

## Public service-avgift/-skatt

### *För diskussion*

---

Regeringen har föreslagit att Radio- och TV-avgiften avskaffas och ersätts med en så kallad "public service-avgift". Den nya avgiften kommer tas ut via inkomstdeklarationen för alla över 18 år med beskattningsbar förvärvsinkomst. I denna PM diskuteras de principiella utgångspunkterna, hanteringen av liknande skatter i Sverige och hantering i andra länder där motsvarande skatt finns. Prisenhetens slutsats är att den nya avgiften inte ska inkluderas i KPI-korgen och det främsta skälet till detta är att det är en direkt skatt utan koppling till individens konsumtion, utan är snarare ett sätt att på samhällsnivå trygga verksamhetens finansiering.

---

### INNEHÅLL

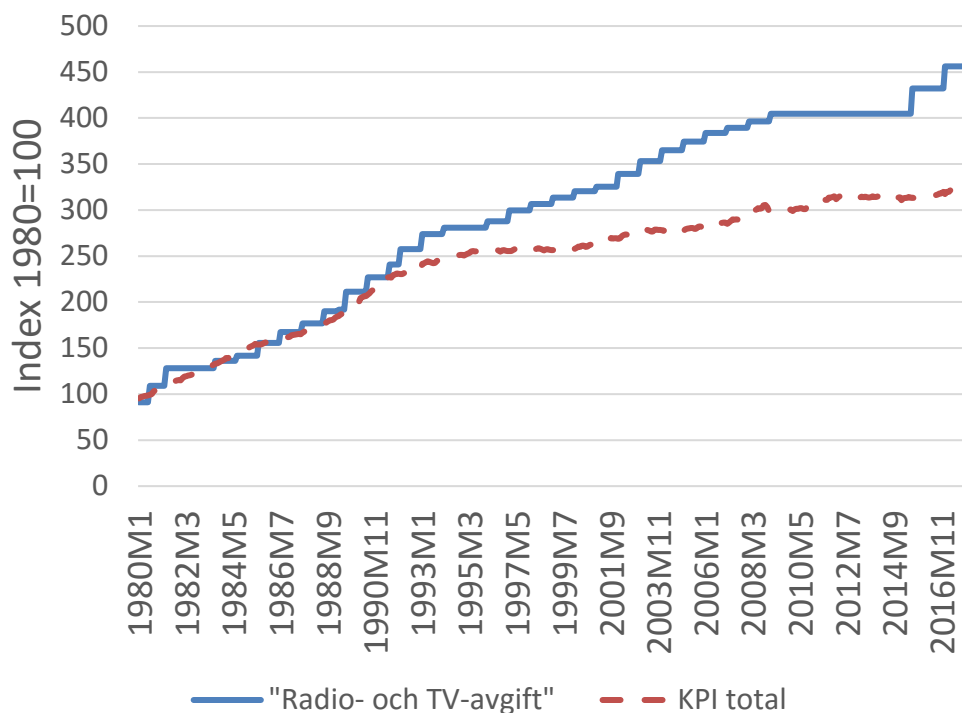
<b>1</b>	<b>BAKGRUND</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>SYFTE</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>DISKUSSION</b> .....	<b>3</b>
3.1	PRINCIPIELLA UTGÅNGSPUNKTER .....	3
3.2	ANDRA LIKNANDE SKATTER/SUBVENTIONER I SVERIGE .....	4
3.3	ANDRA LÄNDER.....	5
<b>4</b>	<b>SLUTSATSER</b> .....	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>REFERENSER</b> .....	<b>6</b>
	<b>APPENDIX</b> .....	<b>7</b>
	NOT OM REGELVERKET I HIKP GÄLLANDE HANTERING AV SKATTER .....	7
	EXEMPEL PÅ HANTERING OM VI VÄLJER ATT EXKLUDERA AVGIFTEN FRÅN 2019 .....	8

## 1 Bakgrund

I Sverige infördes 1907 en avgift för radioinnehav och i mitten av 50-talet en avgift för TV-innehav. Avgiften har haft olika utformning genom åren, t.ex. har det varit olika avgiftsnivåer beroende på svartvit TV eller färg-TV. Den "Radio- och TV-avgift" som tillämpas 2018 tas ut vid innehav av TV-mottagare, dvs en TV, digitalbox, video med kanalväljare, inspelningsbar DVD-spelare eller ett TV-kort i datorn.



I svenska KPI har radioavgiften funnits med åtminstone sedan början av 1930-talet<sup>1</sup> och TV-avgiften sedan 1958. Diagrammet nedan visar prisutvecklingen sedan 1980 för både TV-avgiften och KPI totalt.



