildades år 1999, har som en av sina huvuduppgifter att för statens räkning upphandla kommersiellt olönsam

men transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik. Upphandlingen rör fyra olika trafikslag: buss, flyg, båt och tåg. Statens kostnad för upphandlad trafik uppgick år 2003 till 862 miljoner kronor, fördelat enligt följande: 110,2 miljoner kronor till upphandling av flyg, 443,2 miljoner kronor till upphandling av tåg, 227,3 miljoner kronor till upphandling av färjetrafik, 38,4 miljoner kronor till upphandling av buss, samt ett temporärt stöd på 43 miljoner kronor, som utgör det tidigare nämnda statsbidraget till länsjärnvägarna. Detta bidrag är dock under utfasning.

Rikstrafiken har en omfattande samverkan med länstrafikhuvudmännen, vilket har att göra med ett krav från regeringen att fasa ut statsbidraget till länsjärnvägarna, som fanns vid Rikstrafikens bildande. Dessa hade konstruerats för att trafik huvudmännen själva skulle avgöra om eller när de skulle lägga ner länsjärnvägstrafik. Statsbidragen ledde dock till utveckling av länstågssystem i Götaland och Svealand samt ett integrerat busstrafiksystem i Norrland. Dessa system integrerade lokal, regional och interregional trafik och det visade sig svårt att avskaffa stödet eftersom detta skulle ha lett till trafiknedläggelser med betydande skador för uppbyggda pendlingsmönster arbete-bostad m.m. Rikstrafiken löste detta problem genom att målstyra de tidigare länsjärnvägers ersättningar till trafikupphandlingar med interregional betydelse, vilket har inneburit att länsjärnvägarna fortfarande trafikeras efter upphandlingar i samverkan mellan Rikstrafiken och länstrafikhuvudmännen. I denna samverkan finansierar Rikstrafiken den interregionala trafiken och trafik huvudmännen den regionala trafiken.

Rikstrafiken använder sig av både netto- och bruttavtal, även om nettoavtalen dominerar.

En indikation på konkurrensläget i Rikstrafikens upphandlingar är antalet anbud som Rikstrafiken får in i olika upphandlingar. Genomsnittligt antal anbud för flyg är fyra medan antalet anbudsgivare i tågupphandlingarna varierar mellan en och tre. Anbuderna är således relativt få och prisnivån har stigit i vissa upphandlingar.

Ekonomiskt befinner sig för närvarande Rikstrafiken i en besvärlig situation och kommer därför tvingas att genomföra ett kraftigt besparingsprogram de närmaste åren. Under år 2004 väntas det ekonomiska underskottet uppgå till mellan 40 och 50 miljoner kronor. Inte förrän år 2007 väntas verksamheten vara i balans. Besparingarna kommer att innebära neddragningar av i första hand tåg- och flygtrafik.



## 2.6 Konsekvenser av höjd moms

I det här avsnittet diskuteras vilka konsekvenserna kan tänkas bli om den reducerade skattesatsen på kollektivtrafik slopas och skattesatsen blir 22 procent. Den centrala frågan är hur den skatte-subventionerade kollektivtrafiken kan förväntas anpassa verksamheten med avseende på kostnader, taxor och utbud. Vi berör dock även frågan om hur den kommersiella kollektivtrafiken kan komma att påverkas av en momshöjning. Vi börjar med att försöka uppskatta vilken merkostnad en höjning av mervärdesskatten från 6 % till 22 % innebär för kollektivtrafikbranschen i stort. Därefter diskuterar vi fyra olika sätt att möta denna merkostnad: höjda taxor, minskat trafikutbud, ökade ägarbidrag, samt en kostnads-effektivare trafikproduktion.

### Skatteökning till följd av höjd moms

En skatt slår alltid in en kil mellan det pris som konsumenten av en vara eller tjänst betalar och det pris som producenten av varan eller tjänsten får betalt. En momshöjning ökar denna kil. Ett sätt att analysera effekten av att kilen ökar är att betrakta det som en kostnadshöjning för producenten. Låt oss börja med att försöka kvantifiera denna kostnadshöjning i monetära termer. Vi gör beräkningar på två olika nivåer, dels på övergripande branschnivå, dvs. för kollektivtrafikbranschen i stort, dels för trafikhuvudmännen.

Vi börjar med den övergripande nivån. Med utgångspunkt från SCB statistik för mervärdesskatt och omsättning på branschnivå har vi beräknat vad införandet av en generell momssats på 22 procent skulle medföra för kollektivtrafikbranschen, här definierat i termer av kollektivtrafikverksamhet och linjebussverksamhet. Utgående moms med 6 procent moms på personbefordran uppgick år 2003 till drygt 2,44 miljarder kronor medan ingående moms uppgick till drygt 4,5 miljarder kronor. Skillnaden mellan utgående moms och ingående moms är – 2,06 miljarder kronor, vilket innebär att kollektivtrafiken får tillbaka mer från moms-systemet än de betalar in. Motsvarande siffra med enhetlig moms på 22 procent är 2,19 miljarder kronor, dvs. en ökning med drygt 4,2 miljarder kronor eller 14,1 procent.<sup>10</sup> Denna siffra är en indika-

<sup>10</sup> Beräkningarna baseras som sagt på SCB-data över mervärdesskatter i olika branscher. Uppgifter finns där på total omsättning, omsättning per skattesats (6 %, 12 %, 25 %), moms efter skattesats, ingående moms samt netto, dvs. skillnad mellan ingående och utgående

tion på kostnadsökningen för kollektivtrafikbranschen av en momshöjning på 16 procentenheter.

Detta gäller alltså för branschen i stort. Låt oss nu studera de ekonomiska konsekvenserna för länstrafikhuvudmännens verksamhet. Länstrafikhuvudmännens totala trafikintäkter år 2002 var ca 8,7 miljarder kronor exkl. moms. Anta nu att momsen på biljetterna höjs från nuvarande 6 procent till 22 procent och att trafikhuvudmännen väljer att inte höja taxan. Ett belopp motsvarande 22 procent av trafikintäkterna på 8,7 miljarder kronor, eller ca 1,9 miljarder kronor, ska nu inbetalas till staten.<sup>11</sup> Detta kan ses som att trafikhuvudmännens kostnader ökar med knappt 1,4 miljarder kronor eller 16 procent.

### Höjda taxor

Ett sätt att möta kostnadsökningen är att öka taxorna, dvs. ta ut kostnadsökningen av resenärerna. För att inte momshöjningen ska innebära minskade intäkter måste taxan höjas med minst lika mycket som momsen höjs samtidigt som biljettförsäljningen inte får minska. Men ett högre biljettpris innebär högst sannolikt att efterfrågan på kollektivtrafik och därmed biljettförsäljningen minskar. Hur mycket efterfrågan minskar är svårt att säga. De länstrafikbolag vi talat med uppger att priselasticiteten är ganska hög och att efterfrågan därför skulle minska kraftigt.

Detta motsägs av de elasticitetssiffror som presenteras i Kollektivtrafikkommitténs slutbetänkande.<sup>12</sup> De menar att på kort sikt är priselasticiteten för kollektivtrafik -0,38. Dock menar man att på lång sikt är elasticiteten högre.<sup>13</sup> Denna siffra indikerar att en prishöjning med 16 procent skulle innebära en efterfrågeminskning

---

moms totalt. Givet dagens skattesatser uppgår nettot till -2,06 mdkr. Därefter gör vi om beräkningen ovan fast men en enda momssats, 22 procent. Vi använder då omsättningen per skattesats som utgångspunkt eller mer precist som skattebas för beräkningen av total utgående moms. Sedan tar vi fram nettot mellan total ingående och utgående moms. Resultatet blir då att total utgående moms överstiger total ingående moms med 2,2 mdkr.

<sup>11</sup> Med en momssats på 6 procent är utgående moms lika med 0,522 mdr. Med 22 procent moms är allt annat lika utgående moms 1,914 mdr. Skillnaden i utgående moms är  $1,914 - 0,522 = 1,392$  mdr. Ingående moms ingår inte i denna beräkning beroende på att uppgifter helt saknas om detta.

<sup>12</sup> SOU 2003:67.

<sup>13</sup> Även ökade kostnader för substituten har naturligtvis effekt. Kollektivtrafikkommittén har beräknat att bilkostnaden påverkar resandet med kollektivtrafik på kort sikt med en elasticitet om 0,20, dvs. om kostnaden för att köra bil ökar med 10 % ökar kollektivresandet med 2 %.

med ca 6 procent.<sup>14</sup> Detta betyder att för att inte intäkterna ska minska måste taxan höjas med mera än vad momsens höjs. Flera bolag talar om att taxehöjningar på uppemot 25 procent skulle krävas för att momshöjningen ska vara intäktsmässigt neutral. Samtidigt säger de att så stora taxehöjningar inte är troliga.

Enkätsvaren stödjer en hypotes om lägre prishöjningar. Av de 84 procent som svarade att priset höjs, svarade 39 procent att taxan omedelbart skulle höjas med 11–15 procent. En lägre andel, 17 procent, angav att taxan skulle höjas med mellan 5 och 10 procent, och 28 procent angav att taxan skulle höjas med mer än momshöjningen. Svaren visar också att bolagen på lite längre sikt (2–5 år) tror på något mindre taxehöjningar till följd av en eventuellt höjd skattesats.

I stället kommer kostnadsökningen att mötas med en kombination av något höjda taxor och ett minskat trafikutbud. Det är så bolagen hanterat de senaste årens kostnadsökningar. Vår uppfattning är också att det i huvudsak är rent företagsekonomiska överväganden som ligger bakom bolagens sätt att resonera när det gäller eventuella prishöjningar. Det är alltså inte av fördelningspolitiska skäl som bolagen säger sig inte kunna ta ut högre taxor. Det betyder dock knappast att fördelningspolitiska skäl saknar betydelse i sammanhanget. Bolagens ägare, dvs. kommuner och landsting, ska i slutändan ha ett ord med i laget om hur mycket taxorna ska höjas och de väger med all sannolikhet in fördelningspolitik när de bestämmer taxorna. Fördelningspolitiska skäl talar också det för att taxorna inte kommer att höjas drastiskt. Samtidigt ska man inte utesluta kraftiga prishöjningar. Vi vet t.ex. att läns- och trafikhuvudmännen när mervärdesskatt först infördes på persontransporter höjde taxorna med mer än 25 procent. Som framgår ovan säger också över en fjärdedel av bolagen att de kommer att höja priset med mer än 15 procent.

När det gäller den interregionala trafik som understöds av Rikstrafiken ser analysen lite annorlunda. Eftersom den dominerande kontraktsformen här är nettoavtal beror svaret i mycket högre grad på vad operatörerna kommer att göra med taxorna om momsens höjs. Operatörerna är till skillnad från trafikhuvudmännen i första hand intresserade av att generera så hög vinst som möjligt. Denna omständighet gör att ekonomisk teori i större utsträckning än ovan

---

<sup>14</sup> Om vi utgår ifrån att en momshöjning med 16 procentenheter innebär att konsumentpriset ökar med 16 procent ger en extrapolering att efterfrågan approximativt minskar med 6 procent.

ger vägledning i frågan om vad som kommer att hända med taxan. De företag som kör på nettokontrakt åt Rikstrafiken kan sägas vara lägesmonopolister som i avtalet med Rikstrafiken förbundet säg att köra ett visst trafikutbud.<sup>15</sup> I kompensation får de ett belopp vars storlek bestämts i en anbudstävlan enligt principen ”den som kräver lägst ersättning vinner”. Teorin säger nu att i vilket utsträckning en vinstmaximerande monopolist höjer taxan vid en skattehöjning i mångt och mycket beror på utseendet på efterfrågekurvan. Enligt ekonomisk teori kan övervärtningen mycket väl bli mer än 100 procent, monopolisten kan mycket väl höja priset med mer än skatten. En förutsättning för detta är att efterfrågan uppvisar s.k. konstant elasticitet. I praktiken motsvarar det en nedåtlutande efterfrågekurva som är konvex mot origo, dvs. en situation där en del av efterfrågan utgörs av individer med hög betalningsvilja, en del med lägre betalningsvilja, och en del med låg betalningsvilja.

Att övervältringen kan bli mer än 100 procent har visst empiriskt stöd. När mervärdesskatt först infördes på transporter höjde t.ex. SJ sina priser med 37 procent.<sup>16</sup> Våra intervjuer med operatörer som kör på nettoavtal åt Rikstrafiken ger inte något precist svar på vad som kommer att hända med priset men det verkar luta åt kraftiga prishöjningar. 39 procent av järnvägsföretagen i enkätstudien uppgav att de skulle höja priserna med mer än 15 procent medan 42 procent uppgav att de kommer att höja priset med mellan 10 och 15 procent. De relativt kraftiga prishöjningarna kommer i sin tur ge en minskad efterfrågan och totalt sett minskade intäkter. En trolig konsekvens av höjd moms är därför att Rikstrafikens upphandlingskostnader kommer att öka eftersom operatörerna kommer att vilja ha ett större driftsbidrag. Detta betyder i sin tur att Rikstrafiken givet nuvarande anslag kommer att kunna köpa mindre trafik varför det transportpolitiskt motiverade utbudet av interregional men kommersiellt olönsam kollektivtrafik kommer att minska.

---

<sup>15</sup> Det betyder dock självklart inte att de saknar konkurrens. Konkurrens från substitut i form av andra trafikslag begränsar helt klart dessa företags marknadsmakt.

<sup>16</sup> Nelldal, B och G. Troche (2003), ”Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990–2003, samt utveckling av tåg- och bilresetider 1958–2003”, Rapport 2003-09-15, Järnvägsgruppen KTH, Avd. för trafik och logistik.

## Minskat trafikutbud

Om inte taxehöjningen fullt ut kan övervältras på resenärerna i form av högra taxor så minskar bolagens intäkter. Ett sätt att möta detta är att via trafikneddragningar minska kostnaderna i motsvarande mån. Vår undersökning indikerar att detta är en åtgärd som kommer att tas till om momsens höjs. Dels visar historien att det är på detta sätt som många bolag hanterat kostnadsökningar förut. Dels visar både enkätsvaren och intervjuerna med bolagen att minskat trafikutbud blir konsekvensen av höjd moms.

Det förefaller också klart vilken typ av trafik som det kommer att skäras ned på. Det kommer att bli trafik med litet resande, dvs. glesbygdtrafiken, som först försvinner. Så brukar det vara när kostnader ska dras ned, vilket är helt logiskt eftersom denna trafik är relativt dyr för trafikhuvudmännen i meningen att kostnadstäckningen är låg. För glesbygden där trafikutbudet redan idag är relativt begränsat kan ett minskat utbud komma att innebära att vissa regioner kan bli helt utan en fungerande kollektivtrafik.

## Höjda driftsbidrag

Ett annat sätt att möta kostnadsökningen är att ägarna skjuter till mer pengar. Om detta kommer att ske och i så fall i vilken utsträckning verkar mycket mer osäkert än höjda taxor och minskat trafikutbud. Det är ett faktum att den absoluta merparten av landets kommuner och landsting idag har en pressad ekonomisk situation där verksamheten många gånger inte går ihop ekonomiskt trots kraftiga skattehöjningar de senaste åren. Det finns mot den bakgrunden anledning att ställa sig tveksam till att ökade driftsbidrag kommer att skjutas till för att de täcka de ökade kostnaderna.

Våra samtal med länstrafikbolagen visar också att de inte tror att politikerna i kommuner och landsting är beredda att ge kollektivtrafiken en ”gräddfil” i form av ökade bidrag. Enkätsvaren visar att över 65 procent av länstrafikhuvudmännen bedömer att ägarna skulle hålla bidraget oförändrat eller sänka det i händelse av en momshöjning. I ett längre tidsperspektiv, säg 10–20 år, ter sig ökade driftsbidrag än mindre sannolika mot bakgrund av den utmaning en åldrande befolkning tillsammans med allt mer kostsamma välfärdstjänster innebär. Mycket talar för att kärnan i väl-

färden, dvs. vård, skola och omsorg, kommer att behöva prioriteras ännu mera i framtiden. En konsekvens av detta kan bli att kommuner och landsting tvingas minska driftsbidragen till kollektivtrafiken jämfört med idag.

### **Effektivisering**

En fjärde möjlighet att möta de minskade intäkterna är att minska kostnaderna genom effektiviseringar av verksamheten. Att genom effektiviseringar öka produktiviteten är nästan alltid möjligt. Kollektivtrafiken torde inte vara något undantag på den punkten. Däremot måste potentialen till några dramatiska produktivetsförbättringar bedömas vara mycket begränsade. Vad man vet är att konkurrensutsättningen och upphandlingarna i konkurrens under 1990-talet har bidraget till att slimma såväl trafikhuvudmännens som operatörernas organisationer. De senaste årens debatter om förarnas pauser m.m. indikerar dock att man kanske är på väg att nå vägs ände när det gäller detta. Vi bedömer därför att det knappast är möjligt att hämta hem annat än en mindre del av kostnadsökningen via ökad produktivitet.

