

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, HT11
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Författare: Jens Björck & Pelle Oikari
Handledare: Osvaldo Salas
Examinator: Louise Holm



GÖTEBORGS UNIVERSITET
FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

I jakt på public service-tjuvar –
en konsekvensanalys om TV-avgiftens finansieringsmöjligheter

Förord

Vi vill inledningsvis ta tillfället i akt att tacka vår handledare Osvaldo Salas för goda råd och hjälp under studiens gång. Vi vill också passa på att tacka Micael Thid för underhållande diskussioner och inspiration under programmets gång. Ett stort tack till nära och kära för det stöd som har givits och de vänliga själar som läst igenom studien vid flertalet tillfällen. Slutligen vill vi tacka Joe Malm som varit ett outtröttligt bollplank under stundtals sena kvällar och nätter, samt våra kollegor Filip Stanojovski och William Carling för alla de underbara ögonblick vi delat bakom högborgens murar.

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Problemformulering	2
1.3 Syfte	3
1.4 Avgränsning	4
1.5 Forskningsfrågor	4
2. Tillvägagångssätt	6
2.1 Metod	6
2.1.1 Material och data	6
2.1.2 Metod utifrån beräkning och känslighetsanalys	7
2.2 Källkritik	7
3. Referensram	8
3.1 Välfärdsteori.....	8
3.1.1 Neoklassisk välfärdsteori.....	8
3.1.2 Utilitarism.....	9
3.1.3 Maximin-kriteriet.....	10
3.2 Marknadsmislyckanden: Kollektiva varor och nyttigheter.....	10
3.3 Skatter och avgifter	12
3.4 Tidigare utredningar om TV-avgiften	14
3.5 Årsredovisningar och statistik.....	15
3.6 Känslighetsanalys.....	17
4. Empiri	18
4.1 Public service i nuvarande form.....	18
4.1.1 Dagens finansiering av kontrollorganet.....	18
4.1.2 Dagens finansiering av TV-avgiften.....	19
4.1.3 Demokrati	19
4.1.4 Rättvisa	21
4.1.5 Kostnadseffektivitet.....	22
4.2 Finansieringsalternativ 1	23
4.2.1 Sammanräknad förvärvsinkomst	23
4.2.2 Demokrati	25
4.2.3 Rättvisa	26
4.2.4 Kostnadseffektivitet.....	27
4.3 Finansieringsalternativ 2	28
4.3.1 TV-avgift per hushåll.....	28
4.3.2 Demokrati	29
4.3.3 Rättvisa	29
4.3.4 Kostnadseffektivitet.....	31
4.4 Sammanställd graf.....	32

5. Analys.....	33
6. Slutsatser.....	36
7. Källförteckning	37
Refererade böcker	37
Elektroniska refereringar.....	38
Statens offentliga utredningar.....	38
Årsredovisningar	38
Rapporter	38
Artiklar och hemsidor.....	38
Statistik.....	39
Informantintervjuer	39
8. Bilaga med beräkningar	40
Känslighetsanalys över ytterligare intäktsbortfall.....	40
Känslighetsanalys över finansieringsalternativ 1 med klumpsummeskatt.....	42

1. Inledning

1.1 Bakgrund

TV-avgiften är benämningen på den samlade avgiften för public service verksamheter och omfattar Sveriges Television (SVT), Sveriges Radio (SR) samt Utbildningsradion (UR). Public service har sitt ursprung från år 1923 då riksdagen beslutade att upprätta en form av radiotjänst i utbildningssyfte. På den tiden sändes program under några timmar varje kväll. I Sverige gjorde TV:n debut på allvar i mitten av 1950-talet, främst i samband med det stora arrangemanget fotbolls-VM som utspelades i Stockholm år 1958. TV-avgiften infördes dock redan år 1956 och kostade då 25 kronor. I samband med introduceringen av färg-TV infördes även ett pristillägg i början på 70-talet för de som införskaffat en sådan apparat. Vid detta skede var avgifterna för public service separerade på så vis att de som ägde en TV endast betalade TV-avgiften, medan de som enbart hade radio betalade en radio-avgift. Brukare av både radio och TV betalade enbart TV-avgiften.¹ I slutet på 1970-talet slogs de två avgifterna ihop och år 1990 togs även färgtillägget bort, vilket lade grunden för dagens TV-avgift. Från och med 1 januari 2010 har namnet på avgiften ändrats till radio- och TV-avgift för att belysa det faktum att även radiotjänsterna inkluderas.² Härifrån och fortsättningsvis kommer vi i studien att benämna radio- och TV-avgiften som enbart TV-avgiften för enkelhetens skull.

TV-avgiften är en omdiskuterad fråga på många håll i samhället. Den är idag reglerad via lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Lagen förordar att alla hushåll och företag i Sverige skall betala TV-avgift om de innehar en TV-mottagare.³ Innehav av TV-mottagare är inte bara förknippat med TV-apparater utan även annan utrustning med TV-kort såsom datorer, videospelare och kameror.⁴ Avgiftens storlek, det vill säga avgiftsnivån, bestäms av Sveriges riksdag och tillhandahålls av Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB). Sedan år 2009 har riksdagen beslutat att avgiftsnivån skall ligga på 2076 kronor per år, det vill säga 519 kronor i kvartalet. Avgiftens storlek höjs med jämna mellanrum, dels på grund av public service ökade kostnader, men även den svenska kronans köpkraft då inflation spelar

¹ <http://www.radiotjanst.se/sv/Avgiften/Historik-om-avgiften/>

² <http://www.radiotjanst.se/sv/Avgiften/Historik-om-avgiften/>

³ Lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst

⁴ SOU 2005:2 s. 179.

en stor roll för penningvärdet. Idag betalar cirka 3,5 miljoner svenskar TV-avgiften, vilket resulterar i intäkter på omkring 7,2 miljarder kronor. Pengarna fördelas sedan till public service som använder dem för att bedriva sina verksamheter.⁵

1.2 Problemformulering

TV-avgiften är ett samhällsproblem som inte diskuteras på hög politisk nivå annat än när politiker själva trampar i klaveret. Det uppskattas i dagsläget att cirka nio av tio personer som innehar TV-mottagare betalar sin TV-avgift. Det medför ett intäktsbortfall på ungefär 10 % på grund av ”public service-tjuvar”, vilket är ett hot mot public service fortlevnad.⁶ Trots intäktsbortfallet innehar public service ett högt förtroende bland svenska folket i förhållande till andra medier.⁷ Kontrollorganet är den mekanism som reglerar lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Dess syfte är att säkerställa intäkter från brukare av TV. Kontrollmekanismen i sig har dock en svag punkt då det är enkelt att komma undan betalning genom så kallat ”skolkande”. Dessutom ger ”skolkandet” inte några allvarliga påföljder i form av hårda sanktionsåtgärder då praxis är dagsböter. Det finns därmed inte tillräckligt starka incitament för att betala och göra rätt för sig gällande TV-avgiften. Kontrollmekanismen utgör också en betydande personal- och administrationskostnad i form av tv-inspektörer, telefonister, handläggare med mera.

Det finns ytterligare problematik om vi ser till ett rättviseperspektiv. Här kan vi separera rättvisa utifrån avgifter och deras funktion i samhället. En del hävdar att avgifter bör relatera i förhållande till användandets mängd, vilket innebär att avgiftsnivån skall förändras i takt med själva förbrukningen av varan eller tjänsten.⁸ Sett utifrån ett fördelningspolitiskt rättviseperspektiv kan det ifrågasättas varför vi inte använder ett progressivt system. Det kan framstå som orättvist att ensamstående mödrar och studenter skall betala lika mycket som ett hushåll där flertalet höginkomsttagare är bosatta.

⁵ <http://www.radiotjanst.se/sv/Avgiften/Finansiering/>

⁶ <http://www.radiotjanst.se/sv/Public-service/>

⁷ http://svt.se/content/1/c8/02/30/23/42/Vip%E5tv_11-19.pdf

⁸ Malmer, Stellan (2003) s. 290f.

Det finns en diskussion om varför inte TV-avgiften skall finansieras via skattsedel. Här existerar dock redan kritik mot att det riskerar att skapa ett politiskt beroendeförhållande, vilket anses vara motsägelsefullt i förhållande till public service syften.⁹ Diskussionen tar även upp skiljandet av skatter och avgifter,¹⁰ men frågan är om det inte är paradoxalt då det troligen är fler som nyttjar TV-mottagare än skattefinansierad kultur i samhället. I en del länder finansieras TV-avgiften via reklamintäkter och statliga bidrag för att kunna konkurrera med kommersiella företag, vilket dock är starkt ifrågasatt av EU-kommissionen.¹¹ I rådande svensk lagstiftning existerar ett reklamförbud för de som beviljats sändningstillstånd av radio och TV i allmänhetens tjänst.¹²

Det finns ett starkt samband mellan de som representerar intäktsbortfallet på 10 % och de människor som har svag ekonomi. Denna kategori består således av de betalningssvagaste i samhället, men även av ungdomar som ännu inte etablerat sig i ett stadigvarande hushåll, samt människor som kommer från kulturer där TV-avgift inte tillämpas i samma bemärkelse.¹³ Följaktligen är den slutgiltiga problematiken att staten kriminaliserar drygt 350 000 "skolkare" i Sverige som av ett eller annat skäl förbiser svensk lagstiftning.

1.3 Syfte

Syftet med den här studien är att analysera två alternativa finansieringsmöjligheter av TV-avgiften och dess utformning, kontra vad som används idag. Tillämpningen av en konsekvensanalys kommer vara central och ge svar på vilka alternativa tillvägagångssätt som kan vara lämpliga för TV-avgiftens finansiering. Det kommer utredas hur finansieringsmöjligheterna kan skilja sig i form av intäkter och kostnader för public service mångfacetterade verksamheter. Det finns en önskan att undersöka den komplexitet som föreligger dagens debatt. Studien syftar även att ta hänsyn till viktiga parametrar såsom demokrati, rättvisa och kostnadseffektivitet då de utgör en central del för public service framtida utformning. Den här studien skall bidra med ett samhällsekonomiskt perspektiv som förutsätter bevarandet av public service och dess

⁹ SOU 2000:55 s. 278.

¹⁰ SOU 2000:55 s. 290.

¹¹ SOU 2000:55 s. 284.

¹² Lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst 1 §.

¹³ SOU 2000:55 s. 296.

ändamål. Syftet är därmed inte att ifrågasätta public service funktion i samhället. Mer explicit är det huvudsakliga syftet att:

”Utröna vilket finansieringsalternativ som skulle kunna vara mest samhällsekonomiskt lönsamt för Sverige, kontra vad som används idag”

1.4 Avgränsning

Studien är avgränsad utifrån alternativa finansieringsmöjligheter för TV-avgiften. Det är således den ekonomiska aspekten vi valt att inrikta oss på och dess konsekvenser vid eventuella förändringar. Studien kommer huvudsakligen utgå från nutid med största möjliga fokus på hur TV-avgiften ser ut idag. Avgränsningen fokuserar enbart på nationell nivå i Sverige och den säregna traditionen inom public service som karaktäriseras av reklamfrihet, utbildning, kultur och politiskt oberoende.¹⁴ Studien är avgränsad utifrån de tidigare nämnda parametrarna demokrati, rättvisa och kostnadseffektivitet, där vi utgår ifrån välfärdsteori. Vidare avser vi inte att ifrågasätta public service budget då studien kommer att angripas med antagandet att den skall förbli oförändrad, dock med utrymme för framtida justeringar. Den totala budgeten kan emellertid komma att påverkas av kontrollorganets reducerade kostnader för att bedriva en likartad och ändamålsenlig verksamhet. Studien skall redogöra för betalning per person och hushåll i de olika finansieringsalternativen. Avgränsningen är även förknippad med beräkningsmetoder i hopp om att finna lämpliga alternativa finansieringsmöjligheter.

