

Datum
2018-01-24

Ert datum
2017-10-25

Kulturdepartementet

ESV dnr
2017-01321

Er beteckning
Ku2017/02136/MF

103 33 Stockholm

Handläggare
Michael Lemdal

Yttrande över betänkandet ”Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende” (SOU 2017:79)

Ekonomistyrningsverket (ESV) tillstyrker public service kommitténs förslag om att ersätta den nuvarande apparatavgiften. Den nuvarande avgiftsmodellen är inte långsiktigt hållbar och en ny lösning måste komma på plats. ESV avstyrker dock förslaget om att public service bolagen ska finansieras genom en specialdestinerad skatt. ESV förordar istället en icke öronmärkt skattefinansiering. ESV anser att den grundläggande principen i budgetlagen att utgifter ska budgeteras och redovisas mot anslag bör upprätthållas. Public service borde istället finansieras genom ett anslag på budgetens utgiftssida. Det speglar bättre de faktiska förhållandena och ökar transparensen i redovisningen. För att public service bolagen ska få långsiktiga förutsättningar föreslår ESV att riksdagen fattar riktlinjebeslut om storleken på finansieringen i samband med att en ny programperiod inleds.

Öppenhet och tydlighet i redovisningen på budgeten

Grundprincipen i budgetlagen är att inkomster och utgifter på statens budget ska redovisas brutto¹. Public service kommitténs förslag om att public service bolagen ska finansieras med en specialdestinerad skatt som redovisas netto på inkomstsidan av budgeten innebär ett avsteg från bruttoprincipen.

ESV anser att förslaget i praktiken innebär att staten ansvarar för uppbörden av public service avgiften och att staten sedan överför medel till public service bolagen. I sammanhanget bör påpekas att oavsett om public service bolagen får medel via anslag på budgetens utgiftssida eller från budgetens inkomstsida är det att betrakta som en utgift för staten. Enligt budgetlagen får inte utgifter redovisas och budgeteras mot inkomstitlar². ESV förordar istället att utgiften redovisas mot ett anslag på budgetens utgiftssida. ESV anser även att en bruttoredovisning av public service avgiften på inkomst- och utgiftssidan av budgeten bidrar till ökad öppenhet och tydlighet i fråga om hur medlen faktiskt används jämfört med en konstruktion där utgiften redovisas på budgetens inkomstsida.

¹ SFS 2011:203. *Budgetlag*. 3 kap. 4§.

² SFS 2011:203. *Budgetlag*. 3 kap. 5 §

En specialdestinerad skatt minskar riksdagens beslutsmöjligheter

Ett exempel på en specialdestinerad skatt som finns i dagsläget är trängselskatten i Stockholm. Regeringen föreslog ursprungligen att de inkomster från trängselskatten som skulle användas till investeringar skulle föras över till en fond i Riksgäldskontoret via ett anslag. Regeringen betonade att bruttoprincipen upprätthölls även om det var en specialdestinerad skatt³. Finansutskottet föredrog en lösning där utgiften redovisades på budgeten när den uppstod (när den faktiska investeringen äger rum) och inte i samband med en intern statlig transaktion (överföringen till fonden). Man framhöll både att det var en enklare och tydligare konstruktion samt att riksdagen då får möjligheten att godkänna investeringsutgifterna i varje enskilt fall.⁴ ESV anser att detta även bör gälla för public service avgiften.

I nuvarande system för Radio- och TV-avgiften fattar riksdagen årligen beslut om hur mycket medel som ska tillföras public service bolagen från rundradiokontot. Riksdagen fattar även beslut om storleken på Radio- och TV-avgiften vilket gör att man har kontroll över saldot på rundradiokontot. Likt det ursprungliga förslaget för trängselskatten anser ESV att förslaget med en specialdestinerad skatt som enbart redovisas på inkomstsidan av budgeten inte är transparent och tydligt. Upplägget är komplext och riksdagen förlorar sin möjlighet att årligen fatta beslut om den faktiska utgiften. Istället bestäms utgiften mekaniskt av nivån på intäkten.

Förändringar av skattereglerna kan påverka public service avgiften

Utredningens förslag innebär att public service avgiften kommer att uppgå till 1 procent av den beskattningsbara förvärvsinkomsten upp till ett tak på 2,127 gånger inkomstbasbeloppet. Att knyta storleken på public service avgiften till den beskattningsbara förvärvsinkomsten innebär att storleken på avgiften även påverkas av ändrade skatteregler, till exempel förändringar av grundavdraget. ESV vill varna för att konstruktionen av public service avgiften därmed inte kommer vara robust och kan komma att behöva ses över i framtiden.

Anslagsfinansiering inte nödvändigtvis ett hot mot oberoendet

Anslagsfinansiering av public service kan befaras leda till ett minskat oberoende gentemot statsmakterna. Som tidigare beskrivits är redan finansiering av public service till stora delar beroende av årliga riksdagsbeslut. ESV anser att riksdagen redan med nuvarande konstruktion kan förändra medelstillelningen till public service bolagen på ett liknande sätt som skulle vara fallet med en anslagskonstruktion. En anslagsfinansiering av public service borde med andra ord inte annat än marginellt påverka de möjligheter som riksdagen för närvarande har att öka eller minska public service bolagens resurser.

³ Prop. 2006/07:109 avsnitt 9.2

⁴ 2006/07:FIU20 avsnitt 2.6

Utöver public service finns det även andra institutioner vars verksamhet finansieras med statliga medel och där oberoendet är viktigt⁵. Framför allt rör det sig om ett antal kulturinstitutioner, bland annat teatrar, vilka finansieras med anslag. ESV känner inte till att dessa institutioners oberoende har ifrågasatts. Krav på oberoende kan alltså förenas med anslagsfinansiering.

Långsiktighet genom riktlinjebeslut

Likt idag kan långsiktiga planeringsförutsättningar för public service bolagen åstadkommas genom att riksdagen fattar riktlinjebeslut om storleken på finansieringen i samband med att en ny programperiod inleds. Riktlinjebeslutet är inte juridiskt bindande men eventuella avsteg från de fastställda nivåerna bör motiveras i den budgetproposition där avsteget görs.

Public service skatt och inte avgift

Utredningens förslag innebär att uttaget av public service avgiften inte längre baseras på innehav av TV-mottagare utan istället fullt ut baseras på inkomst och ålder. Därmed anser ESV att det inte längre föreligger någon tveksamhet att public service avgiften rättsligt ska betraktas som en skatt och inte en avgift. Att då benämna skatten ”public service avgift” och inte ”public service skatt” minskar tydligheten i skattesystemet. ESV förordar därför att public service avgiften istället kallas för vad det är, en public service skatt.

ESV är medvetet om att det finns andra skatter som benämns som avgifter på statens budget men anser inte att det är en anledning att ge även public service skatten ett missledande namn.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Utredare Michael Lemdal har varit föredragande. I beredningen har också avdelningschef Bo Stoltz, expert Mikael Marelius, expert Curt Johansson och utredare Victoria Nüth medverkat.



Clas Olsson
Generaldirektör



Michael Lemdal
Utredare

⁵ Proposition 2009/19:3, s. 26.