Den kommande public service-avgiften kommer från 1 januari 2019 tas ut via inkomstdeklarationen för alla över 18 år och med beskattningsbar förvärvsinkomst (alla riksdagspartier har ställt sig bakom förslaget, men det formella beslutet kommer att fattas av riksdagen i höst).

Public service-avgiften kommer att redovisas på inkomstdeklarationen första gången våren 2020. I lagen kommer det tydliggöras att avgiften bara kan användas för att finansiera public service. I övrigt:

- ”Avgiften föreslås bli maximalt drygt 1 300 kr per person och år.
- Personer med en lägre inkomst än cirka 13 600 kr/månad föreslås betala en reducerad avgift.
- Personer utan förvärvsinkomst, till exempel studerande med enbart studiemedel, betalar ingen avgift.
- Juridiska personer, till exempel företag, behöver inte betala avgift, (vilket görs i dag).”

<sup>1</sup> KPI:s produktkorg tillbaks till 1930-talet finns tillgänglig i digitalt format. Tidigare än så är data betydligt mer svårtillgänglig och vi har i denna utredning inte prioriterat att klarlägga exakt vilket år som radioavgiften togs med i KPI.

Källa: Utdrag från regeringens webbplats (Regeringen 2018)

### Skatt eller avgift?

Regeringen har i sitt förslag valt att benämna det nya sättet att finansiera public service för en public service-avgift. Lagrådet har dock slagit fast att det istället handlar om en skatt, men godtar ändå benämningen eftersom det är ”viktigt för allmänhetens förtroende att pålagan på ett tydligt sätt särskiljs från andra skatter” (Dagens juridik 2018-05-07).

## 2 Syfte

Denna PM syftar till att utgöra diskussionsunderlag för huruvida den nya public service-avgiften ska inkluderas i KPI/HIKP eller ej. För och nackdelar diskuteras främst utifrån de principiella utgångspunkterna. Hur liknande skatter har hanterats i svenska KPI och hur andra länder har hanterat en liknande skatt utgör också ett underlag .

## 3 Diskussion

### 3.1 Principiella utgångspunkter

Som utgångspunkt för en diskussion om Public service-avgiftens eventuella inkluderande finns internationella överenskommelser om hur KPI ska räknas. Det dokument med störst principiell betydelse är förmodligen ILO:s ”CPI resolution concerning consumer prices” där det slås fast att:

*”...payments of income taxes, social security contributions and fines are not considered to be consumer goods or services and should be excluded from the coverage of the index.”*

Vidare står i ILO:s KPI-manual följande:

*”Transfers. A transfer occurs when one economic unit provides a good, service or asset, including money, to another without receiving any counterpart good, service or asset in return. As no good or service is acquired when a household makes a transfer, the transfer must be outside the scope. For this reason, compulsory cash transfers, such as payments of direct taxes on income or wealth, must be outside the scope of a CPI. The problem is to determine whether or not certain kinds of transactions are in fact transfers, a problem common to both CPIs and national accounts.”*

Källa: ILO:s KPI-manual, paragraf 1.168

Liknande resonemang finns även i HIKP:s förordning, men denna förordning är inte direkt styrande för KPI. Det skulle praktiskt inte vara några större problem att inkludera den nya public service-avgiften i KPI men exkludera den i HIKP.

*Argument för att inkludera public service-avgiften:*

- I praktiken torde det finnas mycket få människor som aldrig tar del av public service utbud. Public service-avgiften är specialdestinerad för att finansiera public service och således förhållandevis produktnära, i likhet med andra skatter som redan ingår i KPI, t.ex. fastighetsskatt.

- Av de tre uttalade syften som KPI har är kompensationsändamålet det främsta (de två andra är deflatering och som underlag för penningpolitiken). För att spegla hushållens förändrade kostnad på ett bra sätt vid den övergången från den gamla till den nya avgiften, skulle den nya public service-avgiften behöva tas med.

*Argument mot att inkludera public service-avgiften:*

- Public service-avgiften kommer att inkluderas i inkomstdeklarationen och dess storlek bero på inkomsten, vilket gör att den bör ses som en del av inkomstskatten, i likhet med t.ex. begravningsavgiften (som också hålls utanför KPI).
- Alla individer med en inkomst måste betala den nya avgiften oavsett i vilken utsträckning de konsumerar public service och vilken betalningsvilja de har. 2016 betalade ca 3,5 miljoner av 4,5 miljoner hushåll TV-licens, vilket är ungefär 78 procent. En stor del av de icke-betalande-hushållen kan antas sakna betalningsvilja/användning för public service utbud. Det finns alltså inget direkt samband mellan individens konsumtion och den betalda avgiften, utan är snarare ett sätt att på samhällsnivå trygga verksamhetens finansiering.