1.5 Forskningsfrågor

Utifrån problemformulering, syfte och avgränsning finner vi det lämpligt att formulera följande forskningsfråga:

Finns det andra finansieringsalternativ för TV-avgiften som är mer samhällsekonomiskt lönsamma men som också beaktar demokrati, rättvisa och kostnadseffektivitet, för att samtidigt komma till rätta med dagens intäktsbortfall?

Tre följdfrågor har utarbetats för att kunna besvara den huvudsakliga forskningsfrågan. Utformningen av följdfrågorna är formulerade på så vis att de ska ta hänsyn till de fundamentala parametrarna demokrati, rättvisa och kostnadseffektivitet.

¹⁴ SOU 2008:64 s. 63.

Därmed kommer en konsekvensanalys användas för de två finansieringsalternativen kontra dagens utformning. Första följdfrågan grundar sig i att kontrollorganet utgör en betydande kostnad i sammanhanget och bör därmed belysas separat på grund av dess komplexitet. Kontrollorganets nuvarande kostnadsbelastning kan även komma att förändra den totala budgetens storlek, vilket får oss att ställa följande fråga:

1) Vad kostar kontrollorganet i form av administration och personal?

Vår andra fråga ter sig som följande:

2) Hur skulle intäkterna kontra kostnaderna eventuellt förändras om TV-avgiften betalades av de som har en sammanräknad förvärvsinkomst över 20 000 kr per år och är över 20 år?

När vi använder oss av begreppet ”sammanräknad förvärvsinkomst” syftar det till de människor i Sverige som betalar skatt på förvärvsinkomst. Personer över 20 år är valda på grund av att de som befinner sig i lägre åldrar sällan har en betydande förvärvsinkomst. Vår tredje och sista fråga ter sig som följande:

3) Hur skulle intäkterna kontra kostnaderna eventuellt förändras om alla hushåll betalade en TV-avgift oavsett innehav av TV-mottagare?

Här har vi valt att se till hur kostnaden per person och hushåll skulle kunna förändras om varje hushåll betalade en obligatorisk TV-avgift, oberoende av om de innehar en TV-mottagare eller ej.

2. Tillvägagångssätt

2.1 Metod

Konsekvensanalysen kommer spela en central roll i studiens tillvägagångssätt. Inom den samhällsvetenskapliga forskningen kan den anta en mängd olika skepnader. Konsekvensanalysen skall behandla utfall av eventuella åtgärder och konsekvenser för finansieringen av public service. Följderna av en ny finansieringsform för public service kan te sig på såväl individ- som samhällsnivå. Vid användandet av konsekvensanalys som redskap är det viktigt att ta hänsyn till variabler som kan vara avgörande för finansieringens utfall. För att få en nyanserad bild av public service finansiering skall vi belysa parametrarna demokrati, rättvisa och kostnadseffektivitet utifrån mikroekonomisk teori med fokus på välfärdsteori. Tillsammans med våra beräkningar kommer dessa ligga till grund för våra framtida resonemang i studien.

För att uppfylla studiens syfte och besvara frågeställningarna har det gjorts ett medvetet val att inte genomföra några kvalitativa intervjuer, då det inte ansetts nödvändigt. Emellertid har det lämnats utrymme för att kontrollera numerisk data via informantintervjuer. Informantintervjuerna kan komma att gälla både Statistiska centralbyrån (SCB) och Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB).

2.1.1 Material och data

Studiens angreppssätt kommer till stor del att bestå av dokumentstudier.¹⁵ Facklitteratur, statistik och offentliga utredningar kommer att utgöra de grundläggande delarna för metoden. Som komplement till dokumentstudierna används numerisk data, hämtad från Statistiska centralbyrån och årsredovisningar för Radiotjänst i Kiruna AB. På så vis får studien ett verklighetsförankrat tillvägagångssätt där risken för att komma in på villospår minimeras. Vidare spelar verklighetsförankringen en vital roll för konsekvensanalysens trovärdighet då konsekvenser av förändringar tenderar att vila på spekulativa resonemang.

¹⁵ Bryman, Alan (2011) s. 281ff.

Vid studiens begynnelse har det varit viktigt att skapa en djup förståelse för ämnet och dess problematik. Det har skett genom dels offentliga utredningar, men också via artiklar och andra publikationer som riktar kritik mot TV-avgiften och dess nuvarande utformning.

Radiotjänst i Kiruna AB erbjuder via sin hemsida årsredovisningar som skall tolkas och analyseras för att identifiera kostnader och intäkter för dess verksamheter. För att göra det på ett korrekt sätt tillämpas Sigurd Hansson Et al. som behandlar analyser av årsredovisningar.¹⁶ För att besvara frågorna har det varit tämligen viktigt att se till statistiska uppgifter från Statistiska centralbyrån. Tack vare att Statistiska centralbyrån tillhandahåller den data som sökes är det inte nödvändigt att göra ytterligare insamlingar.

2.1.2 Metod utifrån beräkning och känslighetsanalys

Studien skall genom beräkningar av ovannämnd statistik och teori se till eventuella konsekvenser för en annan finansieringsform av TV-avgiften. Känslighetsanalyser skall hjälpa oss att uppfylla studiens syfte. I referensramen kommer det redogöras mer utförligt för känslighetsanalysens roll vid bedömningar av möjliga utfall. Vid känslighetsanalyserna skall vi belysa flera nivåer för att skapa en bättre uppfattning om de påverkande variablerna för finansieringsalternativen.

2.2 Källkritik

En del facklitteratur kan vara säljande, föråldrad eller tillämpbar på andra typer av marknader än vad som tänkts undersökas i studien. Det är även essentiellt att ställa sig kritisk mot olika typer av statistik. Då den huvudsakliga statistiken kommer hämtas från Statistiska centralbyrån är det viktigt att se till huruvida den är aktuell eller inte. I vissa fall kommer det förekomma jämförelser mellan statistik från år 2009 och år 2010. Detta har tagits i beaktning men vi anser samtidigt att det inte kommer utgöra något allvarligt hot för studiens trovärdighet. Det motiveras genom att studiens påverkande variabler inte är förändringskänsliga på grund av det stora antalet som avses. Vid dokumentstudier bör det finnas ett kritiskt förhållningssätt till andrahandskällor. Dock utgör det ingen problematik för studien då den framförallt behandlar vedertagna teorier i sammanhanget.¹⁷

¹⁶ Hansson, Sigurd; Arvidson, Per & Lindquist, Hans (2006).

¹⁷ Bryman, Alan (2011) s. 300f.

3. Referensram

3.1 Välfärdsteori

Välfärdsteorier har sitt ursprung i nationalekonomin och behandlar hur välfärdsstater med hjälp av politiska program fördelar resurser. Välfärdsstatens uppgift är därmed att dels finansiera statliga funktioner i samhället, men även omfördela resurser utifrån demokrati och rättvisa. Rättvisa som begrepp härstammar ursprungligen från filosofiska konstruktioner och har inte en konkret definition då den varierar beroende på ideologiska föreställningar och åsikter. Välfärdsstatens åtagande i form av omfördelning av resurser grundar sig i transaktioner till individer och familjer för att ge finansiellt stöd till fattiga, arbetslösa, garantera inkomst för pensionärer och äldre samt att finansiera sjukvård.¹⁸ Denna typ av välfärdsmodell har ingen vedertagen uppfattning som eftersträvas i hela världen då det existerar stora skillnader länder emellan. Välfärdsteorins del om finansiering och nyttjandet av samhällsfunktioner är även den problematisk utifrån åsiktsskillnader.

En viktig aspekt i sammanhanget samhällsfunktioner är att individer tenderar att ha så kallade ”*duala nyttofunktioner*”. Med det menas att väldigt få individer har ensidiga nyttor, då det förekommer en balans mellan sociala normer och egenintressen utifrån människors agerande.¹⁹

3.1.1 Neoklassisk välfärdsteori

Den neoklassiska teorins skola kan ursprungligen härledas till 1800-talet då liberalismen fick sitt ordentliga genomslag i sin nuvarande politiska form genom nationalekonomen och filosofen Adam Smith. I motsats till det mer traditionella synsättet där fokus låg på lång sikt började ekonomer att analysera prisbildningsprocessen för att på ett mer effektivt sätt fördela resurser på kort sikt. Till stor del var utvecklingen en följd av industrins tillväxt som också medförde ett marginalistiskt synsätt där hushåll och företag behandlades som enskilda aktörer i ekonomin. Det ledde i sin tur till att ”Neoklassikerna” gick från att tala om makroteori, till att introducera och analysera vad vi idag benämner som mikroteori.²⁰ Vidare fokuserar föreställningen på hushåll och företags beslut i form av val utifrån

¹⁸ Krugman, Paul & Wells, Robin (2009) s. 481f.

¹⁹ Rothstein, Bo (2006) s. 164ff.

²⁰ Pålsson Syll, Lars (2007) s. 197f.

den centrala begreppsapparaten inom mikroteori som behandlar pris, nytta, utbud, efterfrågan och jämvikt. Utifrån de begreppen beskrivs empiriska förhållanden och samband om vad som kan sägas i faktiska tillstånd mellan konsumtion, produktion och restriktioner. Utvecklingen har därifrån tagit en ny riktning genom val och beslutsfattande av olika alternativ där det moderna neoklassiska synsättet även tar hänsyn till antaganden om rationalitet utifrån individers agerande.²¹

Det är essentiellt för begreppsapparaten att lyfta fram den marknadsmodell Alfred Marshall konstruerade utifrån pris, jämvikt, utbud och efterfrågan. Med hjälp av marknadsefterfrågekurvan förklaras ett orsakssamband mellan den aggregerade efterfrågan och priset på produkten, förutsatt att inkomster och övriga priser förblir oförändrade. Genom detta fenomen mäts den så kallade jämvikten där utbudskurvan och efterfrågekurvan tangerar varandra, vilket utgör betalningsviljan hos individer på marknaden. Efterfrågekurvan beskriver även ett maximipris som en konsument är beredd att betala för en produkt eller tjänst, medan utbudskurvan beskriver ett minimipris som producenten kan tänka sig sälja sin produkt eller tjänst för. Tack vare denna marknadsmodell kan vi beräkna vad Alfred Marshall valde att kalla konsumentöverskott. Konsumentöverskott är differensen mellan konsumentens betalningsvilja och vad de faktiskt betalar. Anledningen till att konsumentöverskott är betydelsefullt grundar sig i att det kan ses som en typ av välfärdsmått, där överskottet symboliserar den samhällsekonomiska vinsten.²²

3.1.2 Utilitarism

Utilitarismen är i grund och botten en etik- och morallära. Den filosofiska grundtanken var att *"lyckan"* skulle maximeras i form av att alla individer i samhället skulle få det så bra som möjligt. Utilitarismen har på senare år drivits mot att handla om vad som maximerar det goda eller nyttan istället för den ursprungliga definitionen lyckan. Det råder dock delade uppfattningar om vad som i realiteten är nytta eller det goda.²³ Nationalekonomin har en betydande roll för utilitarismen. Den är i grund och botten inte utilitaristisk men genom dess verktyg såsom samhällsekonomiska kalkyler och analyser kan en undersökning göras om vad som maximerar nyttan i olika situationer. Det existerar dock en problematik gällande kvantifiering av varje individs

²¹ Hultkrantz, Lars & Nilsson, Jan-Eric (2008) s. 24ff.

²² Pålsson Syll, Lars (2007) s. 212ff.