### **Sammanfattande slutsatser: Något höjda taxor och minskat trafikutbud**

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att en höjd moms i storleksordningen 16 procentenheter för den lokala och regionala kollektivtrafiken kommer att innebära en kombination av främst något höjda taxor och ett minskat trafikutbud i företrädesvis trafiksvaga områden. Vi bedömer vidare att kommunernas och landstingens möjligheter att täcka underskotten genom ökade driftsbidrag är begränsade, speciellt på lite längre sikt.

För den interregionala kollektivtrafik som köps av Rikstrafiken blir konsekvenserna ungefär de samma: högre taxor och minskat resande, vilket innebär sämre lönsamhet för operatörerna och krav på högre driftsbidrag från Rikstrafiken.

En uppenbar konsekvens av höjda taxor och minskat utbud är att kollektivtrafiken kommer att bli mindre konkurrenskraftig vis-a-vis bilen, vilket kan innebära att bilåkandet ökar. Detta blir än tydligare när man betänker att en enhetlig moms på 22 procent

innebär att kostnaderna för att inneha och köra bil minskar jämfört med idag.

En annan konsekvens är fördelningspolitisk. Boende i glesbygd utan tillgång till bil får en sämre trafikförsörjning.

## 2.7 Möjliga andra stödformer

I Statskontorets uppdrag ingår att ange alternativa stödsystem. Vi börjar med att peka på den s.k. finansieringsprincipen som kan vara ett sätt att kompensera länstrafikhuvudmännen för den kostnadsökning som höjd mervärdesskatt innebär. Men vi pekar också på den risk för undanträngning av kommersiell kollektivtrafik som en tillämpning av finansieringsprincipen kan innebära. Vi väljer sedan att återupprepa de förslag på åtgärder som kan bidra till att stimulera kollektivresandet som lades fram av Kollektivtrafikkommittén.

### Finansieringsprincipen

Finansieringsprincipen innebär att när staten vidtar åtgärder som medför ökande kostnader eller minskade inkomster i kommuner och landsting så ska staten samtidigt kompensera kommunsektorn för detta. Principen omfattar dock inte de statliga beslut som inriktar sig på annat än den kommunala verksamheten, även om de får indirekta följder för kommunsektorn.<sup>17</sup> Om en höjning av mervärdesskatten på kollektivtrafikresor är ett beslut som inriktar sig på den kommunala verksamheten ska enligt finansieringsprincipen staten kompensera kommuner och landsting för de ökade kostnader detta medför. Detta skulle t.ex. kunna ske i form av en höjning av det generella statsbidraget. Om beslutet inte inriktar sig på den kommunala verksamheten behöver staten inte kompensera kommunerna för detta.

Huruvida principen är tillämplig i fallet med höjd mervärdesskatt på kollektivtrafik är en fråga för tolkning som vi inte kan avgöra. Vi vill dock uppmärksamma ett problem som uppstår om finansieringsprincipen gäller och staten kompenserar kommuner och landsting för höjd moms med ökade bidrag. Problemet består i att en obalans som redan idag finns när det gäller villkoren för att be-

---

<sup>17</sup> 1997/97:FiU15 Den kommunala redovisningen.

driva trafik mellan viss kommersiell kollektivtrafik och skatte-subventionerad kollektivtrafik riskerar att förstärkas om momsen höjs och länstrafikbolagen kompenseras för detta via ökade bidrag. I princip ska inte den skattesubventionerade kollektivtrafiken och den kommersiella kollektivtrafiken konkurrera. I vissa delar av landet samverkar dock länstrafikhuvudmännen över länsgränser genom att koppla ihop sina trafikeringsrätter, vilket gör det möjligt för trafikhuvudmännen att bedriva interregional trafik. En konsekvens av detta är att resenärerna får möjlighet att åka längre sträckor till skattesubventionerade taxor. Det kan tyckas vara positivt från resenärernas perspektiv men det får naturligtvis negativa effekter för den kommersiella trafik som skulle vara det alternativa färdmedlet om inte länstrafikhuvudmännen samverkat.

Statskontoret har i andra sammanhang pekat på risken för undanträngning av kommersiell trafik när trafikhuvudmännen kopplar ihop sina trafikeringsrätter och de facto bedriver interregional trafik.<sup>18</sup> Att problemet förstärks har att göra med villkoren för taxesättningen. För det första slår en momshöjningen olika på priset beroende på om företaget bedrivs på helt kommersiella villkor eller om det helt eller delvis finansieras med skattemedel. Som vi redan nämnt får en momshöjning sannolikt större genomslag i det förra fallet än i det senare. För det andra ökar denna effekt om subventionen ökar samtidigt som momsen höjs. Den sammantagna effekten kan bli att kommersiell trafik slås ut och ersätts med skattesubventionerad trafik.

### Kollektivtrafikkommitténs förslag

Mot bakgrund av de ekonomiska problem som kollektivtrafiken har, förslog Kollektivtrafikkommittén i sitt slutbetänkande följande åtgärder för att stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft:

- en subvention där kort eller resor med kollektivtrafik subventioneras av arbetsgivare utan att resenärerna förmånsbeskattas
- ett nytt avdragssystem med reseavdrag per kilometer oavsett färdmedel
- beskattning eller avgiftsbeläggning av fria parkeringsplatser i storstadsområden

---

<sup>18</sup> Statskontoret 2003:25 Rikstrafiken – Liten myndighet med stort ansvar.



- att se kollektivtrafiken som en del i de regionala tillväxtprogrammen och i EU:s strukturfondsprogram samt utnyttja medel ur dessa för investeringar i kollektivtrafikanläggningar
- låta en större andel av de statliga investeringsmedlen användas för investeringar i kollektivtrafikprojekt
- ett ekonomiskt stöd till anropsstyrd trafik i trafiksvaga områden.

De tre första förslagen handlar om att stärka kollektivtrafikens ställning gentemot bilen. Genom att göra det billigare att åka kollektivt eller dyrare att åka bil hoppas man att fler ska välja kollektivtrafiken. Vi kan dock konstatera att förslagen i första hand riktar in sig på att göra kollektivtrafiken mer ekonomiskt förmånlig för förvärvsarbetande. De kompenserar inte vare sig ungdomar och äldre i någon större utsträckning för de högre priser momsens kommer att innebära eller för trafikneddragningar i trafiksvaga områden.

Övriga förslag handlar om att öka bidragen till kollektivtrafiken genom att styra om befintliga medel från andra bidragsområden. Förutom den redan nämnda konkurrensneutralitetsmässiga aspekten på att kompensera för höjd moms med ökade bidrag beror effekten av bidrag till viss del på i vilken form de ges. Vi diskuterar detta mer generellt i kapitel 5.

### **3 Kulturområdet**

#### **3.1 Dagspressen**

Antalet dagstidningar enligt Tidningsstatistik AB uppgick år 2003 till 166, varav 93 hade borgerlig inriktning, 28 socialdemokratisk/socialistisk och 45 betecknades som "övriga". Totalantalet tidningar har minskat något över tid. År 1987 fanns 178 tidningar. Även upplagorna har minskat. Den totala nettoupplagan per vardag uppgick till 4 914 000 år 1987 mot 4 055 000 år 2004. Under perioden har samtidigt realpriserna på tidningar ökat. Tabell 4 visar upplagor och priser mellan 1987 och 2002 för prenumerationer och lösnummerförsäljning.

**Tabell 4 Förändringar inom dagspressen åren 1987–2003**

	Prenumeration	Lösnummer
Realprisförändring över hela perioden	46 %	72 %
Volymförändring över hela perioden	-12 %	-40 %
Elasticitet		
över perioden	-0,27	-0,56
Elasticitet årsgenomsnitt, median	-0,31	-1,32

Som tabell 4 visar ökade realpriserna både för prenumerationer och lösnummer, samtidigt som upplagorna minskade.

När man jämför prenumeration med lösnummerförsäljning ser man att lösnummerförsäljningen är mer priskänslig. Det verkar rimligt. En marknad där ett nytt köpbeslut måste fattas vid varje enskilt köp bör vara mer elastisk, än en marknad där köpbesluten fattas mer sällan.

Den relativt låga priselasticiteten på prenumerationer kan bero på att de flesta tidningar är geografiskt begränsade.

Strand (2001) har undersökt prissättningen inom svensk dagspress. Strand menar att marknaden för dagstidningar karaktäriseras av över 100 geografiskt åtskiljda marknader. Respektive marknad är antingen en monopolmarknad eller en duopolmarknad. Således sätts priset utifrån andra variabler än vad som görs i en situation under perfekt konkurrens.

### Direkt stöd

Det direkta statliga presstödet syftar till att behålla en mångfald av tidningar. Det infördes 1965, till att börja med som en del av parti-stödet. År 1969 och 1971 omvandlades stödet till ett direkt stöd till tidningar i syfte att förhindra nedläggningar till följd av genomgripande strukturförändringar i tryckeriledet, den s.k. tidningsdöden.<sup>19</sup>

Dagens presstöd består av driftsstöd (huvudsakligen s.k. allmänt driftsstöd samt dessutom särskilt utvecklingsstöd) och distributionsstöd. År 2003 uppgick det allmänna driftsstödet till 413 miljoner kronor, utvecklingsstödet till 13 miljoner kronor och distributionsstödet till 85 miljoner kronor. Det totala presstödet

<sup>19</sup> Ds 1993:20, Presstödetts effekter – en utvärdering.

uppgår således till något över en halv miljard kronor (511 mnkr 2003 respektive 508 mnkr 2004).

### Allmänt driftsstöd

Det allmänna driftsstödet är avsett för s.k. lågtäckningstidningar, dvs. tidningar med låg hushållstäckning i utgivningskommunen. För tidningar som utkommer 3–7 dagar per vecka (medelfrekventa och högfrekventa tidningar) är maximigränsen för allmänt driftsstöd 30 procents hushållstäckning. För tidningar med utgivning 1–2 dagar per vecka (lågfrekventa tidningar) är maximigränsen 25 procent. Ett generellt krav är att den abonnerade upplagan ska uppgå till minst 2 000 exemplar. För några tidningar i geografiskt avgränsade områden ges begränsat driftsstöd.

För en tidning som kommer ut en gång per vecka och har riksspridning lämnas årligt allmänt driftsstöd med

- 4 030 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 10 000 exemplar,
- 3 633 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 9 000 exemplar,
- 3 171 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 8 000 exemplar, eller
- 2 762 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 7 000 exemplar.

För en tidning som kommer ut två gånger per vecka och har riksspridning lämnas årligt allmänt driftsstöd med

- 4 492 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 10 000 exemplar,
- 4 030 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 9 000 exemplar,
- 3 633 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 8 000 exemplar, eller
- 3 171 000 kr, om den abonnerade upplagan är minst 7 000 exemplar.

För en högfrekvent storstadstidning beräknas det årliga allmänna driftsstödet genom att tidningens veckovolym, uttryckt i tusental exemplar, multipliceras med 297 000 kr (bidragsats). Det sammanlagda årliga allmänna driftsstödet får dock inte överstiga 65 408 000 kr (maximibelopp).

För övriga högfrekventa tidningar och för medelfrekventa tidningar beräknas det allmänna driftsstödet på motsvarande sätt, men för dessa tidningar är bidragssatsen 214 000 kr och maximibeloppet 15 328 000 kr.

Det finns ett för alla typer av tidningar gemensamt minimibelopp på lite över 2 miljoner kronor.<sup>20</sup>

Driftsstödet lämnades år 2003 till 71 dagstidningar. Av dessa var 51 lågfrekventa och 20 hög- och medelfrekventa. Under år 2002 svarade de lågfrekventa tidningarna med driftsstöd för 77 procent av upplagan medan motsvarande tal för hög- och medelfrekventa tidningar med stöd var 12 procent. Totalt hade de driftsstödda tidningarna 16 procent av dagspressens totala upplaga 2002. Presstödet motsvarade drygt 2,3 procent av branschens omsättning.<sup>21</sup>

Sett till tidningarnas politiska inriktning tillföll under 2003 ca 38 procent av driftsstödet tidningar med socialdemokratisk inriktning, 25 procent med centerpartistisk inriktning och 16 procent med moderat inriktning. Av stödet gick vidare 8 procent till politiskt oberoende tidningar. Resterande del av driftsstödet, ca 13 procent, fördelades på tidningar med, i fallande ordning, frikyrklig, invandrar-, kristdemokratisk, socialistisk, liberal, kommunistisk, syndikalistisk och miljöinriktning.

Om man grupperar driftsstödet efter tidningarnas majoritetsägare blir utfallet annorlunda. Då är privata ägarintressen med 28 procent av driftsstödet störst mottagare. Närmast i storleksordning följer centerrörelsen med 21 procent och arbetarrörelsen med 19 procent av driftsstödet. Även de liberala ägarintressena fick en betydande del av driftsstöd, 17 procent.

Det relativt stora privata och liberala ägandet av tidningar som får driftsstöd och de lägre talen för arbetarrörelsen och centerrörelsen belyser två tendenser i tidningsutgivandet i Sverige. Den ena är den avpolitiseringsprocess som pågått sedan 1990-talets början.<sup>22</sup> Den andra är att större konkurrenttidningar övertar mindre, presstödda tidningar, samtidigt som den politiska färgen oftast inte ändras. Det som har inträffat är nämligen att nya ägare övertagit aktiemajoriteten i flera socialdemokratiska och centerpartistiska organ som är s.k. andratidningar. Dessa tidningar har

---

<sup>20</sup> Presstödsförordning, SFS 1990:524.

<sup>21</sup> Medieutveckling 2004, Radio- och TV-verket.

<sup>22</sup> Konkurrensverkets rapportserie 2003:2, Konkurrens och samarbete inom medierna.

p.g.a. dålig upplageutveckling i annat fall varit hotade av nedläggning.

### Distributionsstöd

Distributionsstödet ges till alla tidningar som utnyttjar samdistributionsföretag. Syftet med distributionsstödet är att stimulera samordnad utbärning av alla tidningar som är spridda inom ett område. För en liten tidning med ett stort spridningsområde är det mycket dyrt att själv distribuera tidningen. Distributionen ska inte vara ett konkurrensmedel mellan tidningarna.<sup>23</sup> Distributionsstöd lämnas med ett öresbelopp per stödberättigat exemplar för olika exemplarsmängder. För upp till 7 miljoner stödberättigade tidningsexemplar är stödet 10,30 öre. Stödet minskar därefter i tre steg till lägst 5,16 öre för exemplar över 21 miljoner.

Samdistributionen organiseras från och med 2004 av fem distributionsbolag varav fyra är regionala och ett rikstäckande. Inom ett antal områden i landet finns underentreprenörer till dessa bolag. Samtliga hög- och medelfrekventa morgontidningar deltar i samdistributionen.<sup>24</sup>

### Indirekt stöd

Sedan år 1997 betalar dagstidningarna mervärdesskatt med 6 procent av tidningsförsäljningen. För försäljningen av annonser betalas normal mervärdesskatt, 25 procent. Det indirekta statliga stöd som dagstidningsföretagen får genom den reducerade momsen på tidningsförsäljningen, s.k. skatteavvikelse, har i budgetpropositionen för 2005 beräknats uppgå till 1 212 miljoner kronor.<sup>25</sup>

### Dagspressens ekonomi

Dagstidningsbranschens ekonomiska resultat i stort framgår av tabell 5.<sup>26</sup> För hela branschen har resultatet klart förbättrats från 2002 till 2003.

---

<sup>23</sup> SOU 1995:37, Vårt dagliga blad – stöd till svensk dagspress.

<sup>24</sup> Medieutveckling 2004, Radio- och TV-verket.

<sup>25</sup> Prop. 2004/05, utgiftsområde 17, tabell 4.2.

<sup>26</sup> Uppgifterna i tabellen liksom övriga uppgifter i detta avsnitt bygger på Presstödsnämndens årliga rapport Dagspressens ekonomi.