Längre tillbaks i tiden när utbudet i stort sett bara bestod av statliga TV- och radiokanaler, kunde den här typen av skatt möjligen kunnat betraktas som mer produktnära. Med de konkurrerande alternativ av privata kanaler och streamingtjänster som finns idag, är det inte lika självklart.

### 3.2 Andra liknande skatter/subventioner i Sverige

Så här hanteras liknande skatter och subventioner:

- **Kommunal fastighetsavgift (tidigare fastighetsskatt)**

*Likhet med public service-avgift:* tas ut via inkomstdeklarationen och avgiftsnivån beror på inkomsten

*Status:* ingår i KPI inom ramen för den så kallade partiella kostnadsansatsen för boende i egna hem. Denna ansats bygger på att mäta de kostnadskomponenter som är förknippade med att bo i egnahem.

- **Begravningsavgift**

*Likhet med public service-avgift:* tas ut via inkomstdeklarationen, avgiften beror på inkomsten och är obligatorisk för alla.

*Status:* ingår inte i KPI.

- **RUT/ROT/Ränteavdrag:**

*Likhet med public service-avgift:* dras av via inkomstdeklarationen

*Status:* ingår i KPI (dvs vi mäter priset där subventionsdelen dragit ifrån)

### 3.3 Andra länder

Två länder har redan en skatt liknande den som införs i Sverige från 2019.

- I Finland avskaffades TV-licensen 2013 och ersattes med en specialdestinerad skatt via inkomstdeklarationen. Fr.o.m. 2013 ingår inte längre tv-licensavgiften i Finlands KPI<sup>2</sup>.
- Island avskaffade TV-licensen i slutet av december 2008 och ersatte denna med en skatt för alla individer över 18 år som betalade inkomst skatt. Även om det var en skatt av direkt typ, faktumet att hela beloppet skulle användas från RUV (Iceland's National Broadcasting Service) gjorde att de behöll det som avgift i KPI beräkningen. År 2011 höjdes avgiften, men budgeten till RUV sänktes. Då klassade Island tv-avgiften (skatten) som en direkt skatt och fr.o.m. januari 2011 exkluderades avgiften från KPI, med anledning att den nya "avgiften" representerade en skatt som inte hade direkt koppling till leveransen av TV-tjänsten. De satt TV-avgiften till noll, och räknade att den påverkade KPI med -0,4%<sup>3</sup>.

## 4 Slutsatser

Den nya public service-avgiften är obligatorisk för alla, oavsett TV-innehav och har alltså ingen direkt koppling till konsumtionen av public service utbud. Den nya avgiften kommer tas ut via inkomstdeklaration. I vissa tidigare fall har det ansetts motiverat att frångå den internationellt fastlagda principen om att betrakta direkta skatter som *out-of-scope* för KPI, men då har det handlat om produktnära skatter med koppling till boende. Prisenheten ser att skälen för ett exkluderande av den kommande public service-avgiften överväger skälen för att ta med den. Den befintliga TV-avgiften föreslås därför utgå ur KPI-korgen från och med 2019, utan att den ersätts med den nya public service-avgiften. Denna hantering liknar den som Finland gjorde 2013.

---

<sup>2</sup> I Finlands handbok för användare står noterat: Från 2013 blev den tidigare tv-licensavgiften en så kallad YLE-skatt som samlas in som en direkt skatt och ingår inte längre i konsumentprisindexet. Ett nytt kedjeindex gjorde det möjligt att ta bort produktgruppen från vikterna så att förändringen inte påverkar indexets utveckling.

<sup>3</sup> I SN januari 2011 skrev Islands statistikbyrå : Den tidigare annonserade ändringen i hanteringen av Radio och TV-avgiften sänkte indexet med 0,41%.

## 5 Referenser

Dagens juridik 2018-05-07 "Skatt får kallas avgift – därför godkänner Lagrådet regeringens förslag om ny TV-licens", tillgänglig online: <http://www.dagensjuridik.se/2018/05/skatt-far-kallas-avgift-darfor-godkanner-lagradet-regeringens-forslag-om-ny-tv-licens> <2018-05-11>

Statistics Finland (2016), "Consumer price index 2015=100: handbook for users",

Regeringen (2018), "Frågor och svar – Ny finansiering av public service" Tillgänglig online: <http://www.regeringen.se/artiklar/2018/04/fragor-och-svar--ny-finansiering-av-public-service/> <2018-05-11>

## Appendix

### Not om regelverket i HIKP gällande hantering av skatter

HIKP ska enligt EU-förordningen 1687/98 omfatta ”hushållens slutliga monetära konsumtionsutgifter”. I definitionen står att dessa