²³ Dufwenberg, Martin & Lundholm, Michael (2009) s. 19f.

nytta, vilket leder till svårigheter då olika människors nytta skall jämföras. Utilitarismen har ingen inbyggd funktion som tar hänsyn till olika fördelningar av nytta mellan individer, men brukar oftast leda till att det sker en fördelning mellan rika och fattiga. Helt enkelt för att nyttan vanligen ökar mer hos de med lite pengar än vad den minskar för de med mycket pengar.²⁴ Kort och koncist kan utilitarismen rent teoretiskt godta att fyra individer förlorar en nyttoenhet medan en enskild individ vinner fyra nyttoenheter, så länge den sammanlagda nyttan förblir densamma.²⁵

3.1.3 Maximin-kriteriet

Maximin-kriteriet kan beskrivas som det mest försiktiga valet när olika handlingsalternativ förekommer. Det ser nämligen enbart till det sämsta möjliga utfallet och att det ska vara så bra som möjligt. Pondera att du kan välja mellan att köpa två lotter, den ena lotten ger en klubba på köpet vid förlust, den andra lotten får du ingenting om du förlorar. Enligt Maximin-kriteriet är lotten med en klubba att föredra även om lotten utan tröstpris har en större vinstutdelning.²⁶ Vid politiska beslut skulle då Maximin-kriteriet fungera på så vis att valet faller på det alternativ där nyttan maximeras för individen som har det sämst ställt. Kort och koncist säger det ingenting om hur stor skillnad det är mellan individer och de olika valmöjligheterna, så länge nyttan maximeras för de sämst ställda.²⁷

3.2 Marknadsmislyckanden: Kollektiva varor och nyttigheter

Vi har tidigare i referensramen berört produktion av varor och tjänster där nyttigheter primärt tillhandahålls i privat regi. Emellertid förekommer det varor och tjänster där den fria marknaden som mekanism inte är lämplig för att uppnå en god välfärd. Dessa tjänster och nyttigheter brukar gå under beteckningen ”marknadsmislyckanden”, vilket är en konsekvens av den fria marknadens begränsningar.²⁸

Exempel på kollektiva nyttigheter är försvar, polisväsende, miljö och i en del länder såsom Sverige, även TV-signal. Den gemensamma nämnaren för dessa nyttigheter är att de ser till allmänhetens bästa och anses vara en nytta för hela samhället. En viktig aspekt att lyfta fram är att marknaden i sig är en kollektiv nytta för att produktion och

²⁴ Bergh, Andreas & Jakobsson, Niklas (2010) s. 332.

²⁵ Dufwenberg, Martin & Lundholm, Michael (2009) s. 20.

²⁶ Hultkrantz, Lars & Nilsson, Jan-Eric (2008) s. 63.

²⁷ Dufwenberg, Martin & Lundholm, Michael (2009) s. 21f.

²⁸ Krugman, Paul & Wells, Robin (2009) s. 460ff.

försäljning av varor och tjänster skall existera. Den kollektiva nyttan på marknaden består av lagar som behandlar revision, äganderätter och korruptionsfrånvaro för att handeln skall fungera som den fria marknaden förutsätter.²⁹

En annan fundamental del av kollektiva nyttigheter är de nyttor som benämns genom icke-exkluderbarhet och icke-rivalitet. Innan vi beskriver deras funktion är det angeläget att förklara vad en nytta egentligen är. Pondera att du köper en läsk för 10 kronor och sedan dricker upp den, då är nyttan själva konsumtionen. När läskan är förbrukad kan ingen annan individ förbruka exakt samma läsk men marknaden tillhandahåller möjligheten för andra individer att köpa en likadan läsk för att uppnå samma nytta. Här är priset den avgörande variabeln i form av betalningsvilja för att erhålla nyttan. Så långt är allt väldigt enkelt att definiera och förstå men alla varor och tjänster är inte lika anspråkslösa. Samhällsfunktioner medför en större komplexitet när staten tillhandahåller nyttigheter som alla individer i samhället skall kunna använda. Om vi byter ut läskan mot en motorväg som är en kollektiv nytta i Sverige, är varken priset eller begränsandet av nyttjandet direkt avgörande då det är finansierat via skattemedel i allmänhetens tjänst. Användandet kostar primärt inte mer om hundra bilar kör på vägen än om en gör det. Dock förekommer en ransoneringsproblematik gällande begränsning av nyttigheten.³⁰

Icke-exkluderbara nyttigheter karaktäriseras av att alla får använda samma nytta, medan *exkluderbara* nyttigheter kännetecknas av det motsatta, nämligen en begränsning. Nyttigheter som präglas av *icke-rivalitet* innebär att nyttan (värdet) av användandet inte försämrar för de andra som brukar samma funktion. Långsökt förekommer det dock en paradox för kollektiva nyttigheter då det nästan alltid finns begränsningar där nyttigheter står sig i *rivalitet* med andra. Även om alla individer rent teoretiskt kan använda samma nyttigheter kan de nödvändigtvis inte göra det på grund av begränsningar i nyttjandets omfattning. På motorvägar kan köer bildas vilket gör trafiken oframkomlig, eller om alla invånare i en stad vill nyttja en och samma park får det svårigheter geografiskt. Vidare kan en motorväg vid hög förbrukning även få förslitningsskador vilket ger högre kostnader för samhället. Problematiken i motorvägsexemplet visar sig likaså genom negativa externa effekter i form av

²⁹ Hultkrantz, Lars & Nilsson, Jan-Eric (2008) s. 166f.

³⁰ Hultkrantz, Lars & Nilsson, Jan-Eric (2008) s. 167ff.

miljöförstörelse. Av dessa anledningar förekommer det vid en del kollektiva nyttigheter så kallade politiska restriktioner (exempelvis vägavgifter eller tullar) för att incitamentet av att använda samma nyttighet inte skall eskalera i opropotionerliga former.³¹

Det finns sätt att åstadkomma exkluderbara varor av icke-exkluderbara varor vilket illustreras av följande citat som ställer svensk TV-avgift i centrum: *"Ett sätt att göra annars icke-exkluderbara kollektiva varor exkluderbara är att tillåta endast dem som har ett särskilt tillstånd eller en särskild materiell förutsättning, t.ex. en dekodertillsats, att utnyttja den kollektiva varan. Detta används för TV-signaler i Sverige och många andra länder. Den lagliga rätten, t.ex. TV-licens eller apparattillsatsen, tillhandahålls mot särskild avgift."*³² Trots att det praktiseras i Sverige kvarstår problemet då det ena förutsätter det andra. Det innebär implicit att brukning av TV förutsätter TV-avgift, och TV-avgift förutsätter TV.

För att erbjuda kollektiva varor är det en förutsättning att estimerar efterfrågan hos "kollektivet" och således också deras betalningsvilja. Betalningsviljan ligger till grund för samhällsekonomisk effektivitet och det underlag som används för investeringar i allmänhetens tjänst. För att uppnå effektiv produktion måste den aggregerade betalningsviljan bland samtliga individer överstiga dess produktionskostnader. Här förekommer dock det så kallade *"free-rider-problemet"*, där individer kan ge missvisande uppgifter för att minimera sina egna kostnader beroende på hur finansieringen sker. Det kan i sin tur resultera i att produktionen av den kollektiva varan eller nyttigheten inte blir av då produktionskostnaderna överstiger summan av betalningsviljan.³³

3.3 Skatter och avgifter

För att en stat skall finansiera sina verksamheter och påverka den ekonomiska marknaden erhålls skatter för att förbättra allmänhetens nytta. Skatter och avgifter skiljer sig per definition, men dessa skillnader kan stundtals vara subtila. Skatter kräver ingen motprestation för att en individ skall få bruka nyttigheterna, medan en

³¹ Hultkrantz, Lars & Nilsson, Jan-Eric (2008) s. 169f.

³² Bohm, Peter & Wijkander, Hans (2009) s. 65.

³³ Bohm, Peter & Wijkander, Hans (2009) s. 67ff.

avgift direkt kan hänföras till en motprestation för att individen skall få nyttja tjänsten eller nyttigheten.³⁴

För att förstå skatternas utformning är det också viktigt att definiera dess former. Då vårt problemområde inte förutsätter en genomgång av samtliga skatteformer kommer vi redogöra kort för *progressiv skatt*, *proportionell skatt* och *klumpsummeskatt*. Progressiv skatt och proportionell skatt uttrycks som de flesta skatter i procentuella termer. Progressiv skatt innebär enkelt förklarat att skattesatsen ökar i relation till inkomsten så att höginkomsttagare betalar en högre skattesats än låginkomsttagare. Proportionell skatt, som även kallas platt skatt, består av en fast skattesats där alla skattebetalare oavsett inkomst och förmögenhet betalar samma procentsnivå på skatten.³⁵ Den sista och minst förekommande skatteutformningen är den som kallas klumpsummeskatt, vilket innebär att alla skattebetalare erlägger samma summa pengar oavsett inkomst och förmögenhet.³⁶

En av de förespråkade fördelarna med avgiftsfinansiering är att det underlättar beräkningen av efterfrågan på en fastställd vara eller tjänst. Vidare kan avgiftsnivån anpassas och därmed förenkla beräkningen om värdet av investeringen överstiger kostnaden.³⁷ Avgifter skiljer sig från skatter genom den förenklade definitionen att avgifter är ”frivillig betalning” medan skatter är ”framtvungad betalning”. Med kritiska ögon kan ändå definition mellan skatter och avgifter vara något tvetydig, då en motprestation kan existera på såväl individ- som samhällsnivå.³⁸ Följaktligen kan det sägas att gränsen mellan skatter och avgifter ibland befinner sig i en gråzon sinsemellan. I denna gråzon befinner sig exempelvis arbetsgivaravgiften som delvis är en skatt.³⁹

Det finns många argument och motiveringar till varför skatter och avgifter skall tillämpas på en marknad. Stellan Malmer redogör i sin avhandling *”Ett pris blir till”* för kommunala avgifter och taxors förklaringar, orsaker, funktioner och ändamål. Trots att boken fokuserar på kommunala avgifter och inte statliga avgifter som denna

³⁴ Warnling-Nerep, Wiweka; Lagerqvist Veloz Roca, Annika & Reichel, Jane (2010) s. 141f.

³⁵ Krugman, Paul & Wells, Robin (2009) s. 186f.

³⁶ Lundholm, Michael & Muren, Astri (2009) s. 115ff.

³⁷ Bohm, Peter & Wijkander, Hans (2009) s. 66.

³⁸ Lundholm, Michael & Muren, Astri (2009) s. 109f.

³⁹ Warnling-Nerep, Wiweka; Lagerqvist Veloz Roca, Annika & Reichel, Jane (2010) s. 225f.

studie, redovisas här vad Malmer benämner som argument för avgifter, utifrån fyra huvudsakliga kategorier. Emellertid bör det poängteras för läsaren att skillnaden mellan samhällssektorerna beaktas ytterst varsamt i följande delar av studien. Nedan illustreras argumenten:

- ”1) **Finansiering och intäkter;** att få in pengar och att kunna beräkna resultat.
- 2) **Rättvisa;** det är rättvist att de som utnyttjar viss service också betalar för den.
- 3) **Efterfrågan;** om tjänsten vore gratis skulle efterfrågan bli orimligt stor.
- 4) **Värdering;** att via medborgarnas betalningsvilja utröna hur de värdesätter servicen och om de anser att services kvalitet motsvarar priset.”⁴⁰

Då avgifter likt skatter ter sig på en mängd olika sätt i samhället är det relevant att klargöra hur politiker och tjänstemän bedömer avgifternas konstruktion utifrån rättvisa. Då rättvisa som begrepp ofta diskuteras ur ett politiskt perspektiv är politikernas ståndpunkter betydande kring resonemanget om rättvisa avgifter. Malmer genomförde år 2003 intervjuer med politiker och tjänstemän för att illustrera rättvisans roll för avgifter. Sammanfattningsvis kan konstateras att åsikter gällande rättvisa avgifter speglar den enskildes ideologiska föreställningar.⁴¹

3.4 Tidigare utredningar om TV-avgiften

Det finns många utredningar och propositioner kring public service då TV-avgiften förändras med jämna mellanrum som tidigare nämnts. Avgiftsstorleken beslutas av riksdagen men först får SVT, SR och UR tillsammans med Radiotjänsten ge förslag till Kulturdepartementet utifrån rådande ekonomi och utveckling. Kulturdepartementet behandlar sedan det förslag som inkommit och gör sin egen undersökning.⁴²

Finansieringen av public service skall utifrån allmänhetens synvinkel uppfattas som rättvis och facil. Anledningen till detta grundas i att individer som betalar skall uppleva att de får valuta för pengarna vid erlagd avgift.⁴³ Dock finns det i praktiken

⁴⁰ Malmer, Stellan (2003) s. 29.