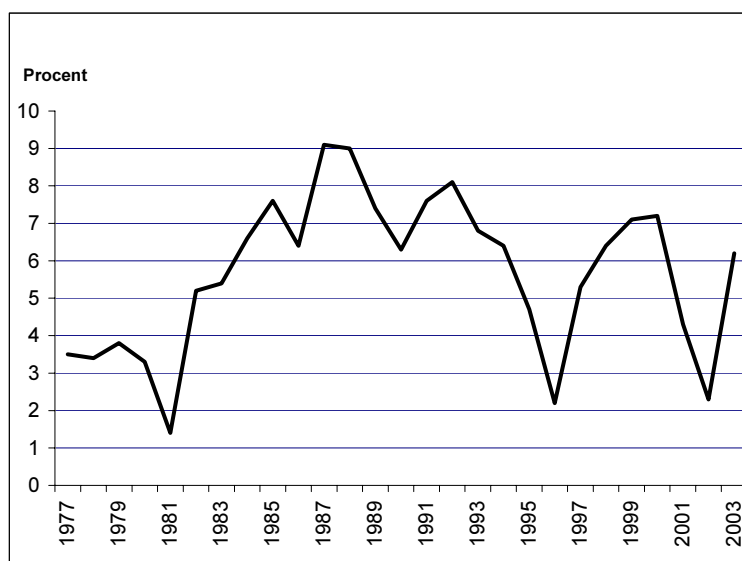
Tabell 5 Dagstidningsbranschens ekonomi, mnkr

Resultatposter	År 2002	År 2003
Rörelseintäkter	16 478	17 905
Statligt selektivt driftsstöd	395	406
Rörelsekostnader inkl. avskrivningar	16 934	17 450
Rörelseöverskott	-61	861
Finansiellt netto	-246	235
Nettoöverskott	-307	1 096

Bara för sådana dagstidningsföretag som inte får allmänt driftsstöd är det meningsfullt att beräkna lönsamheten eftersom de med stöd ofta går med förlust trots stödet. Det rör sig år 2003 om 60 tidningsföretag. I figur 1 visas tidningsbranschens nettomarginaler sedan 1977. Nettomarginal definieras här som resultat efter avskrivningar i förhållande till omsättningen. Figur 1 visar en betydande variation kring ett medelvärde på 5,7 procent.

För enskilda tidningsföretag är variationen i nettomarginal för ett givet år stor. Det lägsta värdet år 2003 var minus 34 procent och det högsta plus 26 procent.

Diagram 1: Dagstidningsföretagens nettomarginal



Hur den ekonomiska situationen skiljer sig åt för de grupper som Presstödsnämnden delar upp dagstidningarna i framgår av tabell 6 för sammanlagt 111 tidningar/tidningsföretag. Av tabellen framgår tydligt att den ekonomiska situationen är mycket starkare för de tidningsgrupper som inte får driftstöd än för dem som får sådant. Detta förhållande avspeglar också huvudorsaken till driftsstödet, nämligen att göra det möjligt för s.k. andratidningar att finnas kvar. Uppgifterna avser år 2003 men samma förhållande råder generellt med undantag för enstaka år. År 2002 var ett svagt år för hela dagspressen medan en klar förbättring skedde under 2003. För de tre grupperna med driftsstöd var nettomarginalen år 2003 -2,8 procent, -2,0 procent respektive +2,2 procent. För de två grupperna utan driftsstöd var nettomarginalen avsevärt högre eller 7,2 procent respektive 6,2 procent.

**Tabell 6 Dagspressens intäkter, driftsstöd, kostnader, finansnetto och nettoresultat**

Dagspress 2003	Intäkter	Drifts- stöd	Kostnader	Finans- netto	Netto- resultat
	tkr	tkr	tkr	tkr	tkr
Tidningar 1-2 d/v med allmänt driftsstöd 39 tidningar/tidningsföretag	177 095	97 226	277 003	-2 351	-5 033
Tidningar 3-6 d/v med allmänt driftsstöd 12 tidningar/tidningsföretag	529 615	152 785	704 615	11 800	-10 415
Landsortstidningar utan driftsstöd 55 tidningar/tidningsföretag	8 229 103	25 503	7 891 008	231 682	595 280
Storstadstidningar med driftsstöd 2 morgontidningar	976 505	130 816	1 080 653	-4 711	21 957
Storstadstidningar utan driftsstöd 4 morgontidningar och 2 kvällstidningar	7 992 831		7 496 637	-1 601	494 593
<b>Samtliga</b>	<b>17 905 149</b>	<b>406 330</b>	<b>17 449 916</b>	<b>234 819</b>	<b>1 096 382</b>

## Skatteökning vid en enhetlig momssats på 22 procent

I tabell 7 redovisas resultatet av beräkningar av mervärdesskatten baserade på dagspressens ekonomiska förhållanden år 2003 och på en enhetlig skattesats om 22 procent. Beräkningarna ger en bild av hur den förändrade skattesatsen slår innan några anpassningar ägt rum i form av ändrad efterfrågan, ändrade priser och eventuellt ändrade bidrag. För tidningar med driftsstöd och utgivning med 1–2 nummer respektive med 3–6 nummer per vecka görs tre olika antaganden om hur stor andel annonsförsäljningen utgör av intäkterna. Slutligen visas hur stor den framräknade höjningen av mervärdesskatten är i procent av de totala kostnaderna och av driftsstödet.

Den ökning av mervärdesskatten som redovisas i tabellen för varje tidningsgrupp är resultatet av två förändringar, nämligen en höjning av skatten på tidningsförsäljningen beroende på att skattesatsen höjs från 6 till 22 procent och en sänkning av mervärdesskatten på annonsförsäljningen i och med att skattesatsen sänks från 25 till 22 procent.

Den förändring av skattesatsen för den ingående momsen som också inträffar påverkar inte kostnaderna eftersom den ingående momsen i sin helhet, oavsett skattesats, får dras av i momsredovisningen till Skatteverket.

**Tabell 7 Beräknade intäkter av tidnings- och annonsförsäljning samt beräknad kostnadsökning av en enhetlig momssats på 22 procent**

Dagspress 2003	Annons- andel <sup>27</sup>	Tidn.- försäljn.	Annons- intäkter	Kostnadsökning vid 22 % moms		
				% av kostn	% av driftsstöd	
	%	tkr	tkr	tkr		
Tidningar 1-2 dagar/vecka med driftsstöd	45	97 402	79 693	13 194	5	14
	50	88 548	88 548	11 511	4	12
	55	79 693	97 402	9 829	4	10
Tidningar 3-6 dagar/vecka med driftsstöd	45	291 288	238 327	39 456	6	26
	50	264 808	264 808	34 425	5	23

<sup>27</sup> Annonsandelen bygger på uppgifter från Tidningsutgivarna: storstadsmorgontidningar 61 %, kvällstidningar 22 %, landsortstidningar 57 %, totalt 52 %.



	55	238 327	291 288	29 394	4	19
Landsortstidningar utan driftsstöd	55	3 703 096	4 526 007	456 715	6	
Storstadstidningar med driftsstöd	60	390 602	585 903	44 919	4	34
Storstadstidningar utan driftsstöd	45	4 396 057	3 596 774	595 466	8	
Samtliga <sup>28</sup>	52	8 878 446	9 026 703	1 149 750	7	

Den beräknade totala skattehöjningen på 1,15 miljarder kr härrör från ökningen av mervärdesskatt på tidningsförsäljning, 1,42 miljarder kr, och från minskningen av mervärdesskatt på annonsförsäljning, 0,27 miljarder.

Som framgår av tabell 7 motsvarar införandet av en enhetlig mervärdesskattesats på 22 procent en ökning av tidningsgruppernas totala kostnader med mellan 4 och 8 procent. Kostnadsökningen är störst för storstadstidningar utan driftsstöd, vari ingår kvällstidningarna med relativt liten annonsförsäljning, och minst för storstadstidningar med driftsstöd. Denna grupp består av två morgontidningar med stor annonsförsäljning. Höjningen av mervärdesskattesatsen slår givetvis igenom mest på tidningar som får merparten av sina intäkter från tidningsförsäljning och minst på tidningar som har en stor andel annonsförsäljning. För tidningar som utkommer 1–2 dagar per vecka leder momshöjningen till en kostnadsökning på 4–5 procent. Kostnadsökningen hålls tillbaka genom att gruppen får relativt mycket driftsstöd.

I kolumnen längst till höger i tabell 7 visas hur stor andel av det allmänna driftsstödet som skattehöjningen utgör. För lågfrekventa tidningar motsvarar skattehöjningen 10–14 procent av det allmänna driftsstödet 2003, för medelfrekventa tidningar 19–26 procent och för storstadstidningar med driftsstöd omkring 34 procent.

### Sätt att motverka negativa effekter av en enhetlig momsats

Prishöjning och effektivisering är sätt för dagspressen att anpassa sig till de nya villkor som införandet av en enhetlig moms på ca 22 procent innebär. För att behålla eftersträvad mångfald av

<sup>28</sup> I Samtliga har medtagits det översta alternativet i tidningsgrupperna 1–2 d/v och 3–6d/v.

tidningar kan det allmänna driftstödet behöva höjas för de grupper av tidningar som nu får sådant stöd. Tabellerna 6 och 7 ger underlag för de politiska bedömningar som här får göras.

Ett annat alternativ skulle vara att sänka reklamskatten. Det skulle påverka dagstidningar med annonsintäkter positivt. Hur mycket reklamskatten skulle behövas sänkas för att kompensera för höjd moms får beräknas i särskild ordning. Dock kan konstateras att det finns en stor variation vad gäller andelen annonsintäkter och andelen försäljningsintäkter. Att uppnå fullständig neutralitet för varje enskild dagstidning torde därför vara svårt.

### 3.2 Teatern och dansen

#### Beskrivning av området

Föreliggande beskrivning bygger huvudsakligen på Statens kulturråds rapport Teater och dans 2002 och omfattar den statsstödda professionella teatern och dansen, vilka helt dominerar området. Utöver dessa finns ett tjugotal privata teatrar utan statsstöd.

Den statsstödda teatern och dansen i Sverige bestod år 2002 av 3 nationella, 31 regionala/lokala och 5 övriga teatrar, 68 fria teatergrupper samt 34 fria dansgrupper. Alla dessa institutioner och fria grupper åtnjuter ett omfattande stöd ifrån det allmänna. Amatörteatern ingår inte i denna redogörelse.

De tre nationella teatrarna består av Kungliga Operan, Dramatiska Teatern och Riksteatern, varav de två förstnämnda är nationalscener med uppdrag att vara de i Sverige ledande institutionerna inom opera, balett och teater. Riksteatern är en ideell förening uppbyggd av lokala och regionala teaterföreningar. Riksteatern har till uppgift att producera turnéteater, föra ut föreställningar av andra teatrar och att genom teaterföreningarna lokalt arrangera föreställningar. Som allmännyttig ideell förening betalar Riksteatern inte moms på sina biljettintäkter och har därmed inte rätt till avdrag för moms på sina inköp av varor och tjänster till teaterverksamheten.

De regionala och lokala teater-, musikteater- och dansinstitutionerna erhåller stöd oftast från både stat, landsting och kommun. Kommun- och/eller landsting är ofta huvudman. Den statliga ambitionen är att möjliggöra en mångsidig verksamhet av hög

kvalitet i hela landet. Samtliga län har numera minst en teaterinstitution.

I gruppen övriga teatrar ingår fem mindre institutioner av nationellt intresse: Vadstena-Akademien, Marionetteatern, Drottningholms Slottsteater, Ulriksdals Slottsteater/Confidencen samt Orienteatern.

Det fria teaterlivet har i dag ingen enhetlig struktur. Teatergrupperna har förgrenats och utvecklats i olika riktningar: turnerande grupper, stationära grupper, grupper som arbetar i projektform samt kombinationer av de olika inriktningarna.

Dansområdet utgjordes år 2002 av sju fasta dansensembler med institutionsanknytning samt ett antal fria dansgrupper/koreografer. Dansen har ingen nationell infrastruktur men initiativ har tagits för att stärka dansen i hela landet. Kungliga Operans balett och Cullbergbaletten inom Riksteatern är nationella ensembler som ska ge föreställningar i hela landet.

Teaterområdet har utvecklats avsevärt som följd av den kulturpolitik som staten inledde år 1974. Samma år bildades Statens kulturråd, som har till uppgift att stödja stora delar av kulturlivet bl.a. regionala teaterinstitutioner och fria teatergrupper. Som följd av det ökade offentliga stödet har ett betydande antal teatrar tillkommit. Sedan 1992/93 har tillkommit 5 regionala/lokala institutionsteatrar, 2 övriga institutionsteatrar, 12 fria teatergrupper och 16 fria dansgrupper med statligt stöd.

Teatern och dansen som har statsstöd hade 3,5 miljoner besök år 2002. Nära hälften, 49 procent, utgjordes av besök på regionala och lokala institutioner, 26 procent av besöken avsåg nationella institutioner, 17 procent fria teatergrupper, 6 procent fria dansgrupper samt 2 procent övriga med statsbidrag. Tjugo privatteatrar besöktes av ca 820 000 besökare omkring år 2000.<sup>29</sup>

Något över 7 600 personer var anställda inom den statsstödda teatern och dansen år 2002. Anställningstiderna är ofta korta. Följaktligen var antalet årsverken betydligt lägre än antalet anställda. År 2002 uppgick antalet årsverken till 3 960 vid institutionerna och 495 vid de fria grupperna, dvs. totalt 4 455. Andelen tillsvidareanställda är ca 75 procent av totalt antal årsverken.

---

<sup>29</sup> Kulturstatistik 2002, Statens kulturråd.

## Pris- och efterfrågeutveckling

Mellan åren 1987 och 2002 har teatrarnas biljettintäkter realt<sup>30</sup> ökat med 50 %. Enligt SCB konsumentprisindex (nedbrutet på nivån teater) har realpriset för teaterbiljetter ökat mot konsumenten med över 100 %. Om priset skulle ha betydelse för efterfrågan borde efterfrågan på biljetter ha fallit. Så är inte fallet. Under perioden ökade antalet besök med 8 %.<sup>31</sup> Detta skulle således indikera att efterfrågeelasticiteten för teaterverksamhet är positiv, dvs. om priserna höjs så ökar kvantiteten. Normalt sett tänker man sig att efterfrågeelasticiteten är negativ, dvs. att efterfrågekurvan lutar nedåt. Om så är fallet kommer en mindre kvantitet att efterfrågas, ju högre pris.

En mer trolig förklaring till pris- och efterfrågeutvecklingen inom teatern är att under perioden har tillkommit regionala/lokala institutionsteatrar och fria teatergrupper med bidrag vilket ökat teaterutbudet och gjort teatern tillgänglig för nya grupper teaterbesökare.

## Direkt stöd

Teater och dans upptog 15 procent av de statliga kulturutgifterna år 2002 och är därmed en stor post i statens kulturbudget. I reda pengar gick det 1 190 mnkr till teater och dans år 2002. Drygt en tredjedel av anslaget disponerades av Kulturrådet och resten av Kulturdepartementet. De största bidragsmottagarna är Svenska riksteatern, Operan och Dramatiska teatern. Dessa institutioner får drygt 60 procent av det statliga anslaget till teater och dans.<sup>32</sup> Härutöver gavs år 2002 statliga bidrag på sammanlagt 23 mnkr inom ramen för allmän kulturverksamhet med destination teater och dans.

Statsbidragen till institutionsteatrarna räknas årligen upp med en pris- och löneomräkningsfaktor. Ursprungligen har stödet beräknats utifrån vad verksamheterna kostar exklusive lokal-kostnader. De statliga bidragen till fria grupper avgörs i praktiken av en referensgrupp bestående av experter som fördelar en given pott med hänsynstagande till de statliga prioriteringsgrunderna så-

<sup>30</sup> Deflaterat med KPI skuggprisindex, årsgenomsnitt, källa: www.scb.se.

<sup>31</sup> Statskontorets beräkningar från Kulturen i siffror 1996/97-2002, samt Teaterstatistik, Statens kulturråd.

<sup>32</sup> Kulturens pengar 2002, Statens kulturråd.

som teater för barn- och ungdom, konstnärlig nivå och ny-skapande, regional fördelning, genrebredd och nya grupper.

Även landstingen ger omfattande stöd till teater och dans, 305 mnkr år 2002. Detta stöd var något mindre än landstingets stöd till musik, 379 mnkr, men i samma storleksordning som stödet till museer och utställningar, 309 mnkr, samt stödet till studieförbund och länsbildningsförbund, 304 mnkr. Det är de regionala teatrarna som får det mesta av landstingens teaterstöd, 230 mnkr.

Det kommunala stödet till professionell teater och dans uppgick år 2002 till 554 mnkr. Huvuddelen, 517 mnkr, gick till regionala/lokala teaterinstitutioner.

