

Remissvar

Dnr 2017-155

24 januari 2018

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkande Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende (SOU 2017:79)

Ku2017/02136/MF

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet (KI) har granskat betänkandet utifrån myndighetens verksamhet och huvudsakliga kompetensområde och anser att det hade varit önskvärt med ett resonemang om val av framskrivning av avgiften och därmed av utvecklingen av avgiftsinkomsterna. KI anser att valet av inkomstbasbelopp som bas för framskrivningen av avgiftsuttaget kan vara mindre lämplig utan ytterligare justeringar, då framskrivningsmetoden bortser från några i sammanhanget relevanta faktorer som kan innebära att den framtida produktionen inom public service kan bli högre eller lägre än vad som är avsikten. De faktorer som avses är avgiftsuttagets koppling till befolkningsutvecklingen, den förväntade produktivitetsutvecklingen inom public service samt prisutvecklingen på insatsförbrukning inom public service. Det hade därför varit önskvärt med överväganden som belyst dessa faktorerers konsekvenser för avgiftsuttaget och därmed storleken på den framtida produktionen inom public service.

KI skulle också ha önskat en mer belysande fördelningsanalys. Det hade till exempel varit önskvärt med en analys av hushåll, till exempel pensionärer med låga inkomster, som av ekonomiska skäl valt bort att ha tv-motagare och därmed inte betalar radio- och tv-avgift med dagens system. Hur många är dessa hushåll och hur påverkas de av den föreslagna förändringen?

VAL AV BAS FÖR FRAMSKRIVNING

I SOU 2017:79 föreslås att det ska införas en ny uppbördsmodell istället för dagens radio- och tv-avgift. Kriterierna för modellen är att den ska vara långsiktigt stabil, legitim och värna om oberoendet för public service. KI anser att dessa utgångspunkter är rimliga. I uppdraget står det att utredningen ska föreslå ett långsiktigt hållbart och solidariskt finansieringssystem. Begreppet hållbart används ofta i beskrivningar av en verksamhet eller vad man strävar efter vid en förändring. Beroende på område kan hållbart betyda olika saker.

KI publicerar varje år en så kallad hållbarhetsrapport i vilken det redogörs för om de offentliga finanserna kan anses vara hållbara på lång sikt. Ett antagande som görs i dessa beräkningar är att åtagandet i de offentliga välfärdstjänsterna bibehålls på dagens nivå. Detta är

ingen självklar utgångspunkt, men om ambitionen är att åtagandet i public service ska kunna bibehållas över tiden är det viktigt att avgiftsframskrivningen prövas i ljuset av detta.

Enligt utredningens förslag ska public service-avgiften oavkortat gå till finansieringen av public service. Hur avgiftsinkomsterna utvecklas är alltså avgörande för hur tjänsten public service kan utvecklas.

Inkomstbasbeloppet som grund för avgiftsuttaget

För att legitimiteten för public service inte ska urhållkas torde det vara önskvärt att utvecklingen av avgiftsinkomsterna för verksamheten speglar utvecklingen av individernas efterfrågan på public service. Det är inte önskvärt med en överfinansiering eller en underfinansiering.

Ett lands ekonomiska tillväxt påverkar individernas efterfrågan av varor och tjänster. Detta gäller inte bara efterfrågad kvantitet utan också efterfrågad kvalitet. Förenklat uttryckt kan man säga att allt eftersom individerna i ett samhälle får högre inkomster ställer de högre krav på de efterfrågade tjänsterna och varorna. Det kan även gälla produktionen inom public service.

Ett sätt att fånga individernas ökade efterfrågan är att utgå ifrån individernas inkomstutveckling. I utredningen föreslås att avgiftsuttaget kopplas till inkomstbasbeloppet, som följer utvecklingen av ekonomin via individernas inkomstutveckling. När det gäller val av inkomstbegrepp är det en fördel att utgå ifrån inkomstbasbeloppet jämfört med till exempel lönesumman i ekonomin. Inkomstbasbeloppet baseras på hur snittinkomsten i Sverige utvecklas. Förändringen i inkomstbasbeloppet fångar alltså bara den genomsnittliga utvecklingen av inkomsten och påverkas inte av att det blir fler som har inkomst. Den totala lönesumman fångar dock både hur timlönen utvecklas och hur många det är som jobbar och hur många timmar de jobbar. Inkomstbasbeloppet är därför, jämfört med lönesumman, mindre känslig för konjunktrens svängningar.

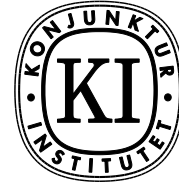
Public service är en kollektiv vara – torde finnas behov för volymjustering

Befolkningen i Sverige kommer att växa med ca 20 procent fram till 2040 enligt SCB:s befolkningsprognos, från dagens dryga 10 miljoner invånare till knappt 12 miljoner invånare 2040. Blir vi fler i befolkningen blir det också fler som betalar den av utredningen föreslagna avgiften, vilket innebär att det totala avgiftsuttaget ökar snabbare än genomsnittsinkomsten. Det finns dock ingen anledning till att public service ska påverkas av befolkningsutvecklingen. Eftersom public service är en så kallad kollektiv vara tränger inte fler konsumenters konsumtion av public service undan andra personers konsumtion av samma tjänst.