⁴¹ Malmer, Stellan (2003) s. 290f.

⁴² <http://www.radiotjanst.se/sv/avgiften/finansiering/>

⁴³ SOU 2000:55 s. 271.

inte något annat alternativ för att undkomma det utbud som public service tillgodoser om individen vill se på TV.⁴⁴

I Statens offentliga utredningar från år 2000 framhålls riskerna med en eventuell skattefinansiering av TV-avgiften. Utredningen betonar att det är en osäker finansieringsform då det finns en risk att det politiska beroendeförhållandet växer sig starkare och motsätter sig public service funktion i samhället.⁴⁵ I en SOU från 2008 fullbordas resonemanget med citatet: "*Fria och oberoende medier är en viktig förutsättning för en fungerande demokrati.*"⁴⁶ Public service som funktion i samhället är till för alla invånare och skall tillgodose allas intressen via radio och TV. De skall även ta särskild hänsyn till språkliga och etniska minoriteter för att spegla den mångfald som finns i Sverige.⁴⁷

År 2005 lyftes argumentet fram i en SOU att finansieringen av public service bör anpassas till den tekniska utvecklingen då den hela tiden drivs framåt. Riksdag och regering har samtidigt framfört att antal avgiftsbetalare skall öka som ett villkor för medelstillelning.⁴⁸

3.5 Årsredovisningar och statistik

För att uppfylla syftet har det insamlats material och data vilket nämnts i tidigare del om tillvägagångssätt. Då studien riktar in sig på nutida förhållanden har vi valt att se närmare på aktuella årsredovisningar och statistik som underlag för våra beräkningar.

År 2010 delade SVT, SR och UR på 6,7 miljarder kronor genom följande fördelning:

SVT - 57,69 % (3 875 400 000 kr)

SR - 37,57 % (2 523 700 000 kr)

UR - 4,75 % (318 900 000 kr)⁴⁹

⁴⁴ SOU 2000:55 s. 277.

⁴⁵ SOU 2000:55 s. 278.

⁴⁶ SOU 2008:64 s. 15.

⁴⁷ SOU 2008:64 s. 63.

⁴⁸ SOU 2005:2 s. 173.

⁴⁹ <http://www.radiotjanst.se/sv/avgiften/finansiering/>

Antal avgiftsbetalare uppgick år 2010 till 3 462 162 personer vilket resulterade i totala intäkter på 7 187 448 312 kronor för Radiotjänst i Kiruna AB.⁵⁰ Vidare hade Radiotjänsten en personalkostnad på cirka 68 744 000 kronor. I dessa personalkostnader ingår totala löner, ersättningar, sociala avgifter och pensionskostnader. Radiotjänst i Kiruna AB redovisar i sin årsredovisning från år 2010 externa kostnader på cirka 89 569 000 kronor. Merparten av de externa kostnaderna utgörs av distributionskostnader som post- och bankgirokostnader, porto, blanketter och kuvert. Vidare ingår administrationskostnader för lokaler, förbrukningsmaterial och telefon.⁵¹

Antal individer i Sverige som betalar sammanräknad förvärvsinkomst över 20 000 kronor om året och är över 20 år, uppgick enligt SCB till 6 604 501 personer år 2009.⁵² Definitionen på förvärvsinkomst är följande: *"inkomst av tjänst och inkomst av näringsverksamhet. I inkomst av tjänst ingår förutom löneinkomst även inkomst från pension, sjukpenning, arbetsmarknadsstöd och andra skattepliktiga ersättningar från försäkringskassan."*⁵³ Via SCB kan olika åldrar och inkomster väljas för att få en annan infallsvinkel över den eventuella finansieringsmodellen.

Kosthushåll i Sverige uppgår enligt SCB till 4 628 271 i antal, med ett konfidensintervall på $\pm 32\,334$ år 2009. Konfidensintervallet är skattat med 95 % konfidensgrad. Definitionen på kosthushåll lyder som följande: *"det hushåll som utgörs av alla personer som den 31 december ett visst år bodde i samma bostad och hade gemensam "hushållning". I kosthushållet ingår barn som är 18 år eller äldre och bor hemma. Ett kosthushåll kan också bestå av flera generationer, syskon eller kompisar som bor tillsammans och har gemensamt hushåll. Personer som normalt tillhör kosthushållet, men som tillfälligt befann sig på annan ort p.g.a. arbete, studier eller militärtjänstgöring ingår i kosthushållet. Barn, som bor lika mycket hos båda föräldrarna, räknas med om de var folkbokförda i det aktuella hushållet."*⁵⁴

⁵⁰ Radiotjänst i Kiruna AB, Årsredovisning 2010

⁵¹ Radiotjänst i Kiruna AB, Årsredovisning 2010

⁵² SCB.se (Se referenslista för fullständig länk).

⁵³ http://www.scb.se/Pages/PressRelease_321124.aspx

⁵⁴ http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_146283.aspx

3.6 Känslighetsanalys

Känslighetsanalys är ett bra verktyg för att undersöka lönsamhet.⁵⁵ En ursprunglig kalkyl används som utgångspunkt, men genom att ändra värden för olika variabler kan kalkylens känslighet undersökas.⁵⁶ Det finns många olika variabler som är vanliga att granska, exempelvis ekonomisk livslängd, utnyttjande av en anläggning eller kalkylränta.⁵⁷ Känslighetsanalysen lämpar sig bra när det är svårt att bestämma sannolikheten för en variabels förändring. Arbetslöshet kan vara en sådan variabel, då det är svårt att förutse konjunktursvängningar och andra plötsliga händelser. Här kan en känslighetsanalys tillämpas genom att öka eller minska siffran för arbetslösa och på så vis förväntade konsekvenser. Vid en belysning av flera kritiska punkter i en känslighetsanalys ökar reliabiliteten för kalkylen och onödiga risker kan på så vis undvikas.⁵⁸

⁵⁵ ESV - <http://www.esv.se/PageFiles/2864/rakna-pa-lonsamheten.pdf> s. 44.

⁵⁶ ESV - <http://www.esv.se/PageFiles/2864/rakna-pa-lonsamheten.pdf> s. 53f.

⁵⁷ ESV - <http://www.esv.se/PageFiles/2864/rakna-pa-lonsamheten.pdf> s. 81.

⁵⁸ ESV - <http://www.esv.se/PageFiles/2864/rakna-pa-lonsamheten.pdf> s. 53f.

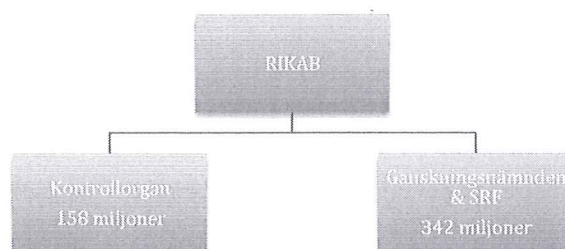
4. Empiri

I det här avsnittet skall den huvudsakliga frågan och de underliggande frågorna besvaras med hjälp av referensramen och beräkningar. Till att börja med kommer det redogöras för public service nuvarande utformning för att sedan fortsätta resonemangen utifrån de olika finansieringsalternativ som undersökts. För att besvara de underliggande frågorna utgår empirin från de tre parametrarna demokrati, rättvisa och kostnadseffektivitet. På så vis belyses dels styrkor och svagheter men även de likheter och skillnader som existerar bland alternativen.

4.1 Public service i nuvarande form

4.1.1 Dagens finansiering av kontrollorganet

Programföretagen SVT, SR och UR blev år 2010 tilldelade medel från budgeten som bestod av 6,7 miljarder kronor. Samtidigt erhöll Radiotjänst i Kiruna AB cirka 7,2 miljarder kronor i intäkter från TV-avgiften. Det kan vid en första anblick se ut som att kontrollorganet utgör en kostnad på cirka 500 miljoner kronor. Efter noggrant analyserande av Radiotjänstens årsredovisning för år 2010 blev det tydligt att så inte var fallet. Det framgick i granskningen att kontrollorganet i form av personalkostnader och administrationskostnader utgjorde en kostnad på dryga 158 miljoner kronor.⁵⁹ Vi ställde oss då undrande till vart resterande 342 miljoner kronor tagit vägen. Detta ledde till en kortare informantintervju med Tina Benson på Radiotjänstens informationsenhet för att klargöra vårt spørsmål. Tina informerade dels att analysen av kontrollorganet var korrekt, men också att det fanns ytterligare två verksamheter som tog del av TV-avgiftsmedlen. De två sidoverksamheterna består av Sveriges Radio Förvaltnings AB (SRF) och myndigheten Granskningsnämnden för radio och TV. SRF utgör en service- och stödfunktion åt de gemensamma programföretagen, medan Granskningsnämnden är en tillsynsmyndighet.⁶⁰



⁵⁹ Radiotjänst i Kiruna AB, Årsredovisning 2010

⁶⁰ Informantintervju Tina Benson, informationsenheten, Radiotjänst i Kiruna AB.

4.1.2 Dagens finansiering av TV-avgiften

Avgiftsnivån befinner sig för tillfället på 2076 kronor per brukare och år. År 2010 betalade 3 462 162 personer TV-avgiften vilket innebar ett uppskattat intäktsbortfall i form av drygt 350 000 brukare. Således uppgår intäktsbortfallet till cirka 700 miljoner kronor. Då intäktsbortfallet utgör en stor del av problematiken för dagens utformning vill vi belysa hur intäkterna skulle kunna påverkas om ännu fler avstod från att betala TV-avgiften. För att redovisa ett möjligt utfall om antalet "skolkare" ökade, kommer vi att tillämpa en känslighetsanalys. Känslighetsanalysen kommer visa på fyra olika procentuella nivåer för intäktsbortfallet. De fyra procentuella nivåerna vi valt är 5 %, 10 %, 15 % och 20 %. Dessa utgör ett ytterligare intäktsbortfall på 173 108 personer (5 %), 346 216 personer (10 %), 519 324 personer (15 %) samt 692 432 personer (20 %). För att beräkna känslighetsanalysen ser vi till avgiftsnivån, totala intäkter samt antal betalare för år 2010.

Känslighetsanalys (Tabell 1.0 - Om ytterligare X antal avgiftsskyldiga avstår från att betala minskar de totala intäkterna med Y mkr.)

(X) Ökat intäktsbortfall	5 %	10 %	15 %	20 %
(Y) Minskade avgiftsintäkter (i mkr)	≈359	≈719	≈1078	≈1437

Källa: ⁶¹

Det är svårt att sja om sannolikheten för ytterligare 5-20 % "skolkande", ändock finns risken vilket också är känslighetsanalysens centrala funktion, att se till potentiella utfall. Den här typen av risk skulle kunna anta en skepnad i form av oförutsedda händelser såsom en lågkonjunktur eller minskat förtroende för verksamheten.