### Indirekt stöd

I samband med att moms infördes på i stort sett alla tjänster den 1 januari 1997 tillkom den s.k. kulturmomsen på 6 procent för flera kulturella tjänster, t.ex. teatrarnas spelintäkter. Från den utgående momsens får ingående moms dras av dock med en viss begränsning.<sup>33</sup> Begränsningen innebär att för den del av teaterverksamheten som finansieras med bidrag från det allmänna får avdrag för ingående moms inte göras. Utan denna begränsning skulle teatrarna få tillbaka stora belopp från Skatteverket p.g.a. att den ingående momsens klart överstiger den utgående. Vid kontakter med teatrar har framkommit att lagregeln tillämpas olika av skattemyndigheterna i landet och att detta gett upphov till pågående rättsprocesser.

Det har också framförts att Operan och Dramaten fått göra fullt avdrag för ingående moms då statens bidrag betraktas som aktie-ägartillskott. Dessa två institutioner är statliga aktiebolag. Vidare har skattemyndigheten i Göteborg godkänt Göteborg stads bidrag till Göteborgs Stadsteater då bidraget härrört från koncernbidrag som vinstgivande kommunala bolag lämnat till kommunen. Detta har gjort det möjligt för teatern att dra av all ingående moms. Skattemyndigheten i Stockholm har däremot inte betraktat bidraget från Stockholms stad till Stockholms stadsteater på motsvarande sätt något som inneburit att begränsningsregeln har fått tillämpas.

---

<sup>33</sup> Mervärdesskattelagen (1994:200, 8 kap. 13a §). Begränsningen gäller konserter, cirkus-, biograf-, teater-, opera- eller balettföreställningar eller andra jämförliga föreställningar.

Skatterättsnämnden har i tre mål som avgjorts den 19 juni 2003 uttalat att regeln om avdragsbegränsning ska gälla vid olika former av bidrag. T.ex. har aktieägartillskott i dessa mål ansetts utgöra bidrag som skall begränsa avdragsrätten. Målen har överklagats till Regeringsrätten.

Det har från teaterhåll ifrågasatts om begränsningen av avdragsgill ingående moms i sin helhet är förenlig med EG-rätten. Regeringsrätten har i ett av ovanstående mål valt att fråga EG-domstolen genom ett s.k. förhandsavgörande. Målet i EG-domstolen kan som tidigast antas bli avgjort under slutet av 2005.

## Teaterns ekonomi

De sammanlagda kostnaderna år 2002 för den bidragsstödda teatern uppgick till 2 860 mnkr, varav 887 mnkr avsåg de nationella institutionerna, 1 711 mnkr de regionala och lokala institutionerna, 46 mkr övriga institutioner,<sup>34</sup> 185 mnkr fria teatergrupper och 32 mnkr fria dansgrupper. Den närmare uppdelningen av kostnaderna på slag av kostnader framgår av tabell 8.

Fem institutioner har kostnader som överstiger 200 mnkr. De är Kungliga Operan 361 mnkr, Göteborgsoperan 311 mnkr, Riksteatern 291 mnkr, Stockholms Stadsteater 256 mnkr, och Dramaten 235 mnkr. Två institutioner har kostnader på mer än 100 mkr: Malmö Opera och Musikteater 168 mnkr och Göteborgs Stadsteater 124 mnkr. Bland de fria grupperna har Cirkus Cirkör, Teatern.nu och Nya Västanå teater de högst kostnaderna med 13, 12 respektive 11 mnkr.

**Tabell 8 Den bidragsstödda teaterns och dansens kostnader år 2002 med uppdelning på slag av institution och grupp samt kostnad, tusental kronor**

Kategori	Totala kostnader	Löne-kostnad.	Lokal-kostnad.	Produkt-kostnad.	Markn-föring	Köpta förest.	Admin-kostnad	Turné-kostnad.	Övriga kostnad.
Nationella institution.	887 152	552 211	111 105	87 190	18 783	14 486	25 559	42 252	35 566
Regionala/lokala inst.	1 710 771	1 084 713	207 269	156 084	53 229	11 299	56 336	16 873	124 968
Övriga med statsb.	45 840	28 753	4 403	4 867	2 454	497	2 024	532	2 310
<b>Totalt institutioner</b>	<b>2 643 763</b>	<b>1 665 677</b>	<b>322 777</b>	<b>248 141</b>	<b>74 466</b>	<b>26 282</b>	<b>83 919</b>	<b>59 657</b>	<b>162 844</b>

<sup>34</sup> Confidencen Ulriksdals Slottsteater, Drottningholms Slottsteater, Marionetteatern, Orienteatern och Vadstena-Akademien.

Fria teatergrupper	184 785	105 242	16 140	19 887	9 926	283	6 881	8 346	18 081
Fria dansgrupper/ koreografer	31 850	17 347	1 139	4 604	1 479		1 212	3 086	2 983
<b>Totalt teater och dans</b>	<b>2 860 398</b>	<b>1 788 266</b>	<b>340 056</b>	<b>272 632</b>	<b>85 871</b>	<b>26 565</b>	<b>92 012</b>	<b>71 089</b>	<b>183 908</b>

Intäkterna år 2002 för teaterinstitutionerna och de fria teater- och dansgrupperna med uppdelning på olika intäktskällor samt med andelar för spelintäkter och bidrag redovisas i tabell 9. De sammanlagda intäkterna uppgick till 2 852 mnkr.

**Tabell 9 Den bidragsstödda teaterns och dansens intäkter år 2002 med uppdelning på slag av institution och grupp samt intäkt, tusental kronor**

Kategori	Totala intäkter	Spel-intäkter	Offentliga bidrag	Spons-ring	Övriga intäkter	Andel spel-intäkt.	Andel bidrag
Nationella institutioner	893 991	124 256	720 097	11 120	38 518	14	81
Regionala/lokala institutioner	1 704 077	197 378	1 413 981	16 330	76 388	12	83
Övriga med statsbidrag	43 695	8 471	23 747	4 237	7 240	19	54
<b>Totalt institutioner</b>	<b>2 641 763</b>	<b>330 105</b>	<b>2 157 825</b>	<b>31 687</b>	<b>122 146</b>	<b>12</b>	<b>82</b>
Fria teatergrupper	179 994	53 242	108 739	1 094	16 919	30	60
Fria dansgrupper/ koreografer	31 231	9 933	19 321	33	1 944	32	62
<b>Totalt teater och dans</b>	<b>2 852 988</b>	<b>393 280</b>	<b>2 285 885</b>	<b>32 814</b>	<b>141 009</b>	<b>14</b>	<b>80</b>

Det framgår av tabell 9 att de offentliga bidragen är den dominerande intäktskällan medan spelintäkterna utgör en relativt blygsam del utom för de fria grupperna. Totalt utgörs 80 procent respektive 14 procent av offentliga bidrag och spelintäkter. Störst andel bidrag har institutionsteatrarna med 82 procent. De fria grupperna har störst andel spelintäkter, ca 30 procent.

Uppgifter om hur de offentliga bidragen fördelas på bidragsgivarna stat, landsting, kommun och övriga redovisas i tabell 10. De

nationella institutionerna, dvs. Operan, Dramaten och Riksteatern, får endast bidrag från staten. De regionala och lokala institutions-teatrarna får ungefär lika mycket stöd från staten, landstingen och kommunerna. Det övriga offentliga stöd som teatern och dansen får kommer från stiftelsen Framtidens kultur,<sup>35</sup> EU-fonder m.m. Kategorin övriga institutionsteatrar får mest stöd av staten men får också kommunala bidrag och bidrag från landsting. Samma förhållande råder för de fria teatergrupperna och de fria dansgrupperna.

**Tabell 10 De offentliga bidragen år 2002 uppdelade på staten, landstingen, kommunerna och övriga, tusental kronor**

Kategori	Statsbidrag	Landst.bidr.	Komm.bidr.	Övr. offentl.	Tot. offentl.
	tkr	tkr	tkr	stöd, tkr	stöd, tkr
Nationella institutioner	720 097				720 097
Regionala/lokala instit.	450 448	433 719	511 112	18 702	1 413 981
Övriga med statsbidrag	15 660	1 866	5 845	376	23 747
Totalt institutioner	1 186 205	435 585	516 957	19 078	2 157 825
Fria teatergrupper	55 381	13885	33245	6228	108 739
Fria dansgrupper/koreografer	13936	1451	3648	286	19 321
Totalt teater och dans	1 255 522	450 921	553 850	25 592	2 285 885

### Effekter av införande av enhetlig moms

Vad skulle införandet av en enhetlig moms på 22 procent innebära för teatrarna? För att få svar på denna fråga redovisas i tabell 11 beräknad nettomoms enligt nuvarande regler, beräknad enhetlig moms netto med skattesatsen 22 procent, momsändring i miljoner kronor och i procent av såväl de totala kostnaderna som de statliga bidragen.

Beräkningarna är baserade på de intäkts- och kostnadsuppgifter för de bidragsstödda teatrarna som Kulturrådet redovisat i rapporten Teater och dansen 2002. De beräkningar som redovisas

<sup>35</sup> Stiftelsen Framtidens kultur ska främja ett vitalt kulturliv genom att ge bidrag till långsiktiga och nyskapande kulturprojekt. Stiftelsen, som bildades 1994 av svenska staten, disponerar för detta syfte medel från de upplösta löntagarfonderna.



ska bedömas som skattningar eftersom de är baserade på vissa förenklade antaganden.

I kolumnen ”Momskostnader nuvarande regler” har medtagits utgående moms med 6 procent på spelintäkter och 25 procent på försäljning av kaffe och gotter i pauser samt den inte avdragsgilla delen av den ingående momsen på köp varor och tjänster, som utgör en kostnad för institutionsteatrarna och de fria grupperna. Den del av den ingående momsen som kan dras av i momsredovisningen ingår däremot inte eftersom den inte utgör någon kostnad för teatrarna.

Försäljningen av kaffe och gotter i pauserna har antagits uppgå till 25 procent av övriga intäkter.

Uppgifterna i kolumnen ”Enhetlig moms 22 % med nuvarande avdragsbegränsning” är beräknade på samma sätt som i den första kolumnen förutom att ett en enhetlig momssats på 22 procent använts genomgående.

**Tabell 11 Beräknad nettomoms, momsökning i tusental kronor och i procent av de totala kostnaderna och de statliga bidragen, uppgifterna avser år 2002**

Kategori	Momskostnader nuvarande regler	Enhetlig moms 22 % med nuvarande avdragsbegränsning	Moms- ökning	Momsökn/ Tot. kostn	Momsökn/ Statl. bidrag
Dramaten och Operan	19 956	32 616	12 660	2%	3%
Regionala/lokala instit.	79 047	104 254	25 207	1%	6%
Övriga med statsbidrag	2 814	3 937	1 123	2%	7%
Totalt institutioner	101 816	140 807	38 991	2%	4%
Fria teatergrupper	10 995	19 206	8 211	4%	15%
Fria dansgrupper/koreografer	2 159	3 793	1 634	5%	12%
Totalt teater och dans <sup>36</sup>	114 971	163 806	48 835	2%	5%

Det framgår av beräkningarna att införande av enhetlig moms med skattesatsen 22 procentenheter innebär en ökning av de totala kostnaderna på teater- och dansområdet med ca 2 procent. För de

<sup>36</sup> Exkl. Riksteatern

fria grupperna är ökningen större eller 4–5 procent av kostnaderna. Relaterat till de statliga bidragen motsvarar de ökade momskostnaderna ca 5 procent. Denna andel varierar ganska mycket för olika kategorier. För de fria teatergrupperna och de fria dansgrupperna motsvarar momshöjningen så mycket som 15 respektive 12 procent av statsbidragen. För kategorierna övriga teaterinstitutioner och regionala/lokala institutioner är momshöjningen 7 respektive 6 procent medan den för de nationella institutionerna Dramaten och Operan endast uppgår till 3 procent av nuvarande statsbidrag.

Momsökningen uppstår huvudsakligen av att momssatsen på spelintäkterna ändras från 6 till 22 procent.

Riksteatern ingår inte i dessa beräkningar då den som ideell förening inte redovisar moms. För Riksteaterns del kan bedömas att den ingående moms som teaterföreningen betalar inte förändras påtagligt vid införande av enhetlig moms på 22 procent.

Beräkningarna för samtliga teatrar har skett med hänsynstagande till regeln om begränsning av avdrag för ingående moms.

För det tjugotal privatteatrar som finns gäller att de inte har offentliga bidrag. De är därmed i dag inte påverkade av den begränsning av avdragsrätten för ingående moms som de bidragsstödda teatrarna är. Sannolikt innebär detta att de i dag ofta uppvisar en negativ nettomoms. Det innebär att de åtnjuter ett indirekt statligt stöd, dels genom att den utgående momsen endast är 6 procent och dels genom att den ingående momsen ofta torde vara större än den utgående, vilket leder till att de får tillbaka mellanskillnaden från skattemyndigheten. För dessa privatteatrar skulle införande av enhetlig moms innebära en kostnadsökning på uppskattningsvis 11 procent.<sup>37</sup>

### Sätt att kompensera teatrarna för momshöjning

Den beräknade momshöjningen i tabell 11 ovan har relaterats till statsbidragen beroende på att momsen är en statlig skatt. Om man vill kompensera teatrarna för en momsskattesatshöjning är ett näraliggande sätt att öka de statliga bidragen. En höjning av de statliga bidragen med ca 5 procent skulle neutralisera moms-

---

<sup>37</sup> Uppskattningen är gjord utifrån antagandena att 40 % av kostnaderna är belagda med moms och att 70 % av intäkterna avser biljettförsäljning som f.n. beläggs med 6 % moms samt att 10 % av intäkterna beläggs med 25 % moms i dag. Övriga kostnader och intäkter antas inte vara momsbelagda.

höjningen. Höjningsbehovet för olika slag av institutioner och grupper varierar dock som tabell 11 visar.

Det finns emellertid ett annat sätt att kompensera den professionella teatern och dansen, nämligen att slopa avdragsbegränsningen och därmed tillåta full avdragsrätt för ingående moms, vilket är det normala förhållandet för momsredovisande organisationer. Med en sådan ordning kommer man också tillrätta med de olika tolkningar av regelverket som uppenbarligen finns inom såväl teatern som Skatteverket.

Tabell 12 visar att om full avdragsrätt för ingående moms för teatrar tillåts skulle den bidragsstödda teatern med en enhetlig momssats på 22 procent få ca 30 mnkr i lägre momskostnader. Denna minskning av momsen motsvarar 1 procent av de totala kostnaderna och 3 procent av nuvarande statsbidrag till teater och dans.

**Tabell 12 Beräkning av effekter av införande av enhetlig moms om 22 procent tillsammans med full avdragsrätt för ingående moms, miljoner kronor**

Kategori	Beräknad nettomoms nuvarande regler	Enhetlig moms 22 % netto med full avdragsrätt för ing. moms	Moms-ändring	Momsändr/ Totala kostn.	Momsändr/ Statsbidrag
Dramaten + Operan	19 956	20 107	151	0%	0%
Regionala/lokala	79 047	47 625	-31 423	-2%	-7%
Övriga institutioner	2 814	2 262	-552	-1%	-4%
Totalt institutioner	101 793	69 993	-31 823	-1%	-3%
		0	0		
Fria teatergrupper	10 995	12 644	1 648	1%	3%
Fria dansgrupper/koreografer	2 159	2 292	133	0%	1%
Totalt teater och dans <sup>38</sup>	115 895	84 929	-30 042	-1%	-3%

För varje kategori i tabell 12 ligger momsändringen inom högst 2 procent av de totala kostnaderna. För fyra av de sex kategorierna är skillnaden 1 procent och för två ingen alls. Betraktas moms-

<sup>38</sup> Exkl. Riksteatern.

ändringen i förhållande till statsbidragen uppstår emellertid en tydlig avvikelse, för regionala och lokala institutioner. De regionala och lokala teaterinstitutionernas momskostnader skulle minska med ca 31 mnkr, vilket motsvarar 7 procent av statsbidraget. För de fria teatergrupperna noteras en ökning av momsutgifterna motsvarande 3 procent av statsbidraget. Med hänsyn till den osäkerhet som finns i de underliggande beräkningarna kan egentligen endast sägas att om avdragsbegränsningen för ingående moms slopas vid införande av enhetlig moms elimineras gott och väl de ökade momskostnader som redovisats i tabell 11.

Full avdragsrätt för ingående moms gör regeltolkning enkel och förhindrar inte avsedda tolkningar av mervärdesskattelagen utan att några dramatiska förändringar sker för vare sig staten eller den bidragsstödda professionella teatern och dansen. Initialt kan dock justeringar behöva göras av de statliga bidragen utifrån noggranna beräkningar för respektive teater. Vid införande av enhetlig moms synes det därför vara lämpligt ta bort den lagregel som förhindrar de flesta teatrar att dra av all ingående moms i momsredovisningen. Detta ligger för övrigt också i sakens natur när enhetlig moms införs.