Ett sätt att justera för denna volymtillväxt i avgiftsinkomsterna är att justera framskrivningen av den individuella avgiften med förändringen av befolkningen över 18 år så att det totala avgiftsuttaget endast påverkas av inkomstbasbeloppets förändring, det vill säga förändringen av snittinkomsten. Produktionskostnaderna inom public service skulle då växa i takt med den genomsnittliga inkomstutvecklingen.

Produktivitetsavdrag för att fånga effektivisering

En ytterligare justering av framskrivningsmetoden som bör övervägas beror på produktivtetsutvecklingen, det vill säga att mer public service kan produceras över tid vid en given arbetsinsats till följd av bland annat den teknologiska utvecklingen. Om utgångspunkten är



att produktionen av public service framöver ska bibehållas på dagens nivå istället för att växa med inkomstutvecklingen bör även denna produktivitet utveckling beaktas vid framskrivningen av avgiftsuttaget. Detta kan till exempel ske genom att vid framskrivningen minska den del av avgiftsuttaget som svarar mot lönekostnaderna inom public service med en bedömd produktivitet utveckling. Denna bedömning kan till exempel basera sig på en observerad produktivitet utveckling inom relevanta delar av den privata tjänstesektorn. Ett motsvarande produktivitet avdrag används vid den så kallade pris- och löneomräkningen av statliga myndigheters anslag.

Det finns därutöver också anledning att tro att prisutvecklingen för olika insatsfaktorer inom public service, till exempel priset på inköp av film, avviker från utvecklingen av inkomstbasbeloppet. En ytterligare precision i avgiftsuttaget i syfte att upprätthålla en oförändrad produktionsnivå inom public service skulle kunna uppnås genom att mäta denna prisutveckling med ett specialindex.

En justering av avgiftsuttaget för produktivitet utvecklingen och priset på insatsförbrukning skulle dock kunna innebära att public service kan få svårt att tillhandahålla en tjänst som följer efterfrågan, om individerna efterfrågar en kvantitets- eller kvalitetsutveckling inom public service i förhållande till sin inkomstutveckling. Med en obligatorisk avgift kan också kraven från kunderna komma att öka.

En framskrivning av avgiften med ett produktivitet avdrag skulle dock kunna skapa ett omvandlingstryck och ge incitament till effektivisering av produktionen inom public service. Utvecklingen inom distribution av public service är hela tiden i förändring. I ett inledningskede är det kostsamt att hänga med i sådan teknikutveckling, men på sikt kan den leda till effektivare användning av skattemedel. Mot denna bakgrund borde införandet av ett produktivitet avdrag prövas. Om man samtidigt vill möjliggöra en utveckling av produktionen inom public service i förhållande till inkomstutvecklingen kan produktivitet avdraget sättas lägre än den förväntade produktivitet utvecklingen.

Ett problem med nämnda utkast till justeringar av framskrivningen av avgiftsuttaget med inkomstbasbeloppet, för att ta hänsyn till utvecklingen av befolkningen, produktivitet och priset på insatsförbrukning, är att framskrivningen av avgiftsuttaget kan riskera att bli mer volatilt. Ett volatilt avgiftsuttag innebär risk för minskad förutsägbarhet i skattesystemet. Ett sätt att hantera detta problem kan vara att basera justeringsfaktorerna på beräkningar på data som avser en längre tidsperiod.

FÖRDELNINGSANALYSEN

Betänkandets fördelningsanalys utgår bara ifrån att hushåll idag har tv-mottagare och betalar radio- och tv-avgift. Det finns hushåll i Sverige som av olika skäl valt bort en tv-mottagare. En stor del av dessa hushåll har troligen tillgång till public service via dator eller mobil och tar därmed direkt del av public service utan att ha tv-mottagare. Men det kan finnas hushåll som inte har tv-motagare på grund av ekonomiska skäl.

I beräkningen av ekonomiskt bistånd beaktas radio- och tv-avgiften med nu gällande regler (se socialtjänstlagen). Något liknande finns inte i beräkningen av äldreförsörjningsstöd. Inte heller beaktas radio- och tv-avgiften vid beräkning av bostadsbidrag, bostadstillägg eller särskilt bostadsbidrag. I och med att den föreslagna förändringen är budgetneutral kommer inte prisbasbelopp att påverkas nämnvärt. Det finns därför anledning att tro att exempelvis pens-

ionärer med låg pension som valt bort att ha en tv-mottagare kommer att påverkas negativt jämförelsevis mycket av den föreslagna finansieringen.

Det skulle mot denna bakgrund ha varit bra om utredningen hade innehållit beräkningar för några belysande typfall av individer som drabbas jämförelsevis mycket av förslaget och hur många dessa är. En sådan konsekvensanalys borde vidare ha åtföljts av förslag till eventuella ytterligare förändringar eller övergångsregler som skulle kunna vara befogade av fördelningspolitiska skäl.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Elin Ryner.

Urban Hansson Brusewitz

Elin Ryner