4.1.3 Demokrati

Dagens utformning av TV-avgiften grundar sig i demokratisk anda där såväl Kulturdepartementet som programföretagen med hjälp av Radiotjänsten får vara delaktiga i budgetprocessen.⁶² Då sidoverksamheterna SRF och Granskningsnämnden (för radio och TV) utgör en fundamental roll för radio och TV i allmänhetens tjänst, bör deras fortlevnad säkerställas. Utifrån ett demokratiskt perspektiv är det nödvändigt med granskningsorgan för samtliga delar i public service verksamheter. Kulturdepartementet och Granskningsnämnden för radio och TV spelar därmed en viktig roll som demokratins väktare.

⁶¹ Se bilaga för beräkningar.

⁶² <http://www.radiotjanst.se/sv/avgiften/finansiering/>

Eftersom demokrati genomsyrar hela det svenska samhället utgör public service en betydelsefull nytthet för svenska befolkningen. Public service som nytthet ser till värnandet av svensk kultur, tradition och mångfald – det svenska synsättet om alla människors lika värde.⁶³ Vidare präglas dagens utformning av fria och oberoende medier för att bedriva public service ändamålsenligt. Det har i sin tur lett till att public service har en stor betydande roll för den svenska demokratin och bör därför behandlas varsamt.⁶⁴ Nackdelen av en avgiftsfinansierad public service sett ur ett demokratiskt perspektiv är att alla inte får ta del av samma information. Utifrån ett demokratiskt perspektiv bör det också riktas kritik till att public service inte är ”gratis” för alla i samhället. För att se till exempelvis kultur som är en skattesubventionerad nytthet torde väl radio och TV i allmänhetens tjänst också kunna vara lika lämplig för en liknande subvention. Problematiken är dock att public service i kontrast till kultur i samhället innehar en politisk gren där beroendeförhållandet till regering och riksdag kan bli starkt påverkande på den politiska arenan. Frågan kvarstår emellertid om denna skillnad i eventuella beroendeförhållanden utgör en sådan självklar dikotomi.

Tillhandahållandet av public service i Sverige grundar sig i ett marknadsmisslyckande där demokratiska värdegrunder nödvändigtvis inte lämpar sig på den fria marknaden. I Sverige är TV-signalen en exkluderbar vara då det krävs en TV-mottagare för att nyttja den. En förutsättning för att definieras som en exkluderbar vara är att nyttjandet sker frivilligt mot en särskild avgift eller tillsats.⁶⁵ Så enkelt är det dock inte i fallet med dagens utformning då denna frivillighet inte praktiseras fullt ut. Det innebär implicit att brukning av TV förutsätter TV-avgift, och TV-avgift förutsätter TV. På så vis finns det en illusion om att TV-avgiften idag skulle vara frivillig fullt ut.

⁶³ SOU 2008:64 s. 63.

⁶⁴ SOU 2008:64 s. 15.

⁶⁵ Bohm, Peter & Wijkander, Hans (2009) s. 65.

4.1.4 Rättvisa

Då det är uppskattat att nio av tio brukare betalar TV-avgiften kan vi göra antagandet att finansieringen är relativt rimlig och rättvis, sett utifrån ett brukarperspektiv. Motiveringen går hand i hand med att brukare som betalar skall uppleva att de får valuta för pengarna.⁶⁶ Ett rättviseperspektiv gällande avgifter är att den skall vara förbrukningsbaserad vilket innebär att de som nyttjar tjänsten också skall betala för den och vice versa för de som inte använder tjänsten.⁶⁷ Det här resonemanget omsätts i praktiken vid dagens finansieringsform vilket framhäver rättvisan i sammanhanget. Emellertid är det viktigt att belysa den del som kan uppfattas som orättvis då ensamstående mödrar eller studenter betalar lika mycket som hushåll där flertalet höginkomsttagare är bosatta. Dagens avgiftsnivå ter sig på så vis inte rimlig och rättvis för alla individer i samhället.

De som representerar ”skolkandet” är som tidigare påvisats de betalningssvagaste i samhället.⁶⁸ Därmed finns det en problematik som kan grunda sig i flera antaganden. Det kan dels vara så att individer ställer sig främmande för hela public service utbud och nytta, eller enbart det faktum att det är enkelt att undkomma betalning av TV-avgiften. Det kan också vara så att en del brukare är positiva till public service, men att det är för dyrt sett till deras ekonomiska situation. Det är även möjligt att flertalet av dessa variabler och andra, tillsammans bildar en påverkande synergi för ”skolkandet”.

På grund av kontrollmekanismens otillräckliga medel finns det idag starka incitament att inte betala TV-avgiften. Det har således uppstått ett ”free-rider-problem” där en stor mängd brukare åker snålskjuts på de som faktiskt gör rätt för sig och betalar. Detta kan i sin tur påverka brukare till att bli negativt inställda till dagens finansieringsform. Det faktum att en del betalar för andra är en ständigt återkommande debatt sett till rättvisa. Debatten grundar sig ofta i oenighet utifrån individers ideologiska föreställningar och uppfattningar om rättvisa.⁶⁹ Avslutningsvis bör komplexiteten understrykas i att fastställa hur den rättvisa avgiften skall se ut.

⁶⁶ SOU 2000:55 s. 271.

⁶⁷ Malmer, Stellan (2003) s. 29.

⁶⁸ SOU 2000:55 s. 296.

⁶⁹ Malmer, Stellan (2003) s. 290f.

4.1.5 Kostnadseffektivitet

Kulturdepartementet ifrågasätter public service kostnader i budgetarbetet och fungerar på så vis som en kostnadskontrollant i budgetprocessen.⁷⁰ Kostnadskontrollen grundar sig i att avgiftsmedlen som erhålls skall användas effektivt och återhållsamt med hänsyn till de som betalar. Som ett komplement till detta har även regering och riksdag satt ett villkor för medelstildelning, nämligen en ökning av antal avgiftsbetalare.⁷¹ Det kan dock riktas kritik till vad konsekvensen skulle kunna bli om villkoret ej uppfylls. Som tidigare berörts finns det en möjlighet att "skolket" ökar på grund av diverse variabler, men även den ineffektiva kontrollmekanismen. Om "skolket" ökar ytterligare riskerar produktionskostnaderna att överstiga summan av betalningsviljan hos brukarna. Konsekvensen av detta kan leda till att TV-avgiften höjs till en högre nivå för att kunna finansiera public service. Det finns därmed en stor önskan att minimera "skolket" då 'valuta för pengarna' utgör en central del för TV-avgiften, ingen brukare är redo att betala en orimlig summa.

Det är problematiskt att undersöka hur betalningsviljan ter sig vid dagens utformning, då efterfrågan inte går att mäta enligt den klassiska marknadsmodellen över pris, jämvikt, utbud och efterfrågan.⁷² Ett försök kan visserligen göras, men risken för felaktiga slutsatser är bekymmersam då betalningen av TV-avgiften är tvingande även om du bara vill sitta och "zappa" mellan olika programutbud som tillgodoses av privata aktörer. Det här går emot ett av det mest förespråkade argumenten för avgiftsfinansiering, nämligen underlättandet av att beräkna efterfrågan.⁷³ På grund av detta är det också problematiskt att undersöka hur kostnadseffektiv TV-avgiften är i dess nuvarande form.

I en tidigare SOU belystes vikten av att anpassa TV-avgiften till den tekniska utvecklingen som skett.⁷⁴ Således kräver public service idag större medel för att kunna konkurrera med kommersiella företag än för 10-15 år sedan. Därför kan TV-avgiften idag anses vara dyr i förhållande till tidigare år, men även sett till det stora programutbud de privata bolagen erbjuder.

⁷⁰ <http://www.radiotjanst.se/sv/avgiften/finansiering/>

⁷¹ SOU 2005:2 s. 173.

⁷² Pålsson Syll, Lars (2006) s.164ff.

⁷³ Bohn, Peter & Wijkander, Hans (2009) s. 66.

⁷⁴ SOU 2005:2 s. 173.

4.2 Finansieringsalternativ 1

4.2.1 Sammanräknad förvärvsinkomst

I kontrast till dagens finansieringsform kommer detta alternativ visa hur finansieringen skulle kunna se ut via en klumpsummeskatt på deklARATIONEN. Vidare är tanken att klumpsummeskatten likt begravningsavgiften skall appliceras via deklARATIONEN med skillnaden att klumpsummeskatten inte är procentuell. Det skulle medföra att kontrollorganet eliminerades och på så sätt försvinner också kostnadsbelastningen den utgör. Dock bör det poängteras att sidoverksamheterna Granskningsnämnden för radio och TV, samt SRF bör fortleva i samverkan med public service. Konsekvensen blir således 158 miljoner kronor i lägre kostnader vilket också påverkar den totala budgetens storlek. För att bedriva public service verksamheter idag uppgår de totala intäkterna till 7 187 448 312 kronor, vilket skulle medföra en budgetstorlek på 7 029 448 312 kronor utan kontrollorganet. Antalet betalningsskyldiga enligt vårt alternativ skulle resultera i 6 604 501 personer. Det omfattar alla individer i Sverige med en sammanräknad förvärvsinkomst på över 20 000 kronor och som är äldre än 20 år. Nedan redovisas en tabell över de betalningsskyldiga.

Tabell 1.1

<i>Antal med sammanräknad förvärvsinkomst i efter inkomstklass och tid (Totalt, i tusentalskronor)</i>	
Riket	2009
Totalt 20+ år	
20-39 tkr	126,063
40-59 tkr	123,519
60-79 tkr	115,029
80-99 tkr	277,149
100-119 tkr	355,768
120-139 tkr	324,246
140-159 tkr	353,239
160-179 tkr	396,008
180-199 tkr	396,725
200-219 tkr	398,640
220-239 tkr	401,932
240-259 tkr	416,079
260-279 tkr	412,727
280-299 tkr	385,192
300-319 tkr	343,178
320-339 tkr	293,707
340-359 tkr	239,982
360-379 tkr	201,557
380-399 tkr	165,132
400-499 tkr	442,075
500-599 tkr	196,526
600-799 tkr	146,784
800-999 tkr	48,600
1000+ tkr	44,644
Totalt	6,604,501

Källa: SCB.se⁷⁵

För att beräkna klumpsumman per person divideras de totala intäkterna (7 029 448 312 kronor) som utgör public service budget år 2010, med antal betalningsskyldiga år 2009 (6 604 501 personer). Summa summarum, innebär det att klumpsumman skulle hamna på 1065 kronor per person. Då det till synes kan vara kontroversiellt att inkludera individer med så pass låg inkomst som 20 000 kronor om året, bör det undersökas om denna finansieringsmodell är lämplig vid exkludering av de med mycket låg inkomst. Därför tillämpas en känslighetsanalys för att se till förändringar i variabeln inkomstklass. Det skall dock poängteras att det finns en uppenbar korrelation mellan antal betalare och klumpsummans storlek vid den här finansieringsmodellen.

⁷⁵ SCB.se (Se referenslista för fullständig länk).

Känslighetsanalys (Tabell 1.2 - Visar hur klumpsumman per person förändras i förhållande till betalningsskyldiga inkomstklasser. Se även ursprungstabell 1.1 för inkomstklass.)

Betalningsskyldiga inkomstklasser	100+ tkr	140+ tkr	200+ tkr
Klumpsumma per person	1179 kr	1331 kr	1699 kr

Källa: ⁷⁶

Som framgår i känslighetsanalysen förändras inte klumpsumman per person markant från 1065 kronor, om de betalningsskyldiga med en inkomstklass på 100 000+ respektive 140 000+ står för betalningen. Förändringen per person blir mer anmärkningsvärd vid 200 000+ då det rör sig om färre antal individer som dock tjänar mer.