För privatteatrarna, som får kraftigt ökade kostnader vid införande av enhetlig moms, återstår att använda tillgängliga sätt att påverka sina intäkter och kostnader. Det sker främst genom att effektivisera verksamheten, genom insatser för att öka efterfrågan och också genom att höja biljettpriser.

Det kan noteras att det råder bristande konkurrensneutralitet mellan de offentligt stödda teatrarna och privatteatrarna. Det förslag som ovan framförts för att kompensera de offentligt stödda teatrarna för de kostnadsökningar som införandet av enhetlig moms medför förstärker rådande brist på konkurrensneutralitet.

### 3.3 Bild- och formkonstnärerna

#### Karakteristik

Antalet yrkesverksamma bild- och formkonstnärer<sup>39</sup> uppskattas av Konstnärernas Riksorganisation (KRO) till ca 7 000, varav 5 500–6 000 beräknas vara bildkonstnärer och 1 200–1 500 form-

---

<sup>39</sup> Målare, skulptörer, grafiker, tecknare, videokonstnärer, konsthantverkare, formgivare, designer m.fl.

konstnärer. KRO uppskattar att högst 30 procent av KRO:s 3 500 medlemmar är momsregistrerade.

En omfattande undersökning gjordes av SCB om konstnärernas inkomstsituation år 1995. Den visar att bild- och formkonstnärer är den konstnärsgrupp som har lägst inkomster. Medianinkomsten för bild- och formkonstnärerna uppgick till 92 000 kr medan den för hela konstnärskollektivet var 134 000 kr.<sup>40</sup> För bildkonstnärer redovisades endast drygt 11 000 kr i konstnärlig inkomst från näringsverksamhet medan närmare 83 000 kr utgjordes av övriga inkomster som inkluderar såväl konstnärlig inkomst och icke-konstnärlig inkomst från arbetstagande men även icke-konstnärlig inkomst från verksamhet. Det anges i undersökningen att bild- och formkonstnärer pga. konstnärskapets art är egenföretagare och att det är anmärkningsvärt att dessa grupper har så små inkomster av näringsverksamhet.

KRO kräver för medlemskap högskoleutbildning och fem års yrkesverksamhet. Dessa kriterier är allmänt tillämplade för att klassificera en konstnär som yrkesverksam.

KRO beskriver marknaden för konstnärer som fragmentarisk. En del av den är den s.k. gallerimarknaden, där nyproducerad konst utbjuds till försäljning. Omsättningen där uppgår uppskattningsvis till ca 110 mnkr. Därutöver finns försäljning av nyproduktion via konstföreningar på ca 40 mnkr. En större försäljning är den av begagnad konst, som säljs i konst- och antikhandel och på auktioner för uppskattningsvis 400 mnkr. Begagnatmarknaden är dock inte av intresse för konstnärerna utöver ersättningen för upphovsrätt.

De offentliga konstinköpen var viktigast för konstnärerna fram till 1980-talet. Sedan är det särskilt kommunerna och landstingen som dragit ner på inköpen. Staten genom Statens konstråd har en oförändrad beställningsvolym.

Då moms med 25 procent infördes på försäljning av konst på gallerierna år 1991 sjönk försäljningen markant. Tidigare var försäljningen av konst momsfri. Konstinköpen är konjunktur känsliga och troligen något man skjuter på vid sämre tider.

Före momshöjningen på galleriförsäljningen tog galleristen ut 30 procent av konstverkets pris i provision. Efter momshöjningen och efter att försäljningen minskat tas numera ut ca 50 procent i

---

<sup>40</sup> Konstnärerna och trygghetssystemen (SOU 2003:21), bilaga 2.

provision. Det finns två sätt att reglera den ekonomiska relationen mellan konstnär och gallerist.

#### 1. För Galleriförbundets medlemmar

Dessa gallerister säljer i eget namn och lägger på 25 procent i moms på hela försäljningssumman, i enlighet med galleriförbundets regler. Sedan betalar de till konstnären vad de kommit överens om. Det kan röra sig om hälften av försäljningspriset sedan momsen dragits av. Om konstnären är skattepliktig lägger galleristen på 12 procent på det som överenskommit att konstnären ska få. Konstnären redovisar inte försäljningsbeloppet i sin bokföring utan endast vad han eller hon erhållit från galleristen.

#### 2. Gallerier med utställningar, konstnären äger verket

Konstnären redovisar hela försäljningen och, om konstnären är momsskattepliktig, 12 procents moms. Konstnären drar samtidigt av kostnaderna för försäljningen som utgörs av galleristens provision och moms på provisionen. Om provisionen är 40 procent blir avdraget inklusive 25 procents moms lika med 50 procent av konstverkets försäljningspris före ev. moms på 12 procent.

Av konstnärernas intäkter kommer en mindre del från överlåtande av upphovsrättigheter.

### Momsreglerna

Försäljning av konstverk kan, efter de förutsättningar som föreligger i det specifika fallet, antingen vara skattefri eller beskattas med endera 12 procent eller 25 procent. Överlåtelse eller upplåtelse av upphovsmannarätt till ett konstverk beskattas alltid med 6 procent. Här beskrivs reglerna för när de olika momssatserna gäller.

#### Momsfritt

En konstnärs försäljning av egna konstverk är momsfri om försäljningen inte överstiger 300 000 kr och konstnären valt att inte registrera sig för att betala moms. Om beloppsgränsen 300 000 kr överskrids ska moms betalas från första kronan.

**12 procent**

Om konstnären valt att registrera sig för moms betalas moms på all försäljning av egna konstverk. Momssatsen vid konstnärs försäljning av egna konstverk är 12 procent.

Enligt KRO har fler konstnärer upptäckt fördelarna med att betala moms, vilket har inneburit att dessa konstnärer – högst 30 procent av KRO:s medlemmar – låtit registrera sig för moms. Det stora flertalet står dock fortfarande utanför momssystemet. KRO anger två skäl till detta. Det ena är att administrationen känns betungande och avskräckande. Det andra är att kundkretsen består av privatpersoner som inte kan dra av moms. En momsbeläggning av konstförsäljning innebär då en fördyring vilket hämmar försäljningen.

**25 procent**

Frigränsen 300 000 kr och skattesatsen 12 procent gäller endast om konsten säljs av konstnären själv eller genom dennas enskilda firma. Om överlåtelsen görs av ett bolag är momssatsen 25 procent. Även när en konsthandel eller ett galleri säljer konst är skatten 25 procent.

Om konsthandeln/galleriet köpt konstverket av en konstnär som inte är registrerad för moms kan vinstmarginalmetoden användas. Den innebär att momsbeskattning med 25 procent endast sker på vinstmarginalen, dvs. på skillnaden mellan varans försäljningspris och inköpspris.

Det bör noteras att här ovan angivna momsregler avser överlåtelse av konst. I den utsträckning en konstnär bedriver annan verksamhet i anslutning till sitt konstnärskap gäller vanliga momsregler. Det kan t.ex. avse att hålla föredrag.

**6 procent**

När rättigheten till ett konstverk överläts eller upplåts, t.ex. för att framställa affischer eller vykort, är skattesatsen 6 procent. Överlåtelse betyder att den ekonomiska rätten att utnyttja konstverket ställs till förfogande utan begränsning medan upplåtelse innebär en begränsad rättighet enligt avtal.

## Det statliga stödet i stort

Staten stöder bild- och formkonstnärerna direkt genom:

- bidrag på sammanlagt 72 mnkr,<sup>41</sup> till enskilda konstnärer från Konstnärsnämnden,
- individuell visningsersättning med 18 mnkr fördelat av BUS,<sup>42</sup>
- beställningar och inköp av samtida konst för 36,5 mnkr genom Statens konstråd,

I särskilda avsnitt beskrivs närmar de statliga direkta stöden genom Konstnärsnämnden, BUS och Statens konstråd.

Staten stöder vidare bild- och formkonstnärerna indirekt genom bidrag som beslutas av Statens kulturråd till verksamheter och institutioner som i sin tur stöder och utvecklar konst och konstupplevelser. Ett annat indirekt stöd till bild- och formkonstnärerna är Riksutställningar som med en budget på 45 mnkr under 2003 utförde utställningar av samtidskonst på sammanlagt 149 platser. De statliga bidragen till konstmuseerna får också i någon mån räknas som indirekt stöd.

De stödformer som Statens kulturråd disponerar över är

- bidrag till utställare inom bild- och formområdet på 6,9 mnkr. Detta stöd tillkom 1999 och riktar sig till sådana utställare som huvudsakligen utan vinstsyfte bedriver en fortlöpande utställningsverksamhet av samtida bild- och formkonst i ändamålsenliga lokaler till vilka allmänheten har god tillgång,
- bidrag till organisationer inom bild- och formområdet på 29,7 mnkr, varav 3 mnkr till Folkrörelsernas konstfrämjande som ett allmänt verksamhetsbidrag. Bidrag har lämnats i övrigt bl.a. till arrangerande konstföreningar, 1,0 mnkr, konsthantverkskollektiv, 1,2 mnkr, kollektivverkstäder,
- 2 mnkr, centrumbildningarna Konsthantverkscentrum, 2,2 mnkr, och Konstnärscentrum, 1,9 mnkr,
- bidrag på 8 mnkr till utställningsersättning genom organisationer som fått verksamhetsbidrag och som bedriver en regelbunden utställningsverksamhet. Denna utställningsersättning

---

<sup>41</sup> Kostnadsuppgifter om stödet till konstnärerna avser år 2003 om inte annat anges.

<sup>42</sup> BUS, Bildkonst Upphovsrätt i Sverige, är en organisation för bildkonstnärer oavsett uttrycksätt, målare, skulptörer, grafiker, illustratörer, performers, videokonstnärer, konsthantverkare, designers etc. Genom BUS får bildupphovsmannen ersättning när konstverk nyttjas och juridisk hjälp i upphovsrättsfrågor



- erbjuds de konstnärer/konsthantverkare som ställer ut i dessa organisationers utställningsverksamhet,
- utställningsgaranti för tillfällig utställningar. Garantin täcker skada på och förlust av föremål,
  - bidrag på 3,9 mnkr till folkparker, folkets hus, bygdegårdar och nykterhetsrörelsens samlingslokaler för konstinköp.
  - bidrag på 6,7 mnkr till länskonstnärer som finns i 15 län och avser fler konstformer än bild och form; dessa konsulenter ska sprida, stimulera och öka kunskapen om konst och kultur samt höja kvaliteten inom amatörkulturen; de arbetar särskilt med att engagera barn och ungdomar,
  - bidrag till kultur i arbetslivet, 8,3 mnkr, för att öka möjligheterna till konstnärliga upplevelser, förbättra arbetsplatsens estetiska miljö och utveckla samspelet med yrkesmässigt arbetande konstnärer; avser fler konstformer än bild och form,
  - bidrag till Akademien för de fria konsterna. 1,7 mnkr år 2003,
  - bidrag till organisationer för internationellt kulturutbyte, bl.a. till Baltic Art Center på Gotland.

Utöver ovanstående direkta stöd finns en indirekt subvention till de bild- och formkonstnärer som är registrerade för moms i och med att dessas försäljning av egen konst beskattas med en reducerad moms på 12 procent. Subventionen uppgår följaktligen till 13 procent på den försäljningssumma varpå moms betalas. Det bör dock noteras att en konstnärs överlåtelse av konst fram till 1991 var undantagen från moms.

### **Konstnärsnämndens stipendier och bidrag**

Det direkta statliga stödet till bild- och formkonstnärer genom Konstnärsnämnden uppgick till ca 66,5 mnkr år 2003 (se tabell 13). Härtill kom statliga inkomstgarantier på uppskattningsvis 5,5 mnkr.

**Tabell 13 Beslutade och löpande stipendier och bidrag i kronor åren 2001–2003<sup>43</sup>**

Kategori	2001	2002	2003
Ettåriga arbetsstipendier	6 800 000	6 000 000	7 650 000
Tvååriga arbetsstipendier	30 360 000	32 670 000	32 560 000
Femåriga arbetsstipendier	0	0	0
Summa arbetsstipendier	37 160 000	38 670 000	40 210 000
Stora stipendiet	250 000	250 000	250 000
Stockholms ateljéstipendium	0	110 000	110 000
Dynamostipendiet	100 000	100 000	100 000
Långtidsstipendier	4 538 700	4 718 550	4 805 700
Pensionsbidrag	4 800 000	4 580 000	4 260 000
Efterlevandebidrag	20 000	20 000	20 000
Tillfälliga bidrag	0	0	0
Assistentstipendier	750 000	705 000	930 000
Allmänna projektbidrag	4 986 000	5 000 000	6 200 000
Utl. konstnärer vid IASPIS <sup>44</sup> -ateljé	1 027 000	974 000	1 255 000
Svenska konstn. vid IASPIS-ateljé	1 210 000	1 340 000	1 215 000
Svenska konstn. vid utlandsateljé	1 704 000	1 714 000	2 055 000
Bidrag till int. kulturutbyte	3 697 000	5 139 000	5 126 000
<b>Totalsumma</b>	<b>60 242 700</b>	<b>63 320 550</b>	<b>66 536 700</b>

De i tabellen förtecknade stipendierna och bidragen beskrivs i det följande grupperade under rubriker för stipendier och bidrag som kan sökas respektive stipendier och bidrag som ges utan ansökan.

### Stipendier och bidrag som kan sökas

Under 2003 fördelade Bildkonstnärnsfonden<sup>45</sup> 57 mnkr i stipendier och bidrag till bild- och formkonstnärer efter ansökan.

#### *Arbetsstipendier*

Större delen av Bildkonstnärnsfondens bidrag till bild- och formkonstnärer ges i form av s.k. arbetsstipendier. De syftar till att ge professionella konstnärer ekonomisk trygghet under konstnärlig

<sup>43</sup> Konstnärnsnämndens årsredovisning 2003.

<sup>44</sup> International Artist's Studio Program in Sweden.

<sup>45</sup> Bildkonstnärnsfonden är det organ inom Konstnärnsnämnden som fördelar de flesta bidragen till bild- och formkonstnärer.

verksamhet. Under år 2003 uppgick arbetsstipendierna till sammanlagt 40 mnkr. De är endera ettåriga eller tvååriga och inte skattepliktiga. Fr.o.m. 2004 delar Bildkonstnärnsfonden även ut femåriga skattepliktiga arbetsstipendier. Ett ettårigt arbetsstipendium uppgår till 90 000 kr och ett tvåårigt till 110 000 kr. Antalet ettåriga arbetsstipendier var 85 år 2003 och antalet tvååriga 296, varav 145 nya.

#### *Assistentstipender*

Bildkonstnärnsfonden fördelar assistentstipendier till konstnärer som vill arbeta under 10 månader med en mer erfaren kollega. Under 2004 gavs 10 assistentstipendier på sammanlagt 930 000 kr.

#### *Projektbidrag*

Projektbidrag kan sökas för ett mer omfattande konstnärligt experiment- eller utvecklingsarbete. Under 2003 utdelade Bildkonstnärnsfonden 26 projektbidrag på 6 200 000 kr, vilket innebär att det genomsnittliga projektbidraget uppgick till 238 500 kr.

#### *Resebidrag och bidrag till internationellt kulturutbyte*

Bildkonstnärnsfonden ger bidrag för studie- och arbetsvistelser i utlandet och för utställningar i utlandet. Fonden fördelar också bidrag till internationella samarbeten på svensk botten samt ateljéstipendier för vistelse vid fyra ateljéer i utlandet. Bidrag ges också för internationellt kulturutbyte som deltagande i festivaler och workshops utomlands. Bidragen kan också avse inbjudan av utländska konstnärer till Sverige. Under 2003 fördelades 9 651 000 kr i sådana bidrag.

#### **Stipendier och bidrag som ges utan ansökan**

Under 2003 fördelades 9,5 mnkr i stipendier och bidrag till bild- och formkonstnärer utan ansökan. Utöver detta har under 2003 utfallit uppskattningsvis 5,5 mnkr i statliga inkomstgarantier till bild- och formkonstnärer.

#### *Stora stipendier*

Bildkonstnärnsfonden delar årligen ut ett stort stipendium på 250 000 kr till en bildkonstnär som gjort betydande insatser för konsten. Vidare har Bildkonstnärnsfonden tillsammans med Stockholms stad inrättat ett s.k. ateljéstipendium för en i Stockholm bosatt konstnär. Förutom ett tvåårigt arbetsstipendium

om 110 000 kr per år innefattar stipendiet tillgång till en ateljé under två år samt tillgång till en stor utställningslokal. Utöver detta finns det s.k. Dynamostipendiet på 100 000 kr som ges till person som på eget uppdrag skapar nya möjligheter för konstnärer att möta sin publik.