- *”...täcker betalningar från hushåll för licenser, tillstånd m.m. som betraktas som köp av tjänster. Om den offentliga sektorn använder licensgivningen för att inrätta en lämplig reglerande funktion, såsom kontroll av personens kompetens eller kvalifikation, skall de betalningar som görs behandlas som ett köp av tjänster från den offentliga sektorn och priserna ingå i HIKP, men om licenserna beviljas automatiskt vid betalning av de förfallna beloppen, skall betalningarna behandlas som direkta skatter och inte priser. Körkort eller flygcertifikat, televisions- eller radiolicenser, licenser för skjutvapen, inträden till museum och bibliotek, sophämningsavgifter m.m. behandlas i de flesta fall som köp av tjänster från den offentliga sektorn, medan licenser för bruk av fordon, båtar eller flygplan i de flesta fall behandlas som skatter.”*
- *”...täcker inte löpande skatter på inkomst och förmögenhet, som alla är obligatoriska, icke återgäldade betalningar, kontant eller in natura, som med regelbundna intervall tas ut av den offentliga sektorn och utlandet på institutionella enheters inkomst och förmögenhet samt några periodiskt återkommande skatter som fastställs varken på grundval av inkomst eller förmögenhet. Övriga löpande skatter omfattar alla de betalningar som hushållen gör för licenser och som kan betraktas som skatter, som t.ex. licenser för att äga eller använda fordon, båtar, flygplan m.m.”*

Dessa principer gäller alltså för HIKP, men bör inte per automatik styra KPI. Produktkorgens uppsättning skiljer sig åt redan idag mellan KPI och HIKP. Om det av någon anledning skulle vara önskvärt att inkludera den nya public service-avgiften i det ena måttet och exkludera den i det andra, bedöms detta inte innebära några större praktiska svårigheter.

Exempel på hantering om vi väljer att exkludera avgiften från 2019

KPI:s indexkedja  
under respektive  
år

TV-avgift  
exkluderad

TV-avgift  
inkluderad

$$2018 \quad KPI_{1980}^{2018:April} = \frac{I_{1980,dec}}{I_{1980}} \times \frac{I_{1981,dec}}{I_{1980}} \times \frac{I_{1982,dec}}{I_{1981}} \times \dots \times \frac{I_{2003,dec}}{I_{2002,dec}} \times \frac{I_{2004}}{I_{2003,dec}} \times \frac{I_{2005}}{I_{2004}} \times \dots \times \frac{I_{2016}}{I_{2015}} \times \frac{I_{2018,april}}{I_{2016}}$$

$$2019 \quad KPI_{1980}^{2019:April} = \frac{I_{1980,dec}}{I_{1980}} \times \frac{I_{1981,dec}}{I_{1980}} \times \frac{I_{1982,dec}}{I_{1981}} \times \dots \times \frac{I_{2003,dec}}{I_{2002,dec}} \times \frac{I_{2004}}{I_{2003,dec}} \times \frac{I_{2005}}{I_{2004}} \times \dots \times \frac{I_{2016}}{I_{2015}} \times \frac{I_{2017}}{I_{2016}} \times \frac{I_{2019,april}}{I_{2017}}$$

$$2020 \quad KPI_{1980}^{2020:April} = \frac{I_{1980,dec}}{I_{1980}} \times \frac{I_{1981,dec}}{I_{1980}} \times \frac{I_{1982,dec}}{I_{1981}} \times \dots \times \frac{I_{2003,dec}}{I_{2002,dec}} \times \frac{I_{2004}}{I_{2003,dec}} \times \frac{I_{2005}}{I_{2004}} \times \dots \times \frac{I_{2016}}{I_{2015}} \times \frac{I_{2017}}{I_{2016}} \times \frac{I_{2018}}{I_{2017}} \times \frac{I_{2020,april}}{I_{2018}}$$

$$2021 \quad KPI_{1980}^{2021:April} = \frac{I_{1980,dec}}{I_{1980}} \times \frac{I_{1981,dec}}{I_{1980}} \times \frac{I_{1982,dec}}{I_{1981}} \times \dots \times \frac{I_{2003,dec}}{I_{2002,dec}} \times \frac{I_{2004}}{I_{2003,dec}} \times \frac{I_{2005}}{I_{2004}} \times \dots \times \frac{I_{2016}}{I_{2015}} \times \frac{I_{2017}}{I_{2016}} \times \frac{I_{2018}}{I_{2017}} \times \frac{I_{2019}}{I_{2018}} \times \frac{I_{2021,april}}{I_{2019}}$$

Gamla indexkonstruktionen

Nya indexkonstruktionen