4.2.2 Demokrati

Konsekvenserna av det skattefinansierade alternativet skulle nödvändigtvis inte innebära att Kulturdepartementets roll i budgetprocessen äventyrades. Likt dagens utformning bör sidoverksamheterna SRF och Granskningsnämnden (för radio och TV) fortsättningsvis spela en stor roll för att garantera den tillsyn och stödfunktion som public service kräver.

Public service roll som fria och oberoende medier skulle vid en skattefinansiering kunna fortsätta att befinna sig i en oberoende ställning gentemot kommersiella företag. Den stora frågan är dock det politiska beroendeförhållandet. Det har funnits tidigare kritik mot att rekonstruera TV-avgiften till en skatt på grund av risken för ett starkare beroendeförhållande till regering och riksdag.⁷⁷ Paradoxalt nog kan detta ifrågasättas då regering och riksdag idag tar beslut om dels avgiftens storlek, men även den reglerade lagen om TV-avgiftens finansiering. Paradoxen må vara sann vid en första anblick, men vid en djupare analys blir konsekvensen allt mer bekymmersam vid en skattefinansiering. Vid de årliga budgetförhandlingarna beslutar politiska partier om fördelningspolitiken där skatter ligger till grund för avgöranden. Under förhandlingarna finns därmed en risk att det uppstår en dragkamp i det politiska spelet, där dragkampen symboliserar medelstilldelning för statliga verksamheter. Till följd av detta skulle finansieringen av public service verksamheter kunna drabbas hårt i form av lägre intäkter.

⁷⁶ Se bilaga för beräkningar.

⁷⁷ SOU 2000:55 s. 278.

En skattefinansiering skulle resultera i att public service går från att definieras som en exkluderbar nyttinghet, till att bli en icke-exkluderbar nyttinghet. Ett exempel på en icke-exkluderbar nyttinghet är en motorväg, där det krävs en bil för att utnyttja vägen. På samma sätt kommer det vid en skattefinansiering krävas en TV för att dra nytta av public service utbud. Under rubriken kostnadseffektivitet kommer vi utveckla resonemanget med ytterligare en fördel.

4.2.3 Rättvisa

Ett krav för att skattefinansiera en samhällsnytta är att det inte kräver någon motprestation för att en individ skall få bruka nyttingheterna.⁷⁸ Det finns dock två sidor av myntet, å ena sidan är det rättvist då public service genom skattefinansiering är tillgänglig för alla, men å andra sidan är det orättvist då det krävs en motprestation i form av TV innehav. Tack vare den tekniska utvecklingen är inte en TV särskilt dyr i dagsläget. Det finns dock en risk att denna tvingande betalning belastar de betalningssvagaste i samhället. För att komma till rätta med denna problematik kan vi se till det så kallade "Maximin-kriteriet", där de svagaste i samhället skall gynnas mest.⁷⁹ Som påvisats i känslighetsanalysen kan vi använda variabeln inkomstklass för att påverka de negativa konsekvenserna. Med hjälp av en höjning i inkomstklassnivå kan vi omöjliggöra för en negativ påverkan för de allra betalningssvagaste. Det resulterar i att finansieringen delvis sker efter förmåga att betala, det vill säga utifrån inkomst.

Med hjälp av en skattefinansierad public service kommer vi även till rätta med ett av de stora problemen vid dagens utformning, nämligen "skolket" i form av intäktsbortfall. För att uttrycka oss konkret skulle konsekvensen bli att 350 000 svenskar inte längre är "public service-tjuvar".

Beroende av antalet skatteskyldiga efter sammanräknad förvärvsinkomst kommer olika hushåll betala olika mycket. Det kan till synes vara orättvist för en del hushåll, men frågan är om det inte är rimligt att flera höginkomsttagare i samma hushåll bör betala mer än ensamstående mödrar med knaper ekonomi. Vi lämnar dock denna fråga obesvarad då ideologiska föreställningar utgör en central roll i sammanhanget.

⁷⁸ Warnling-Nerep, Wiweka; Lagerqvist, Veloz Roca & Reichel, Jane (2010) s. 141f.

⁷⁹ Dufwenberg, Martin & Lundholm, Michael (2009) s. 21f.

4.2.4 Kostnadseffektivitet

Det är angeläget att public service fortsättningsvis utgör en egen verksamhet. Frågan är dock om användningen av de tilldelade medlen kommer ske lika effektivt och återhållsamt som idag, med hänsyn till de som betalar. Med dagens utformning finns ständigt risken att betalningsviljan sjunker, vilket skapar ett incitament för att vara kostnadseffektiv. Det incitamentet försvinner i och med det faktum att ”alla” betalar via en skattefinansiering. I motsats till detta kan dock ett incitament tillkomma då regering och riksdag som makthavare, kan ställa högre krav på kostnadseffektivitet via en lägre budget. Som tidigare berörts skulle konsekvenserna däremot kunna bli ett starkt politiskt beroendeförhållande och i sin tur leda till försämrad kvalitet inom public service.

Då skattefinansieringen inte förutsätter ett kontrollorgan skulle dess kostnadsbelastning och ineffektiva kontrollmekanism kunna rådas bot på. Kostnaden per brukare bör även uppfattas som billigare i förhållande till de kommersiella företagens programutbud, förutsatt att ett hushåll inte omfattar fler än två skatteskyldiga.

Skattefinansiering istället för avgiftsfinansiering gör det svårare att beräkna efterfrågan och betalningsviljan bland individer. Likväl förekommer en problematik kring nuvarande avgiftsfinansiering, då den inte beräknar efterfrågan och betalningsviljan på ett tillräckligt adekvat och tillfredsställande vis.

Som tidigare utlovat kommer vi nu att redogöra för ännu en fördel med skattefinansieringsalternativet som behandlar icke-exkluderbara varor. Det kan vara problematiskt att finna icke-exkluderbara varor då det tenderar att existera någon form av begränsning rent hypotetiskt. Om det inte finns någon begränsning finns det istället en risk för att varan eller tjänsten står i rivalitet mot andra, vilket innebär att nyttan (värdet) försämras för en annan individ.⁸⁰ Fördelen med public service som en icke-exkluderbar vara, om vi bortser från TV-innehav, är att den inte för med sig någon begränsning i hur många som kan använda nyttigheten samtidigt. Följaktligen innebär det att marginalkostnaden för ytterligare en brukare är lika med noll. Argumentet

⁸⁰ Hultkrantz, Lars & Nilsson, Jan-Eric (2008) s. 167ff.

stärks av de låga kostnaderna för förslitningsskador och upprustning då den initiala investeringen för att nå ut till alla i Sverige, redan är genomförd. Dessutom är även de negativa externa effekterna obefintliga.

4.3 Finansieringsalternativ 2

4.3.1 TV-avgift per hushåll

Som komplement till tidigare finansieringsförslag har vi valt att formulera ett finansieringsalternativ som behandlar en obligatorisk TV-avgift. Likt föregående finansieringsalternativ vill vi först och främst förklara hur en obligatorisk TV-avgift skulle kunna se ut. Då en avgift i grund och botten skall vara frivillig kan denna variant starkt ifrågasättas vid en första anblick. Dock finns det en gråzon mellan skatter och avgifter vilket gör den möjlig.⁸¹ Då Lantmäteriet tillsammans med Skatteverket i skrivande stund inte är färdiga med den nya bostadsräkningen, på grund av att datainsamlingen fortfarande pågår, har vi fått använda skattade uppgifter. Statistiska centralbyrån (SCB) har uppgifter på antal kosthushåll med ett skattat konfidensintervall på $4\,628\,271 \pm 32\,334$ för år 2009.⁸² Konfidensintervallet är skattat med 95 % konfidensgrad, vilket gör statistiken tillförlitlig. 32 334 kosthushåll utgör inte en relevant skillnad i förhållande till den totala mängden, därför har vi tagit beslutet att bortse från intervallet och enbart fokusera på 4 628 271 kosthushåll i våra beräkningar.

Då kontrollorganet vid dagens utformning även administrerar betalning via fakturor⁸³ anser vi det lämpligt att ett liknande organ i samverkan med Skatteverket skulle ha samma funktion vid detta finansieringsalternativ. En konsekvens av kosthushållsfinansiering är att kontrollorganet övergår till att vara ett renodlat administrativt organ. På så vis kvarstår den kostnaden i vårt finansieringsalternativ. Det leder i sin tur till att vi får en oförändrad budgetstorlek på 7 187 448 312 kronor. Genom att dividera dagens budgetstorlek med antal kosthushåll erhåller vi:

$$\sum \frac{\text{Totala intäkter}}{\text{Antal kosthushåll}} = \text{Kostnad per hushåll}$$

$$\sum \frac{7\,187\,448\,312}{4\,628\,271} = 1553 \text{ kronor}$$

⁸¹ Warnling-Nerep, Wiweka; Lagerqvist Veloz Roca, Annika & Reichel, Jane (2010) s. 225f.

⁸² http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_146283.aspx

⁸³ Radiotjänst i Kiruna AB, Årsredovisning 2010.

Det har gjorts ett medvetet val att inte tillämpa en känslighetsanalys vid kosthushållsfinansieringen på grund av dess olämplighet i sammanhanget. Det är nämligen inte sannolikt att en betydande mängd hushåll kommer uppstå inom de närmaste åren.

4.3.2 Demokrati

Det här alternativet likt de andra kräver fortsatt tillsyn och stödfunktion i form av SRF och Granskningsnämnden för radio och TV. Gällande det politiska beroendeförhållandet torde det heller inte påverkas i högre grad än idag då finansieringsformen fortsättningsvis skulle präglas av en oberoende avgift. Således skulle TV-avgiftens storlek fortsatt fastslås av riksdagen.

Då den enda stora skillnaden ter sig i form av en obligatorisk TV-avgift, lämnas här utrymme för om det å ena sidan vore lämpligt, och å andra sidan ens möjligt utifrån ett juridiskt och demokratiskt perspektiv.

4.3.3 Rättvisa

En obligatorisk TV-avgift skulle resultera i att *"skolket"* slås ut, samtidigt blir avgiftsnivån per brukare lägre. För att mer konkret utröna eventuella konsekvenser bör vi då ställa den orättvisa som förekommer i relation till den tvingande betalningen som belastar de betalningssvagaste. Frågan är då hur relationen står sig mellan de som får en bättre kontra sämre levnadsstandard av avgiftssänkningen. Det kan här ses till ett utilitaristiskt perspektiv och hypotetiskt föreställa oss hur olika nyttoenheter förändras. Innan detta sker vill vi ta tillfället i akt att påpeka det faktum att kvantifiering av nyttor sker med stor osäkerhet. Dessutom tenderar människor att ha så kallade *"duala nyttofunktioner"*, vilket innebär att nyttorna kan stå i kontrast med varandra.⁸⁴ Det här tas i beaktning.

Med ett utilitaristiskt synsätt skall vi nu redogöra för hur individers nyttoenheter rent hypotetiskt kan förändras vid införandet av en kosthushållsfinansierad TV-avgift.⁸⁵ Vi antar att alla de individer som idag betalar en TV-avgift får en förbättrad levnadssituation i form av lägre avgift med den nya finansieringsformen. Denna förbättring kan värderas med en tilldelad nyttoenhet. Samtidigt antar vi att de

⁸⁴ Rothstein, Bo (2006) s. 164ff.

⁸⁵ Dufwenberg, Martin & Lundholm, Michael (2009) s. 19f.

individer som idag inte betalar en TV-avgift får en försämrad levnadssituation på grund av en tvingande betalning. De kan förlora två eller tre nyttoenheter, då de antingen kan bestå av de betalningssvagaste i samhället, eller de som inte ens äger en TV. Således är det enligt oss rimligt, att två eller tre förlorade nyttoenheter ställs gentemot en vunnen.