#### *Långtidsstipendier*

Till konstnärer som under längre tid dokumenterat konstnärlig verksamhet av god kvalitet ges långtidsstipendier. De är på 10 år med undantag för ett som är på 5 år. Långtidsstipendierna uppgår till tre basbelopp, vilket år 2004 motsvarar ca 118 000 kr före skatt. Inom bild- och formområdet utdelades 5 långtidsstipendier år 2003. Antalet innehavare var 39.

#### *Statliga inkomstgarantier*

Inkomstgarantier på livstid beviljas konstnärer som står för konstnärlig verksamhet av hög kvalitet och stor betydelse för svenskt kulturliv. Garantin uppgår till fem basbelopp och motsvarar ca 196 000 kr år 2004. Garantin reduceras med innehavarens egna inkomster så att om dessa uppgår till ca 245 000 kr utfaller inget garantibelopp. Antalet inkomstgarantier inom bild- och formområdet var 51 stycken år 2003. Då det totalt finns 157 innehavare av inkomstgarantier innebär detta att ca en tredjedel av inkomstgarantierna på 16,9 mnkr, dvs. något över 6,5 mnkr, har tillfallit bild- och formkonstnärer.

#### *Pensionsbidrag, efterlevandebidrag*

Konstnärsnämnden fördelar inte längre nya pensionsbidrag och efterlevandebidrag. Sådant bidrag har erhållits på livstid. År 2003 fanns 213 innehavare av pensionsbidrag om 20 000 kr per år. Det totala bidragsbeloppet var 4 260 000 kr.

Vidare finns två innehavare av efterlevandebidrag. Sådant bidrag har givits till efterlevande till konstnär, efterlevandebidrag, som haft något av vissa statliga bidrag. Efterlevandebidraget är på 10 000 kr årligen och ges på livstid.

## Individuell visningsersättning genom BUS

Individuell visningsersättning<sup>46</sup> är ett statligt bidrag som ger ersättning till bild- och formkonstnärer vilkas konstverk i offentlig ägo visas offentligt. Ersättningen är det konstnärstöd som har störst bredd och som når flest konstnärer. Individuell visningsersättning infördes efter ett riksdagsbeslut 1997 och fördelas årligen av BUS. Anslagsposten till visningsersättning var 18,2 mnkr år 2003.

Syftet med individuell visningsersättning är att ge bildkonstnärerna ekonomisk och arbetsmässig trygghet. Det är en kompensation för att konstnären, enligt en inskränkning i upphovsrättslagen, inte har rätt att ta betalt när överlåtna konstverk visas offentligt. Man kan jämföra individuell visningsersättning med den ersättning som författare får när deras böcker lånas ut på offentliga bibliotek.

## Statens konstråds förvärv av samtidskonst

Statens konstråd disponerar ett anslag på 40,4 miljoner kr år 2004 (36,5 mnkr år 2003) för förvärv av svensk samtidskonst till offentliga miljöer. Konstrådet beställer konst för en bestämd byggnad eller en särskild miljö varvid en eller flera konstnärer får i uppdrag att gestalta ett rum eller en plats. Konstrådet köper också in konst på utställningar för placering i statliga lokaler. Ett övergripande syfte med Konstrådets verksamhet är att göra den samtida konsten tillgänglig för allmänheten.

## Konsekvenser av införande av enhetlig moms

Först kan konstateras att de olika bidrag och stöd på annat sätt som redogjorts för tidigare inte påverkas av införande av enhetlig moms. Statens konstråd som köper in och lägger ut beställningar på konstverk får visserligen betala högre moms på konstverken men får å andra sidan tillbaka ingående moms genom det rekvisitionsförfarande som tillämpas vid statliga myndigheter.

Majoriteten av de bild- och formkonstnärer som inte är momspliktiga påverkas inte av införande av enhetlig moms, på annat sätt än att inköpen till den konstnärliga verksamheten blir något

---

<sup>46</sup> Förordning (1996:1605) om individuell visningsersättning.

billigare med enhetlig moms, eftersom de inte är registrerade för moms. De som påverkas är de konstnärer som redovisar moms på sin försäljning. Av KRO:s 3 500 medlemmar är det enligt KRO:s uppskattning högst 30 procent som redovisar moms. Utgående ifrån denna andel skulle det röra sig om högst 2 000 professionella bild- och formkonstnärer som redovisar moms på sin försäljning av konstverk.

För dessa bild- och formkonstnärer som i dag är registrerade för och betalar moms kommer införande av enhetlig moms på ca 22 procent att medföra ökade momskostnader. Detta påverkar dock inte försäljningen till företag, stat, kommuner och landsting eftersom dessa får dra av ingående moms på konstinköpen antingen genom att de själva har utgående moms eller, när det gäller stat, kommun och landsting, genom särskilda kompensationsystem för ingående moms. Det som påverkas är försäljningen till privatpersoner och ideella organisationer som inte betalar moms.

Hur mycket momsen ökar påverkas till största delen av ökningen av momsskattesatsen. Om denna ökar från nuvarande 12 procent till 22 procent innebär detta att den utgående momsen ökar med 10 procentenheter.

### Sätt att motverka negativa effekter av en enhetlig momssats

Det statliga stödsystemet är, som framgått av beskrivningen ovan, uppdelat på många olika individuella stipendier och bidrag, vid sidan om ett antal generella bidrag. På senare år synes dock en inriktning finnas mot mer generellt verkande bidrag. På förslag av Konstnärsutredningen<sup>47</sup> infördes 1999 ett generellt stöd på 6,9 mnkr som fördelas av Statens kulturråd till utställare inom bild- och formområdet. Det är begränsat till utställare som bedriver sin verksamhet huvudsakligen utan vinstsyfte. Samtidigt infördes utrustningsbidrag till kollektivverkstäder.

Om ökat stöd ska ges till bild- och formkonstnärer då enhetlig moms införs bör staten fortsätta på den inslagna vägen att ge generellt stöd. KRO har påtalat den negativa effekt som uppstod på efterfrågan av konst när 25 procents moms infördes på konstgalleriernas försäljning år 1991. I det sammanhanget ökade provisionskostnaderna från ca 30 procent av konstverkets pris till ca 50 procent. Därför ligger det nära till hands att pröva möjlig-

<sup>47</sup> Betänkandet Generella konstnärsstöd, SOU 1997:184.

heterna till stöd till utställare, ett s.k. galleristöd, för att nedbringa provisionskostnaderna till den nivå som fanns före 1991.

### **Slutsats: Konstnärerna berörs troligen i liten omfattning**

Vår utredning har visat att huvuddelen – minst 70 procent – av bild- och formkonstnärerna inte är registrerade för moms. Dessa berörs följaktligen inte av en övergång till enhetlig moms.

Utredningen har också visat att av dem som betalar moms kommer endast försäljningen till privatpersoner och allmännyttiga ideella föreningar att påverkas av ett införande av enhetlig moms. Övriga köpare av konst, dvs. företag, stat, kommun och landsting, berörs inte eftersom de får dra av eller får tillbaka betald moms. Vår bedömning är att de senare svarar för en stor andel av inköpen av momsbelagd konst.

Vi bedömer vidare att försäljningen av konst till privatpersoner i stor utsträckning sker utan att moms erläggs.

Vår slutsats blir därför att en omläggning till enhetlig moms i mycket liten grad kommer att påverka konstförsäljningen.

## **4 Empiri: Insamling av data via postenkäten**

### **4.1 Allmänt om enkäten**

Statskontoret har låtit Statistiska centralbyrån (SCB) genomföra en enkätundersökning bland ett urval av företag inom 10 olika branscher. Enkäten har utförts i form en postenkät med två påminnelser. Svarsfrekvensen var 72 %, vilket får anses vara en bra siffra för en frivillig enkät.

### **Population och urval**

Undersökningens population utgjordes av de företag som har betalat mervärdesskatt med 6 % momssats under första halvåret 2004 och som finns inom följande branscher:

22 121	Dagstidningsförlag
601	Järnvägsbolag
60 211	Kollektivtrafikverksamhet

60 211	Alla 19 länstrafikhuvudmän
60 212	Linjebussverksamhet
6022	Taxitrafik
6023	Annan landtransport av passagerare
9213	Filmvisning
9231	Konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet
92 320	Drift av teatrar, konserthus o.dyl.

I undersökningen har vi använt stratifierat urval. Stratifieringen grundades på företagets bransch och omsättning.

Tabell 14 visar population och urval inom respektive strata.



Tabell 14 Population och urval fördelad på strata

Stratum	Stratum klartext	Population	Urval
022121 1	Dagstidningsförlag	1	1
022121 2	Dagstidningsförlag	7	7
022121 3	Dagstidningsförlag	2	2
022121 4	Dagstidningsförlag	67	67
060100 1	Järnvägsbolag	1	1
060100 3	Järnvägsbolag	1	1
060100 4	Järnvägsbolag	7	7
060211 1	Kollektivtrafikverksamhet	2	2
060211 2	Kollektivtrafikverksamhet	4	4
060211 3	Kollektivtrafikverksamhet	4	4
060211 4	Kollektivtrafikverksamhet	26	26
x60211 0	Länstrafikhuvudmän	1	1
x60211 3	Länstrafikhuvudmän	1	1
x60211 4	Länstrafikhuvudmän	17	17
060212 1	Linjebussverksamhet	63	63
060212 2	Linjebussverksamhet	53	53
060212 3	Linjebussverksamhet	34	34
060212 4	Linjebussverksamhet	37	37
060220 1	Taxitrafik	536	60
060220 2	Taxitrafik	203	51
060220 3	Taxitrafik	84	28
060220 4	Taxitrafik	52	52
060230 1	Annan landtransport av passagerare	55	55
060230 2	Annan landtransport av passagerare	44	44
060230 3	Annan landtransport av passagerare	38	38
060230 4	Annan landtransport av passagerare	21	21
092130 1	Filmvisning	10	10
092130 2	Filmvisning	5	5
092130 3	Filmvisning	4	4
092130 4	Filmvisning	4	4
092310 1	Konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet	28	28
092310 2	Konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet	17	17
092310 3	Konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet	11	11
092310 4	Konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet	15	15
092320 1	Drift av teatrar, konserthus o.d.	10	10
092320 2	Drift av teatrar, konserthus o.d.	2	2
092320 3	Drift av teatrar, konserthus o.d.	6	6
092320 4	Drift av teatrar, konserthus o.d.	10	10
	<b>Totalt</b>	<b>1 483</b>	<b>799</b>

## Postenkät

Datansamlingen gjordes med postenkäter. Det första utskicket genomfördes den 13 oktober 2004, sedan skickades två påminnelser ut till dem som inte besvarat enkäten. Dessa utskick skedde med tio dagars mellanrum. Den första påminnelsen bestod av ett tack- och påminnelsekort och den andra påminnelsen var en enkät-påminnelse. Ett utdrag från enkäten visas i det följande.

**Effekter av olika mervärdesskattesatser**

**1** Vad har den reducerade momsen på 6 procent betytt för er verksamhet i jämförelse med om ni hade betalat full moms (25 procent)?

■ Flera alternativ kan anges.

1 Lågre priser  
 2 Större försäljningsvolym  
 3 Högre kvalitet på produktionen  
 4 Högre vinst  
 5 Annat, nämligen  
 6 Ingen särskild betydelse

**2a** Antag att de reducerade momsatserna avskaffades och att en enhetlig moms på 21 procent infördes. Vad skulle den omedelbara effekten bli för ert företag (0-2 år)?

■ Flera alternativ kan anges.

\* Exempel på Ökade intäkter från andra källor: Sponsring, annan försäljning och bidrag.

Prishöjning (inkl. moms) →  1  2  3  4

Medre än 5 %    5-10 %    11-15 %    Mer än 15 %

1 Lågre kvalitet på produkterna/tjänsterna  
 2 Lågre försäljningsvolym  
 3 Effektivisering  
 4 Ökade intäkter från andra källor,\* nämligen  
 5 Annat, nämligen  
 7 Inget händer

**2b** Vad skulle effekten bli på lite längre sikt (2-6 år)?

■ Flera alternativ kan anges.

\* Exempel på Ökade intäkter från andra källor: Sponsring, annan försäljning och bidrag.

Prishöjning (inkl. moms) →  1  2  3  4

Medre än 5 %    5-10 %    11-15 %    Mer än 15 %

1 Lågre kvalitet på produkterna/tjänsterna  
 2 Lågre försäljningsvolym  
 3 Effektivisering  
 4 Ökade intäkter från andra källor,\* nämligen  
 5 Annat, nämligen  
 7 Inget händer

SCB S 01/19/07, SCB-Forsk, Örebro 2004-10

**Statistiska centralbyrån**  
 Sveriges statistiska myndighet  
 Enheten för tjänsteförhållanden 751 89 ÖREBRO

Kontaktpersoner: **Texten** Fredrik Hult 019-17 62 06  
 Ulla Angarano 019-17 62 06  
**E-post** fredrik.hult@scb.se  
 ulla.angarano@scb.se  
**Fax** 019-17 69 24

<p>3 Hur tror du att eventuella bidragsgivare (avser bidrag från det allmänna) skulle agera om ert företag/organisation höjde priset till följd av en momsökning?</p>	<p><input type="checkbox"/> 1 Sänka bidraget</p> <p><input type="checkbox"/> 2 Låta bidraget vara oförändrat</p> <p><input type="checkbox"/> 3 Höja bidraget</p> <p><input type="checkbox"/> 4 Vet inte</p> <p><input type="checkbox"/> 5 Företaget har inget bidrag</p>										
<p>4 Antag att era kunder välde mellan er produkt/tjänst och några andra produkter/tjänster. Vilka skulle dessa andra konkurrerande produkter/tjänster vara?</p> <p>■ Ange högst tre olika.</p>	<p>Konkurrerande produkt/tjänst</p> <p>1 <input type="text"/></p> <p>2 <input type="text"/></p> <p>3 <input type="text"/></p> <p><input type="checkbox"/> 4 Finns ingen konkurrerande produkt/tjänst</p>										
<p>5 Hur stora offentliga bidrag hade ert företag/organisation år 2002?</p> <p>Från kommun .....</p> <p>Från landsingsmotiv .....</p> <p>Från staten .....</p> <p>Från EU .....</p>	<table border="1"> <tr> <td>Belopp anges i 1 000-tal kronor</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td>         </td> </tr> <tr> <td></td> <td>         </td> </tr> <tr> <td></td> <td>         </td> </tr> <tr> <td></td> <td>         </td> </tr> </table> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <p><b>Exempel</b> Två miljoner (2 000 000) = aktiv 2000.</p> </div>	Belopp anges i 1 000-tal kronor									
Belopp anges i 1 000-tal kronor											
<p>Eventuella synpunkter</p> <table border="1" style="width: 100%; height: 50px;"> <tr><td> </td></tr> <tr><td> </td></tr> <tr><td> </td></tr> <tr><td> </td></tr> <tr><td> </td></tr> </table>											

**Svarsfrekvenser och bortfall**

I tabell 15 delas svaren upp i besvarade enkäter och bortfall. Enkät-svaren uppgår till 72 procent. Endast 2 procent av bortfallet har avböjt medverkan.

Tabell 15 Svarsfrekvens per stratum, antal

Stratum	Stratum klartext	Urval	Antal svar	Bortfall
022121 1	Dagstidningsförlag	1	1	0
022121 2	Dagstidningsförlag	7	4	3
022121 3	Dagstidningsförlag	2	2	0
022121 4	Dagstidningsförlag	67	43	24
060100 1	Färnvägsbolag	1	1	0
060100 3	Färnvägsbolag	1	1	0
060100 4	Färnvägsbolag	7	4	3
060211 1	Kollektivtrafikverksamhet	2	2	0
060211 2	Kollektivtrafikverksamhet	4	4	0
060211 3	Kollektivtrafikverksamhet	4	4	0
060211 4	Kollektivtrafikverksamhet	26	21	5
060211 0	Länstrafikhuvudmän	1	0	1
060211 3	Länstrafikhuvudmän	1	1	0
060211 4	Länstrafikhuvudmän	17	16	1
060212 1	Linjebussverksamhet	63	43	20
060212 2	Linjebussverksamhet	53	39	14
060212 3	Linjebussverksamhet	34	25	9
060212 4	Linjebussverksamhet	37	34	3
060220 1	Taxitrafik	60	39	21
060220 2	Taxitrafik	51	29	22
060220 3	Taxitrafik	28	17	11
060220 4	Taxitrafik	52	39	13
060230 1	Annan landtransport av passagerare	55	42	13
060230 2	Annan landtransport av passagerare	44	33	11
060230 3	Annan landtransport av passagerare	38	29	9
060230 4	Annan landtransport av passagerare	21	17	4
092130 1	Filmvisning	10	9	1
092130 2	Filmvisning	5	2	3
092130 3	Filmvisning	4	2	2
092130 4	Filmvisning	4	3	1
092310 1	Konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet	28	15	13
092310 2	Konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet	17	12	5
092310 3	Konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet	11	8	3
092310 4	Konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet	15	9	6
092320 1	Drift av teatrar, konserthus o.d.	10	10	0
092320 2	Drift av teatrar, konserthus o.d.	2	2	0
092320 3	Drift av teatrar, konserthus o.d.	6	4	2
092320 4	Drift av teatrar, konserthus o.d.	10	8	2
	<b>Totalt</b>	<b>799</b>	<b>574</b>	<b>225</b>

## Databeredning

Databeredningen genomfördes av Enkätprogrammet vid SCB. Svarsdatafilen kompletterades med vikter för uppräknig till populationsnivå. Denna datafil används för tabellframställning.