Exempel 1 (Tabell 1.3)

Vunna nyttoenheter	1
Förlorade nyttoenheter	3
Antal vinnare	3 462 162
Antal förlorare	1 166 109 (4 628 271 – 3 462 166)
Antal vunna/förlorade nyttoenheter	<u>- 36 165</u> (3 462 162 * 1) – (1 166 109 * 3)

I tabellen ovan utgör siffran 3 462 162 dagens TV-avgiftsbetalare medan 4 628 271 är antalet betalningsskyldiga kosthushåll. För att få ut antalet vunna eller förlorade nyttoenheter vid vårt exempel multiplicerar vi antalet vunna nyttoenheter med antalet vinnare för att sedan ta antalet förlorade nyttoenheter multiplicerat med antalet förlorare. Antalet förlorare (1 166 109) är de som vid dagens utformning inte betalar någon TV-avgift. Enkel subtraktion ger oss sedan antalet nyttoenheter, att summan blir negativ visar att antalet förlorade nyttoenheter överstiger antalet vunna. Skulle vi dock värdera de förlorades nyttoenheter på ett annat sätt skulle utfallet bli helt annorlunda vilket visas i nästkommande exempel.

Exempel 2 (Tabell 1.4)

Vunna nyttoenheter	1
Förlorade nyttoenheter	2
Antal vinnare	3 462 162
Antal förlorare	1 166 109 (4 628 271 – 3 462 166)
Antal vunna/förlorade nyttoenheter	<u>1 129 944</u> (3 462 162 * 1) – (1 166 109 * 2)

Samma tillvägagångssätt som tidigare används vid den här beräkningen. Den positiva siffran 1 129 944 vittnar om att det är fler antal vunna nyttoenheter än förlorade. Ovan framgår tydligt den stora skillnad som kan förekomma vid identifiering och värdering

av nyttoenheter. Även om det kan vara av ondo på grund av värderingens komplexitet, är det intressant att se till vilka stora skillnader som kan förekomma vid ett utilitaristiskt tankesätt. Dock bör påpekas att den obligatoriska TV-avgiften för hushållen inte ser till rättvisa utifrån varken förmåga att betala, eller de som faktiskt ser på TV. Emellertid främjar public service som tidigare belyst allmännyttan, och på så vis finns ett starkt argument för att alla skall dra sitt strå till stacken.

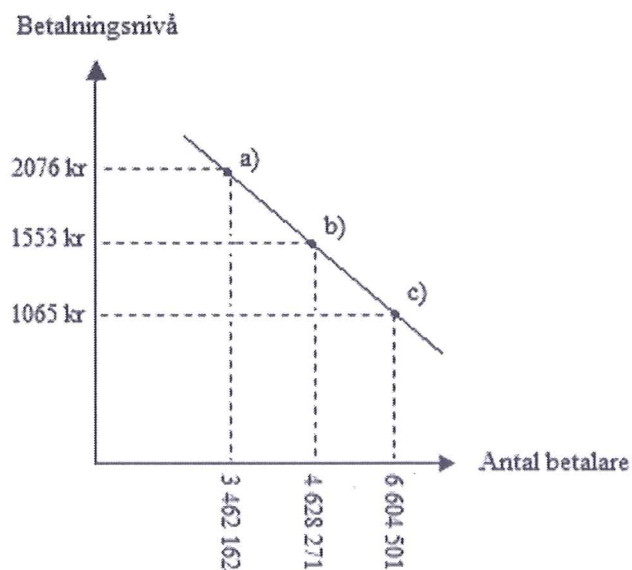
4.3.4 Kostnadseffektivitet

Det skulle inte förekomma några stora skillnader vid en kosthushållsfinansierad TV-avgift gentemot dagens utformning, annat än att kontrollorganet utvecklas till ett administrativt organ. Då det inte längre finns några "skolkare" att jaga, finns det heller inte något behov av ett kontrollorgan. Dock skulle det i större utsträckning än tidigare kräva administrativa tjänster i form av fakturering, handläggning et cetera. Vi kan endast spekulera i hur stor den administrativa kostnadsbelastningen skulle bli. Likt vid skattefinansiering finns risken att incitamentet sjunker för att vara kostnadseffektiv då intäktsflödet är konstant. Vidare skulle det vid en skattefinansiering förekomma svårigheter att beräkna efterfrågan och betalningsviljan då TV-avgiften i det här finansieringsalternativet är tvingande. Vid dagens utformning finns som bekant ett krav från regering och riksdag att antalet avgiftsbetalare skall öka för att public service skall erhålla medelstildelning. Med en kosthushållsfinansiering kringgås den problematiken då det inte längre går att öka antalet betalare, vilket resulterar i en mer kostnadseffektiv finansieringsmodell.

4.4 Sammanställd graf

Grafen nedan visar hur betalningsnivån och antal betalare skiljer sig vid de olika finansieringsalternativen. En tydlig modell är utformad för att redovisa hur antalet betalare påverkar betalningsnivån (grafan är ej 100 % skalenlig).

(Figur 1.0)



- a) Nuvarande TV-avgiftsnivå
- b) Kosthushållsfinansierad TV-avgift
- c) Skattefinansierad betalning

5. Analys

Här ämnar vi föra ett analytiskt resonemang kring TV-avgiften och de olika finansieringsalternativ studien belyst.

Till en början är det viktigt att återkoppla till den grundläggande problematiken som förekommer vid dagens utformning. Först och främst utgör intäktsbortfallet en stor fara för public service existens på lång sikt. Minskade intäkter är idag en realitet på grund av den bristande kontrollmekanismen, samtidigt rör sig TV-avgiften i en gråzon mellan frivillig och ofrivillig betalning. TV-avgiften kan idag uppfattas som kontraproduktiv då den ter sig som en chimär av frivillighet. Till en följd av detta fenomen bryter 350 000 svenskar mot lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst. Vi måste då ställa oss frågande till om det överhuvudtaget är lämpligt att tillämpa lagen som trädde i kraft år 1989. I och med trenden av ökade kostnader för public service verksamheter och den befintliga konkurrensen på marknaden för radio och TV, är det rimligt att ifrågasätta om TV-avgiften till synes är föråldrad eller ej. Vidare spelar den omfattande tekniska utvecklingen i form av digitala signaler såsom HD-kanaler, webb-tv och mobila enheter en allt mer central roll i sammanhanget. Då TV-avgiften inte tar hänsyn till dessa funktioners stora genomslagskraft är det tämligen anmärkningsvärt att det inte fattats beslut om mer gedigna lagändringar.

En skattefinansierad public service skulle innebära att Radiotjänst i Kiruna AB kom till rätta med nuvarande intäktsbortfall. Vid skattefinansierad public service finns som tidigare berörts en stor risk för att det politiska beroendeförhållandet växer sig allt starkare. Frågan är emellertid om det politiska beroendeförhållandet vid medelstildelning utgör en så stor risk som påstås. Det vore skäligen kontroversiellt för politiker att idag motsätta sig public service funktion i samhället då den innehar en hög legitimitet bland svenska folket.⁸⁶ Att politiska partier opponerar sig mot public service kan således antas vara orimligt på kort sikt. Det finns ändock en osäkerhet på lång sikt då public service riskerar att följa politiska vindar. Möjligen är vår förespråkade skattefinansiering något simpel i sin utformning då beroendeförhållandet

⁸⁶ http://svt.se/content/1/c8/02/30/23/42/Vip%E5tv_11-19.pdf

till synes kan vara alltför uppenbart. Det skulle dock kunna rådas bot på genom en mer kreativ finansieringsmodell. Exempelvis införde nyligen Finland en progressiv skattefinansierad public service, från att tidigare tillämpat en TV-avgift likt Sveriges. Finland har inrättat en särskild ”public service-fond” för att motverka risken av det politiska beroendeförhållandet och därmed säkerställa public service självständighet.⁸⁷ Finlands modell kan vid en första anblick se åtråvärd ut men det återstår att se hur väl den kommer fungera i realiteten. Således bör Sverige hålla ett öga på utvecklingen och möjligen grusa sina fördomar om en skattefinansierad public service.

En kosthushållsfinansierad TV-avgift skiljer sig inte markant mot dagens TV-avgift sett till de tre parametrarna, annat än att den är obligatorisk för att komma underfund med intäktsbortfallet. Den tvingande betalningen tar varken hänsyn till förmågan att betala eller om individen i fråga överhuvudtaget innehar en TV-mottagare. Utifrån rättvisa är det oerhört komplext att kvantifiera nyttoenheter för de som vinner kontra förlorar på en kosthushållsfinansiering. Det medför att för- och nackdelarna blir svåra att utvärdera för individen, vilket gör att vi ställer oss kritiska till finansieringsalternativet. En obligatorisk TV-avgift är dessutom kontroversiell då den inte klingar med de kriterier en avgift bör uppfylla.⁸⁸ Ovissheten om hur hårt en obligatorisk avgift skulle drabba de betalningssvaga i samhället är därmed alltför tvetydig för att införas i sitt nuvarande skede.

Vid val av finansieringsalternativ är det intressant att se till individens så kallade duala nyttofunktioner. De tre parametrarna demokrati, rättvisa och kostnadseffektivitet omfattar såväl kollektivets som individens bästa. Demokrati och rättvisa präglas av samhällets värderingar medan kostnadseffektivitet karaktäriseras av dels individens egenintressen men även samhällets effektiva resursanvändning. Utifrån ett rationellt tankesätt vill individen ha så låg kostnad som möjligt, samtidigt som de vill allmänhetens bästa.⁸⁹ I hopp om att finna det mest samhällsekonomiskt lönsamma finansieringsalternativet är det essentiellt att hitta en modell som ser till såväl individen som kollektivet.

⁸⁷ <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=4862194>

⁸⁸ Lundholm, Michael & Muren, Astri (2009) s. 109f.

⁸⁹ Rothstein, Bo (2006) s. 164ff.

För att bemöta det ovanstående påståendet kan det reflekteras över individens perspektiv gällande de tre parametrarna demokrati, rättvisa och kostnadseffektivitet. Många individer torde inte vara intresserade av en lägre avgift vid vetskapen om att demokrati och rättvisa riskerar att offras på kostnadseffektivitetens altare. Dagens utformning av TV-avgiften må inte vara perfekt men den vilar på många år av stabilitet. Det bör inte underskattas, men möjligen står public service inför en stor prövning i den närmaste framtiden. Den tekniska utvecklingen, kostnadsökningen, intäktsbortfallet och den hårdnande konkurrensen riskerar att bli dess fall. Sammantaget finns det mycket som talar för att ett skattefinansierat alternativ skulle kunna konkurrera på bättre villkor i framtiden.

6. Slutsatser

I studien kan konstateras att den huvudsakliga frågan med tillhörande följdfrågor besvarats. Syftet är uppfyllt då det finns finansieringsalternativ som skulle kunna vara mer samhällsekonomiskt lönsamma för Sverige, kontra vad som används idag. Dock råder det fortsättningsvis tvivel om vilken konkret riktning public service finansiering bör ta i framtiden.

Då var och en av de olika finansieringsformerna innehar styrkor och svagheter krävs det vidare utredningar för att fastställa vad som kan vara mest samhällsekonomiskt lönsamt för public service i Sverige. Vi vill därmed hävda att det finns attraktiva finansieringsalternativ för public service framtid. Dock utgör dagens utformning den lämpligaste finansieringsformen i väntan på vad en fullständig utredning påvisar om en kreativt utarbetad lösning. Utredningen bör inte fokusera på en obligatorisk TV-avgift, utan snarare ett skattefinansierat alternativ. Den kan antingen inrikta sig på ett progressivt system, likt det Finland nyligen implementerat, eller en mer utvecklad variant av vårt skattefinansieringsalternativ. Förhoppningsvis kan Sverige dra lärdom av de framtida konsekvenser som kan komma att visas i Finland då länderna i mångt och mycket efterliknar varandra.