## Redovisning av resultat

I kapitlen om kollektivtrafiken och kultursektorn har vissa delar från enkätsvaren refererats. I detta kapitlet kommer enkätsvaren att visas deskriptivt och översiktligt komparativt, dvs. olika branscher inom respektive område kan jämföras med varandra. Enkätsvaren presenteras i form av viktade frekvenstabeller där urvalet räknats om för att motsvara populationen. Totalt ingår 1484 företag i populationen. Spridningen är dock stor mellan olika branscher. Givet vår definition av populationen finns det t.ex. endast 9 järnvägsföretag. På motsatta sidan finns taxiföretagen som är 875 stycken.

### 4.2 Översiktligt om enkätsvaren

En tanke med enkäten var att genom att fråga respondenterna både hur de tidigare påverkats av den reducerade mervärdesskattesatsen och hur de tror att de skulle agera om nuvarande reducerade mervärdesskattesats höjdes, försöka skatta ett framtida beteende. Fråga 1 handlade således om hur respondenten agerat till följd av en reducerad skattesats (se tabell 16).

**Tabell 16 Vad har den reducerade momsen på 6 procent betytt för er verksamhet i jämförelse med om ni betalat full moms (25 procent)?**

\* Fler alternativ får anges

Procent av populationen<sup>48</sup>

	Lägre priser	Större försäljnings- volym	Högre kvalitet på produktionen	Högre vinst	Annat	Ingen särskild betydelse
Dagstidningsutgivning	69 %	49 %	9 %	4 %	10 %	8 %
Järnvägstransport	42 %	81 %	11 %	19 %	19 %	19 %
Kollektivtrafikverksamhet	51 %	53 %	17 %	6 %	17 %	13 %
Länstrafikhuvudmän	67 %	67 %	39 %	0 %	45 %	6 %
Linjebussverksamhet	70 %	65 %	8 %	11 %	6 %	10 %
Taxitrafik	69 %	54 %	12 %	20 %	7 %	8 %
Annan landtransport av passagerare	74 %	67 %	10 %	12 %	5 %	9 %
Filmvisning	54 %	72 %	0 %	0 %	9 %	9 %
Konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet	58 %	48 %	17 %	17 %	12 %	23 %
Drift av teatrar, konserthus o.d.	66 %	49 %	22 %	13 %	29 %	0 %
<b>Totalt</b>	<b>68 %</b>	<b>57 %</b>	<b>12 %</b>	<b>16 %</b>	<b>9 %</b>	<b>9 %</b>

Som tabell 16 anger tycks effekten på priset varit störst på dagstidningsbranschen, linjebussverksamhet samt taxitrafik. Respondenterna inom järnväg, kollektivtrafiken samt filmvisning anser att den reducerade skattesatsen haft en relativt liten betydelse på priset.

Minst betydelse tycks den reducerade mervärdesskattesatsen ha haft för konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet. Inom denna bransch svarar 23 procent att den reducerade momsen inte haft någon betydelse. Troligen har den ymniga floran av olika skattesatser haft betydelse för resultatet. Försäljning av konstverk kan antingen vara skattefri, beskattas med 25 procent eller beskattas med 12 %. Överlåtelse eller upplåtelse av upphovsmannarätt beskattas med 6 procent. Frågan utgick specifikt från 6 procent, vilket kan ha haft stor betydelse för resultatet.

<sup>48</sup> Eftersom flera alternativ har kunnat anges adderar procentalen inte till 100.

I fråga 2 ber vi respondenterna spekulera i en hypotetisk fråga. I tabell 16 ansåg 68 procent att en reducerad moms om 6 procent inneburit en prissänkning. I tabell 17 (fråga 2) anser 81 procent att ett införande av en enhetlig momssats på 21 procent skulle innebära prishöjningar.

Det är intressant att notera att inom konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet tror så många som 30 procent av företagen att inget händer. Det stödjer vår hypotes från tidigare att konstnärlig verksamhet inte påverkas i större omfattning.

**Tabell 17 Antag att de reducerade momssatserna avskaffades och att en enhetlig moms på 21 procent infördes. Vad skulle den omedelbara effekten bli för ert företag (0–2 år)?**

\* Fler alternativ får anges  
Procent av populationen<sup>49</sup>

	Pris- höjning	Lägre kvalitet på produkterna/ tjänsterna	Lägre för- säljnings- volym	Effek- tivisering	Ökade intäkter från andra källor	Annat	Inget händer
Dagstidningsutgivning	80 %	22 %	80 %	17 %	4 %	16 %	4 %
Järnvägstransport	100 %	31 %	81 %	0 %	0 %	0 %	19 %
Kollektivtrafikverksamhet	87 %	6 %	79 %	7 %	14 %	17 %	0 %
Länstrafikhuvudmän	84 %	39 %	78 %	11 %	11 %	50 %	6 %
Linjebussverksamhet	75 %	10 %	76 %	3 %	1 %	8 %	5 %
Taxitrafik	85 %	10 %	65 %	2 %	0 %	16 %	5 %
Annan landtransport av passagerare	78 %	11 %	77 %	4 %	0 %	6 %	4 %
Filmvisning	57 %	0 %	77 %	0 %	0 %	10 %	5 %
Konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet	60 %	15 %	55 %	0 %	3 %	7 %	30 %
Drift av teatrar, konserthus o.d.	87 %	21 %	73 %	13 %	0 %	38 %	0 %
<b>Totalt</b>	<b>81 %</b>	<b>12 %</b>	<b>69 %</b>	<b>3 %</b>	<b>1 %</b>	<b>15 %</b>	<b>6 %</b>

Tabell 18 visar hur respondenterna fördelar sig på olika nivåer; från ingen prishöjning till mer än 15 %.

<sup>49</sup> Eftersom flera alternativ har kunnat anges adderar procenttalen inte till 100.

**Tabell 18** Antag att de reducerade momssatserna avskaffades och att en enhetlig moms på 21 procent infördes. Vad skulle den omedelbar effekten bli för ert företag (0–2 år)?

	Prishöjning inklusive moms					Ej svar	Totalt
	Ingen prishöjning	Mindre än			Mer än		
		5 %	5-10 %	11-15 %			
Dagstidningsutgivning	20 %	2 %	16 %	34 %	26 %	2 %	100 %
Järnvägstransport	0 %	0 %	19 %	42 %	39 %	0 %	100 %
Kollektivtrafikverksamhet	13 %	0 %	6 %	48 %	33 %	0 %	100 %
Länstrafikhuvudmän	16 %	0 %	17 %	39 %	28 %	0 %	100 %
Linjebussverksamhet	25 %	2 %	9 %	38 %	24 %	2 %	100 %
Taxitrafik	15 %	5 %	18 %	30 %	28 %	4 %	100 %
Annan landtransport av passagerare	22 %	1 %	6 %	46 %	25 %	1 %	100 %
Filmvisning	43 %	0 %	9 %	23 %	19 %	6 %	100 %
Konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet	40 %	5 %	11 %	23 %	22 %	0 %	100 %
Drift av teatrar, konserthus o.dyl.	13 %	4 %	13 %	47 %	16 %	7 %	100 %
<b>Totalt</b>	<b>19 %</b>	<b>4 %</b>	<b>14 %</b>	<b>34 %</b>	<b>26 %</b>	<b>3 %</b>	<b>100 %</b>

Tabell 18 visar att det flesta som tror att skatthöjningen skulle övervältras på priset ligger inom spannet 11–15 procent, men även många tror på en övervältring som skulle överstiga skattesats-höjningen. Då man jämför olika branscher visar det sig att framförallt transportsektorerna tror på höga prisökningar, emedan kulturbranscherna tror på betydlig måttligare prishöjningar (om några alls). Inom konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet tror de flesta inte att priset kommer att höjas.

Tabell 19 och 20 avser samma frågor som i tabell 17 och 18, men på lång sikt (2–5 år)



**Tabell 19 Vad skulle effekten bli på lite längre sikt (2–5 år)?**

\* Fler alternativ får anges

Procent

	Pris- höjning	Lägre kvalitet på produkterna/ tjänsterna	Lägre för- säljnings- volym	Effek- tivisering	Ökade intäkter från andra källor	Annat	Inget händer
Dagstidningsutgivning	73 %	34 %	82 %	20 %	4 %	16 %	4 %
Järnvägstransport	89 %	31 %	100 %	0 %	0 %	0 %	19 %
Kollektivtrafikverksamhet	81 %	21 %	62 %	10 %	14 %	26 %	0 %
Länstrafikhuvudmän	72 %	50 %	78 %	16 %	6 %	50 %	6 %
Linjebussverksamhet	70 %	12 %	71 %	3 %	0 %	8 %	6 %
Taxitrafik	70 %	18 %	70 %	5 %	1 %	17 %	6 %
Annan landtransport av							
passagerare	73 %	13 %	73 %	6 %	1 %	6 %	7 %
Filmvisning	52 %	5 %	72 %	5 %	5 %	10 %	5 %
Konstnärlig, litterär och							
artistisk verksamhet	51 %	16 %	54 %	5 %	7 %	7 %	30 %
Drift av teatrar, konserthus o.dyl.							
	79 %	22 %	70 %	13 %	0 %	46 %	0 %
<b>Totalt</b>	<b>70 %</b>	<b>18 %</b>	<b>71 %</b>	<b>6 %</b>	<b>2 %</b>	<b>15 %</b>	<b>7 %</b>

I ekonomisk teori kommer vid perfekt konkurrens full övervältring att ske på lång sikt. De som svarat på vår enkät tror att på lång sikt är det mindre troligt att skattehöjningen tas ut i form av prishöjningar. Istället tror de att de kommer att anpassa produktionen och minska försäljningsvolymen. Det gäller i särskild utsträckning dagstidningar och de 9 järnvägsföretagen. Företag inom konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet tror i särskilt liten omfattning att en skattesatshöjning kommer att påverka pris och volym.

En intressant notering är att betydligt fler tror att effektiviseringar och sänkningar av kvaliteten är möjliga på lång sikt än på kort. Det gäller särskilt dagstidningsbranschen, länstrafikhuvudmännen samt taxitrafiken. Detta är fullt logiskt och rimligt eftersom det ofta är svårt att förändra produktionen på kort sikt.

Tabell 20 visar på en liknande bild som tabell 18, med skillnaden att betydligt fler inte tror på någon prisökning. Bland de som tror

på prishöjningar ligger majoriteten i spannet 11–15 procent. Relativt många tror att prishöjningarna kan överstiga 15 procent.

**Tabell 20 Vad skulle effekten bli på lite längre sikt (2–5 år)?**

Procent	Prishöjning inklusive moms						Ej svar	Totalt
	Ingen prishöjning	Mindre än			Mer än			
		5 %	5–10 %	11–15 %	15 %			
Dagstidningsutgivning	27 %	4 %	7 %	30 %	26 %	6 %	100 %	
Järnvägstransport	11 %	0 %	19 %	31 %	39 %	0 %	100 %	
Kollektivtrafikverksamhet	19 %	6 %	14 %	25 %	34 %	3 %	100 %	
Länstrafikhuvudmän	28 %	11 %	22 %	17 %	17 %	6 %	100 %	
Linjebussverksamhet	30 %	4 %	10 %	28 %	24 %	5 %	100 %	
Taxitrafik	30 %	4 %	9 %	28 %	24 %	4 %	100 %	
Annan landtransport av passagerare	27 %	1 %	9 %	32 %	29 %	2 %	100 %	
Filmvisning	48 %	0 %	9 %	23 %	19 %	0 %	100 %	
Konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet	49 %	2 %	9 %	18 %	20 %	2 %	100 %	
Drift av teatrar, konserthus o.dyl.	21 %	0 %	14 %	41 %	16 %	8 %	100 %	
<b>Totalt</b>	<b>30 %</b>	<b>4 %</b>	<b>9 %</b>	<b>28 %</b>	<b>25 %</b>	<b>4 %</b>	<b>100 %</b>	

En intressant notering med tabell 20 är dock att gruppen som inte tror på någon prishöjning alls är den största.

Länstrafikhuvudmännen tror på betydligt lägre prisökningar på lång sikt än på kort. Det gäller särskilt gruppen ”ingen prishöjning” (från 16 % till 28 %) och gruppen ”mindre än 5 %” (från 0 % till 11 %).

En viktig fråga är hur företagen tror att *bidragsgivaren* skulle reagera om priset höjdes. Tabell 21 visar respondenternas svar.

**Tabell 21 Hur tror du att eventuella bidragsgivare skulle agera om ert företag/organisation höjde priset till följd av en momshöjning?**

Procent	Sänka	Låta bidraget	Höja	Vet	Företaget	Totalt
	bidraget	vara oförändrat	bidraget	inte	har inget	bidrag
Dagstidningsutgivning	2	11	0	38	49	100
Järnvägstransport	0	11	0	0	89	100
Kollektivtrafikverksamhet	0	14	3	14	69	100
Länstrafikhuvudmän	12	53	6	30	0	100
Linjebussverksamhet	2	1	1	8	88	100
Taxitrafik	2	0	0	9	90	100
Annan landtransport av passagerare	3	3	1	6	87	100
Filmvisning	0	6	0	5	89	100
Konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet	0	5	0	6	89	100
Drift av teatrar, konserthus o.d.	0	43	0	34	23	100
<b>Totalt</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>84</b>	<b>100</b>

Tabell 21 visar att av de respondenter som har bidrag och som inte svarat ”vet ej”, finns det en majoritet som inte tror att bidragsgivaren låter sig påverkas. Störst spridning finns bland Länstrafikhuvudmännen där 12 procent tror att bidragsgivaren skulle sänka priserna om de höjde priset.

Detta kan tyckas stödja vår hypotes sedan tidigare att priset är starkt reglerat av de regionala politiska systemen.

## 5 Avslutande diskussion

### 5.1 Reducerad moms som subvention

En reducerad mervärdesskattesats är en subvention (eller förmån) på samma sätt som ett direkt bidrag. I SOU1995:36, *Förmåner och sanktioner – En samlad redovisning*, beskrivs hur subventioner kan komma mottagaren till del på olika sätt, bl.a. i form av transfereeringar, skatteavvikelser, förmånliga lån, garantier, regleringar eller tillhandahållande av varor och tjänster. En skatteavvikelse är en av-

vikelse från en skattenorm. I vårt fall är det alltså en avvikelse från normalskattesatsen 25 %.<sup>50</sup>

I Statskontorets uppdrag ingår att redogöra för fördelar och nackdelar med att subventionera en verksamhet i form av en reducerad moms i jämförelse med ett offentligt bidrag. Vi kommer i det följande att kort diskutera fyra viktiga argument: brister i träffsäkerhet, bristande transparens, samt incitamentsstrukturer.<sup>51</sup>

## Fördelar och nackdelar

De fördelar och nackdelar med reducerad moms som subvention istället för direkta bidrag som vi här kommer att beröra är:

### Fördelar

- Bidrag påverkar incitament
- Administrativa kostnader

### Nackdelar

- Brister i träffsäkerhet
- Bristande transparens

### *Bidrag och dess incitament*

Det finns olika former av kriterier för att komma ifråga för ett visst bidrag. Det kan t.ex. handla om låg inkomst (socialbidrag, bostadsbidrag), arbetslöshet (arbetslöshetsersättning) eller barn (barnbidrag). När det finns kriterier för ett bidrag kommer bidraget alltid att fungera som incitament. Ibland är det avsiktligt (t.ex. barnbidraget), ibland är det oavsiktligt, t.ex. när inkomstprövade bidrag leder till höga marginaleffekter.

En av de branscher vi studerat är bild- och formkonstnärer. Många av de bidrag som de kan söka bedöms och anslås av Konstnärsnämnden. Nämnden gör en bedömning av den sökandes produktion och tillstyrker eller avslår ansökan utifrån detta. Det är rimligt att tänka sig att Konstnärsnämndens bedömningar påverkar framtida ansökningar, dvs. konstnärerna inriktar sig mer mot det de tror att Konstnärsnämnden "tycker om".

---

<sup>50</sup> Se även Prop. 2003/04:100, bil 2.

<sup>51</sup> Bortsett från dessa argument finns även argumentet från 1990-91 års skattereform om likformighet i skattesystemet. Utgångspunkten var då att ett likformigt system är det som minst snedvrider ekonomiska beslut. Se bl.a. SOU 2002:47.

### *Administrativa kostnader*

Ett bidrag som utdelas efter vissa kriterier och bedömningar, och som måste sökas, innebär administrativa kostnader. Det gäller både för den sökande, som måste lägga ner tid på att formulera en ansökan, och för handläggande myndighet/institution.

### *Träffsäkerhet*

I delbetänkandet beskrivs momsens lämplighet som styrmedel. Betänkandet beskriver vad som kallas momsens träffsäkerhet när det gäller att stimulera konsumtion av en viss vara eller fördelnings- och regionalpolitiska ambitioner. Utredningen konstaterar att "... momssatsreducering i flera fall synes ha varit en mindre effektiv metod för att uppnå de mål som angivits för åtgärden."<sup>52</sup>

### *Transparens*

Utifrån ett demokratiskt perspektiv är frågan om transparens i statens finanser viktig. Det handlar om vilka möjligheter riksdagen har att få överblick över statliga subventioner, förmåner och sanktioner.

Denna princip har varit vägledande för mycket av de budgetreformer som genomfördes på 1990-talet. Budgetlagen och dess förarbeten poängterar bl.a. att statsbudgeten skall vara heltäckande och bruttoredovisad (så långt det går).<sup>53</sup>

Den ekonomiska styrningen i staten, där statsbudgeten är en mycket stor och viktig del, är ytterst ett medel för politikens förverkligande.<sup>54</sup> Det är därför viktigt att "... beslutsfattare i riksdag, regering och myndigheter har tillgång till ett relevant underlag för de beslut som måste fattas i den årliga budgetprocessen."<sup>55</sup>

Visserligen redogör Finansdepartementet årligen för de så kallade skatteavvikelserna, men denna redogörelse tjänar i huvudsak som information till riksdagen och omfattas inte av den granskning, beredning och beslut som finns för statsbudgetens utgiftssida.

Inom Finansdepartementet pågår ett arbete att efter holländsk modell lägga skatteavvikelserna som utgiftsposter på statsbudgetens utgiftssida. Detta skulle naturligtvis öka transparensen och öka riksdagens möjligheter att styra statens subventioner.

---

<sup>52</sup> Mervärdesskattesatsutredningen, Delbetänkande kap. 13.

<sup>53</sup> SOU 1996:14.

<sup>54</sup> Paulsson, Küchen, Padrón, Rånlund (2000).

<sup>55</sup> Ibid, s. 21.

### Sammanfattning: Så generella bidrag som möjligt

Det är viktigt att skapa så generella bidrag som möjligt om nya bidrag skall konstrueras istället för den subvention som funnits i form av en reducerad momsskattesats. Stiglitz sätter upp fem principer för beskattning.<sup>56</sup> Dessa principer bör även gälla för transfereringar och subventioner:

- Effektivitet – transfereringen skall inte ha snedvridande effekter, om möjligt skall den förbättra ekonomisk effektivitet
- Administrativt enkel – låga administrativa kostnader och okomplicerad
- Flexibilitet – transfereringssystemet skall kunna anpassas om förhållanden förändras
- Politiskt ansvarstagande – systemet skall vara transparent för att det skall vara möjligt att ställa politikerna ansvariga
- Rättvist – systemet skall upplevas som rättvist genom att behandla personer i liknande situation lika.

Stiglitz fem principer kan vara en utgångspunkt för en fortsatt diskussion om hur verksamheter med reducerad moms kan kompenseras om denna indirekta subvention tas bort.

## 5.2 Slutsatser och förslag

### Kostnadsökning när skatten höjs

I den här promemorian presenteras beräkningar över hur mycket kostnaderna för de olika branscherna kommer att öka om mervärdesskattesatserna skulle höjas till 22 procent. Beräkningarna är statiska, dvs. inga volymförändringar (till följd av minskad efterfrågan) tas i beaktande. Tabell 22 sammanfattar de beräkningar som Statskontoret gjort av de ökade kostnaderna.

---

<sup>56</sup> Stiglitz (2000).

**Tabell 22 Skatteökning i de studerade branscherna**

Bransch	Skatteökning
Kollektivtrafiken	4,2 mdkr (därav Länstrafiken ca 1,4 mdkr)
Dagspressen	1,15 mdkr
Institutionsteatern och fria teatergrupper	0,05 mdkr (ev. skatteminskning 0,03 mdkr)
Bild- och formkonstnärer	?

Sammantaget talar vi om en skatteökning om ca 5,4 mdkr. När det gäller teatern har vi tidigare diskuterat en möjlighet att slopa begränsningsregeln för teatrar med offentligt stöd. Om detta görs kommer den totala effekten för teaterns del att bli en *skatteminskning* med 30 mnkr.

När det gäller bild- och formkonstnärer kommer effekten troligen att bli ganska liten för gruppen totalt. Endast en mindre del av konstnärerna är momsregistrerade. Bland konstnärer som är momsregistrerade säljs troligen en del av produktionen till institutioner och företag med möjlighet att dra av ingående moms. Dessutom skulle ej momsregistrerade konstnärer påverkas positivt av en sänkning av skattesatsen på gallerier och konstnärsmaterial från 25 procent till 22 procent, eftersom ingående moms för dessa endast är en kostnad (utan möjlighet till avdrag).

### Effekter på priser och kvantiteter

I uppdraget ligger att analysera en skattehöjnings effekter på priser och kvantiteter. Tabell 22 ger en sammanställning av tidigare slutsatser i studien.

Tabell 22 Effekter på priser och kvantiteter

	Priser	Kvantitet
Länstrafiken	ej full övervältring	minskad produktion särskilt i trafiksvaga områden med låg efterfrågan
Kommersiell kollektivtrafik	troligen full övervältring (kan bli mer än full övervältring)	minskad efterfrågan vissa sträckor m. låg efterfrågan kan stängas
Dagspress	ej full övervältring	minskad efterfrågan lösnummerförsäljningen (främst kvällstidningar) påverkas mer (högre elasticitet)
Institutionsteater och fria teatergrupper	troligen full övervältring (ev. bättre situation)	troligen liten påverkan pga. låg priselasticitet
Konstnärer	liten påverkan	liten påverkan

När det gäller Länstrafiken har vi tidigare påpekat att det är troligt att priset inte höjs lika mycket som skatten. Detta beror på att biljettpriiset är politiskt reglerat. Istället kommer vissa sträckor läggas ner. Detta borde, utifrån ett ekonomiskt övervägande, drabba sträckor med lägre efterfrågan.

När det gäller den kommersiella kollektivtrafiken är det troligt med full övervältring, dvs. priset höjs med lika mycket som skatten. Det beror på den unika situation som den kommersiella kollektivtrafiken befinner sig i vad gäller produktions- och marknadsförhållanden. Det kan till och med vara troligt med situationer där prisökningen överstiger skatteökningen.

Om vi tänker oss att det i dagsläget finns sträckor där efterfrågan svårligen räcker till (sträckor där operatören svårligen når break-even) och där många väljer att ta bilen om priset höjs, kommer efterfrågan vid en prishöjning inte att räcka till för att täcka genomsnittskostnaden. Dessa sträckor kommer då inte att vara kommersiellt lönsamma efter en skattehöjning. De kommer då att läggas ner eller bli föremål för upphandling genom Rikstrafiken.

Inom dagspressen priset kommer troligen *inte* att höjas lika mycket som skatten. Det beror dels på den oligopolsituation dagspressmarknaden befinner sig i, dels på att efterfrågan är elastisk.



Det betyder att dagspressföretagen måste hitta andra sätt att täcka en ökad skattekostnad, t.ex. genom ökade annonsintäkter.

När det gäller effekterna på kvantiteter är det troligt att lösnummerförsäljningen minskar mer än prenumerationerna, eftersom priselasticiteten är högre för lösnummerförsäljningen. Det betyder också mindre övervältring och ett större krav på att täcka en ökad skattekostnad på andra sätt än genom höjda priser.

För teatern är analysen något mer problematisk. Enkätsvaren *kan* tolkas som att full övervältring kan ske, men det är inte helt entydigt. En majoritet av de tillfrågade i gruppen Drift av teatrar, konserthus o.d. har svarat att priset kommer att höjas mellan 11 och 15 procent. En 15-procentig höjning skulle innebära full övervältring, medan en 11-procentig prishöjning naturligtvis ligger under full övervältring. Frågan är således hur fördelningen inom intervallet ser ut. Ligger en majoritet närmare 15 procent eller närmare 11 procent?

När det gäller institutionsteatern och de bidragsstödda fria teatern är det viktigt att påpeka att även om en skatten på biljettpriset höjs kommer kostnadsökningen att vara relativt liten i förhållande till de totala kostnaderna pga. att de direkta subventionerna är stora.

För teatrar med direkt offentligt stöd, dvs. institutionsteatrar och fria teatergrupper, som i dag påverkas av begränsningsregeln för avdrag av ingående moms, skulle ett slopande av begränsningsregeln totalt sett innebära en skatteminskning. Detta gäller således även då hänsyn tagits till en skattesatshöjning från 6 till 22 procent.

Som påpekats ovan påverkas konstnärer, som grupp betraktat, i relativt liten omfattning. För enskilda momsregistrerade konstnärer med en stor försäljning till privatpersoner, kan en skattesatshöjning dock innebära en kostnadsökning.

### **Kort och lång sikt**

Ovanstående effekter gäller på relativt kort sikt. Enkätsvaren visar att på längre sikt är det troligt att företagen anpassar kvalitet och effektivitet. På längre sikt finns det möjligheter att förändra produktionsförhållanden i riktning mot lägre kvalitet och högre effektivitet.

## Problem

Ett uppenbart problem som observerats är att konkurrensneutraliteten mellan verksamheter med respektive utan bidrag kommer att påverkas om skattesatserna höjs. Genom att kommersiella aktörer har större andel av de totala intäkterna från försäljning, kommer kostnadsökningen att vara större för dem än för aktörer med stora intäkter från bidrag.

Om man försöker kompensera verksamheter som är starkt subventionerade genom att höja bidragen kommer problemen att förvärras. Det är därför viktigt att fundera över hur eventuella bidrag skall utformas för att konkurrensneutralitet skall upprätthållas.

Att slopa begränsningsregeln för institutionsteatern skulle kunna vara ett enkelt sätt att kompensera institutionsteatern för skattehöjningen. Om detta görs isolerat kommer den redan i dag bristande konkurrensneutraliteten mellan den bidragsstödda teatern och privatteatrarna att försämrats ytterligare.

## Lösningar

### *Generella bidrag – galleriststöd och kulturvouchers*

Som tidigare påpekats är det viktigt att hitta generella bidrag som ger små oönskade snedvridningar av incitament samt låga administrationskostnader.

Ett exempel på ett sådant bidrag kan vara ett stöd till galleristerna, istället för ökade stöd till konstnärerna. Om galleristerna får stödet kan galleristernas marginaler sänkas, vilket kan innebära lägre priser och högre efterfrågan. Genom att påverka marknaden i efterfrågeledet och inte i produktionsledet kommer konsumentmakten att öka.

Ett annat exempel på en liknande konstruktion är de "kulturvouchers" som diskuterats i olika sammanhang tidigare.<sup>57</sup> Om statsmakterna vill behålla ett generellt stöd till kulturen som en reducerad mervärdesskatt innebär, är en kulturvouchers ett alternativ.

---

<sup>57</sup> Se bl.a. SOU 2003:57, bil. 7

## Slopa begränsningsregeln

Ett förslag som tagits upp tidigare i denna promemoria är att slopa begränsningsregeln för ingående mervärdesskatt för den subventionerade teatern. Som tidigare påpekats är detta förknippat med problem. Om detta skall göras bör åtgärder för konkurrensneutraliteten övervägas.

## Gör substituten dyrare

Denna lösning gäller främst för kollektivtrafiken. Om moms-skattesatsen höjs för kollektivtrafiken samtidigt som skattesatserna på drivmedel och bilar sänks, gynnas biltrafiken jämfört med dagens situation. Detta stämmer ganska dåligt överens med miljö- och trafikpolitiska mål.

Alternativet skulle då vara att öka kostnaderna för biltrafiken. Det kan ske på olika sätt, t.ex. att slopa bilavdraget i inkomstbeskattningen eller att höja bensinskatten.

## Sänkt reklamskatt

En sänkning av reklamskatten skulle påverka dagspressen positivt. Hur mycket reklamskatten skulle behöva sänkas för att kompensera dagstidningarna måste naturligtvis analyseras närmare. Det bör poängteras att varje individuellt dagstidningsföretag kommer att påverkas olika utifrån hur intäkterna fördelar sig på annonsintäkter respektive prenumerations- och lösnummerförsäljning. En tidning med en stor andel annonsintäkter (och en liten andel försäljningsintäkter) kommer att vinna på om reklamskatten sänks för att kompensera för ökad moms. Det omvända gäller naturligtvis för en tidning med små reklamintäkter och stor försäljning. Det skulle således vara svårt att nå fullständig neutralitet på företagsnivå.

## Sammanfattning: Politiska överväganden måste styra

Det är inte helt enkelt att hitta bidrag eller andra stöd som kan ersätta den indirekta subvention som en reducerad mervärdesskattesats inneburit. Många av de kompensationsmöjligheter som vi fört fram här påverkar neutraliteten jämfört med nuvarande subvention.

Till syvende og sidst måste de politiska övervägandena styra vilka verksamheter som skall subventioneras och varför. Det finns en politisk vilja att subventionera institutionsteatern och vissa dagstidningar. Det är därför viktigt att statsmakterna funderar över vilka målen med subventionerna är och utifrån det bestämma hur de nya stödformerna skall se ut.

## Referenser

- Alexandersson, G., S. Fölster, och S. Hulten, (1996), The effects of competition in Swedish local bus services, *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol.32, Part 2, pp. 203–219.
- Ds 1993:20, Presstödets effekter – en utvärdering  
Konstnärsnämnden, *Årsredovisning 2003*
- Nelldal, B och G. Troche (2003), ”Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990–2003, samt utveckling av tåg- och bilresetider 1958–2003”, Rapport 2003-09-15, Järnvägsgruppen KTH, Avd. för trafik och logistik.
- Paulsson, Gert, Küchen, Thomas, Padrón, Kristina, & Rånlund, Helene, (2000), *Ekonomisk styrning, Effektivitet och transparens*, Ds 2000:63, Finansdepartementet
- Presstödsnämnden, *Dagspressens ekonomi 2002* och *Dagspressens ekonomi 2003*
- Prop. 2003/04:100, bil 2
- Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 17, tabell 4.2
- Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 22
- Radio- och TV-verket, *Medieutveckling 2004*
- Skatteverket, *Skattemyndigheten informerar Moms inom kulturområdet*
- SOU 2005:57, *Alternativ finansiering av offentliga tjänster*, Bilaga 7 till LU 2003.
- SOU 2003:67, *Kollektivtrafik med människan i centrum*, Slutbetänkande av Kollektivtrafikkommittén.
- SOU 2003:21, bilaga 2, *Konstnärerna och trygghetssystemen*.
- SOU 2002:47, *Våra skatter?* Betänkande från skattebasutredningen.
- SOU 1997:184, *Generella konstnärsstöd*
- SOU 1996:14, *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område*, Betänkande av Budgetlagsutredningen.
- SOU 1995:37, *Vårt dagliga blad – stöd till svensk dagspress*

- SOU 1995:36, *Förmåner och sanktioner – en samlad redovisning*,  
Betänkande av Utredningen om statliga subventioner.  
Statens konstråd, *Årsredovisning 2003*  
Statens kulturråd, *Kulturen i siffror 1996/97-2003*, samt Teater-  
statistik, [www.kulturradet.se](http://www.kulturradet.se)  
Statens kulturråd, *Kulturstatistik 2002*  
Statens kulturråd, *Kulturens pengar 2002*  
Statens kulturråd, *Om världen 2003*, Kulturrådets omvärldsanalys  
Statskontoret 2003:25 Rikstrafiken – Liten myndighet med stort  
ansvar  
Stiglitz, Joseph E (2000), *Economics of the Public Sector*, Third  
edition, W.W. Norton & Company, New York/London  
Strand, Niklas (2001), *Empirical Studies of Pricing*, EFI, The  
Economic Research Institute at Stockholm School of  
Economics, Stockholm  
Tidningsutgivarna, [www.tu.se](http://www.tu.se)