Vi kan även dra slutsatsen att dagens finansieringsalternativ på kort sikt skulle kunna förbättras med en mer innovativ lösning för kontrollmekanismen. Ett mer effektivt kontrollorgan skulle rent teoretiskt kunna resultera i att intäktsbortfallet minskade. Det är dock svårt på förhand att uppskatta vad sådana lösningar skulle innebära för public service kostnader.

Avslutningsvis är det viktigt att ha i åtanke att det nästan alltid finns förlorare vid stora samhällsreformer. En implementering av en ny finansieringsmodell skulle säkerligen få kritik hur den än är utformad. Slutligen ställer vi oss frågande om det är rimligt att jakten på public service-tjuvar skall fortsätta i all oändlighet.

7. Källförteckning

Refererade böcker

Bergh, Anderas; Jakobsson, Niklas (2010). *Modern mikroekonomi – Marknad, politik och välfärd*.
Otta, Norstedts förlag.

Bryman, Alan (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*.
Malmö, Liber.

Hansson, Sigurd; Arvidson, Per; Lindquist, Hans (2006). *Företags- och räkenskapsanalys*.
Lund, Studentlitteratur.

Hultkrantz, Lars; Nilsson, Jan-Eric (2008). *Samhällsekonomisk analys*.
Stockholm, SNS förlag.

Redaktörer: Häckner, Jonas; Jacobsson, Adam; Muren, Astri (2009). *Tillämpad mikroekonomi*.
Lund, Studentlitteratur.

Krugman, Paul; Wells, Robin (2009). *Microeconomics*.
New York, Worth Publishers.

Malmer, Stellan (2003). *Ett pris blir till – Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor*.
Stockholm, Santérius förlag.

Pålsson Syll, Lars (2007). *De ekonomiska teoriernas historia*.
Lund, Studentlitteratur.

Rothstein, Bo (2006). *Vad bör staten göra?*
Stockholm, SNS förlag.

Sveriges Lagar (2009).
Lund, Studentlitteratur.

Warnling-Nerep, Wiweka; Lagerqvist Veloz Roca, Annika & Reichel, Jane (2010). *Statsrättens grunder*.
Stockholm, Norstedts juridik.

Elektroniska refereringar

Statens offentliga utredningar

Radio och TV i allmänhetens tjänst – Ett beredningsunderlag

SOU 2000:55

2012-01-06

Direktlänk: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/14/23/e1487f2e.pdf>

Radio och TV i allmänhetens tjänst – Finansiering och skatter.

SOU 2005:2.

2012-01-06.

Direktlänk: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/78/52/b6fb4b1f.pdf>

Kontinuitet och förändring.

SOU 2008:64.

2012-01-06.

Direktlänk: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/81/16/6577ff94.pdf>

Årsredovisningar

Radiotjänst i Kiruna AB, Årsredovisning 2010.

2012-01-06.

Direktlänk:

http://www.radiotjanst.se/Documents/Årsredovisning/Årsredovisning2010_webb.pdf?epslanguage=sv

Rapporter

Ekonomistyrningsverket – Räkna på lönsamheten! – Vägledning för lönsamhetskalkyler vid statlig verksamhetsutveckling.

2012-01-06.

Direktlänk: <http://www.esv.se/PageFiles/2864/rakna-pa-lonsamheten.pdf>

Artiklar och hemsidor

Artikel – Vi på TV – interntidning för Sveriges Television

2012-01-06.

Direktlänk: http://svt.se/content/1/c8/02/30/23/42/Vip%E5tv_11-19.pdf

Artikel – SVT

2012-01-06.

Direktlänk: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=4862194>

Hemsida – Information.

2012-01-06.

Direktlänk: <http://www.radiotjanst.se/sv/avgiften/finansiering/>

Hemsida – Information.

2012-01-06.

Direktlänk: <http://www.radiotjanst.se/sv/Avgiften/Historik-om-avgiften/>

Hemsida – Information.

2012-01-06.

Direktlänk: <http://www.radiotjanst.se/sv/Public-service/>

Statistik

Statistiska centralbyrån – Definition av sammanräknad förvärvsinkomst.

2012-01-06.

Direktlänk: http://www.scb.se/Pages/PressRelease_321124.aspx

Statistiska centralbyrån - Antal kosthushåll samt definition av kosthushåll.

2012-01-06.

Direktlänk: http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_146283.aspx

Statistik centralbyrån – Tabell 1.1 (Länk som var för lång för att fullständigt redovisas i fotnot).

2012-01-06.

Direktlänk:

[http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/Visavar.asp?yp=tansss&xu=C9233001&huvudtabell=SamForvInk1&deltabell=R1&deltabellnamn=Sammanr%20knad+f%20rv%20E4rvsinkomst+f%20boende+i+Sverige+hela+%20ret+\(antal+personer%20medel+och+medianinkomst+samt+totalsumma\)+i+riket+efter+k%20n%20E5lder+och+inkomstklass.+%20C5r&omradekod=HE&omradetext=Hush%20llens+ekonomi&preskat=O&innehall=SamForvInkMedel&starttid=1999&stopptid=2009&Prodid=HE0110&fromSok=&Fromwhere=S&lang=1&langdb=1](http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/Visavar.asp?yp=tansss&xu=C9233001&huvudtabell=SamForvInk1&deltabell=R1&deltabellnamn=Sammanr%20knad+f%20rv%20E4rvsinkomst+f%20boende+i+Sverige+hela+%20ret+(antal+personer%20medel+och+medianinkomst+samt+totalsumma)+i+riket+efter+k%20n%20E5lder+och+inkomstklass.+%20C5r&omradekod=HE&omradetext=Hush%20llens+ekonomi&preskat=O&innehall=SamForvInkMedel&starttid=1999&stopptid=2009&Prodid=HE0110&fromSok=&Fromwhere=S&lang=1&langdb=1)

Informantintervjuer

Radiojänst i Kiruna AB – Tina Benson – Informationsenheten

Statistiska centralbyrån

8. Bilaga med beräkningar

Känslighetsanalys över ytterligare intäktsbortfall

Nedan följer beräkningar för känslighetsanalysen vid ytterligare 5-20 % intäktsbortfall med statistik hämtad från Radiotjänst i Kiruna AB år 2010. Alla beräkningar utgår ifrån antal betalare, totala intäkter och avgiftsnivån för år 2010.

A) Beräkning med ytterligare 5 % intäktsbortfall (år 2010):

Avgiftsnivån: 2076 kronor

Antal betalare idag: 3 462 162 personer

Totala intäkter idag: 7 187 448 312 kronor

Ytterligare intäktsbortfall (5 %): 173 108 personer

Totala intäkter vid ytterligare intäktsbortfall (5 %): 6 828 076 104 kronor

Beräkning:

$$(1) 3\,462\,162 * 0,05 = 173\,108 \text{ personer}$$

$$(2) 3\,462\,162 - 173\,108 = 3\,289\,054 \text{ personer}$$

$$(3) 3\,289\,054 * 2076 = 6\,828\,076\,104 \text{ kronor}$$

$$(4) 7\,187\,448\,312 - 6\,828\,076\,104 = 359\,372\,208 \text{ kronor} \approx 359 \text{ miljoner kronor}$$

B) Beräkning med ytterligare 10 % intäktsbortfall (år 2010):

Avgiftsnivån: 2076 kronor

Antal betalare idag: 3 462 162 personer

Totala intäkter idag: 7 187 448 312 kronor

Ytterligare intäktsbortfall (10 %): 346 216 personer

Totala intäkter vid ytterligare intäktsbortfall (10 %): 6 468 703 896 kronor

Beräkning:

$$(1) 3\,462\,162 * 0,10 = 346\,216 \text{ personer}$$

$$(2) 3\,462\,162 - 346\,216 = 3\,115\,946 \text{ personer}$$

$$(3) 3\,115\,946 * 2076 = 6\,468\,703\,896 \text{ kronor}$$

$$(4) 7\,187\,448\,312 - 6\,468\,703\,896 = 718\,744\,416 \text{ kronor} \approx 719 \text{ miljoner kronor}$$

C) Beräkning med ytterligare 15 % intäktsbortfall (år 2010):

Avgiftsnivån: 2076 kronor

Antal betalare idag: 3 462 162 personer

Totala intäkter idag: 7 187 448 312 kronor

Ytterligare intäktsbortfall (15 %): 519 324 personer

Totala intäkter vid ytterligare intäktsbortfall (15 %): 6 109 331 668 kronor

Beräkning:

(1) $3\,462\,162 * 0,15 = 519\,324$ personer

(2) $3\,462\,162 - 519\,324 = 2\,942\,838$ personer

(3) $2\,942\,838 * 2076 = 6\,109\,331\,668$ kronor

(4) $7\,187\,448\,312 - 6\,109\,331\,668 = 1\,078\,116\,644$ kronor ≈ 1078 miljoner kronor

D) Beräkning med ytterligare 20 % intäktsbortfall (år 2010):

Avgiftsnivån: 2076 kronor

Antal betalare idag: 3 462 162 personer

Totala intäkter idag: 7 187 448 312 kronor

Ytterligare intäktsbortfall (20 %): 692 432 personer

Totala intäkter vid ytterligare intäktsbortfall (20 %): 5 749 959 480 kronor

Beräkning:

(1) $3\,462\,162 * 0,20 = 692\,432$ personer

(2) $3\,462\,162 - 692\,432 = 2\,769\,730$ personer

(3) $2\,769\,730 * 2076 = 5\,749\,959\,480$ kronor

(4) $7\,187\,448\,312 - 5\,749\,959\,480 = 1\,437\,488\,832$ kronor ≈ 1437 miljoner kronor

Känslighetsanalys över finansieringsalternativ 1 med klumpsummeskatt

Nedan följer beräkningar för känslighetsanalysen över vad klumpsumman per person skulle resultera i beroende på antal betalningsskyldiga via skattsedeln. Statistiken är hämtad från SCB och behandlar år 2009.

Ursprunglig klumpsumma per person då 6 604 501 personer är betalningsskyldiga:
1065 kronor

Totala intäkter för år 2010: 7 029 448 312

A) Beräkning för de med en sammanräknad förvärvsinkomst under 100 000 kronor per år

Antal personer med en sammanräknad förvärvsinkomst under 100 000 kronor per år visas enligt tabell 1.1 och är: 641 760 personer

Beräkning:

$$(1) 6\,604\,501 - 641\,760 = 5\,962\,741 \text{ personer}$$

$$(2) \frac{7\,029\,448\,312}{5\,962\,741} = 1179 \text{ kronor per betalningsskyldig}$$

B) Beräkning för de med en sammanräknad förvärvsinkomst under 140 000 kronor per år

Antal personer med en sammanräknad förvärvsinkomst under 140 000 kronor per år visas enligt tabell 1.1 och är: 1 321 774 personer

Beräkning:

$$(1) 6\,604\,501 - 1\,321\,774 = 5\,282\,727 \text{ personer}$$

$$(2) \frac{7\,029\,448\,312}{5\,282\,727} = 1331 \text{ kronor per betalningsskyldig}$$

C) Beräkning för de med en sammanräknad förvärvsinkomst under 200 000 kronor per år

Antal personer med en sammanräknad förvärvsinkomst under 200 000 kronor per år visas enligt tabell 1.1 och är: 2 467 746 personer

Beräkning:

$$(1) 6\,604\,501 - 2\,467\,746 = 4\,136\,755$$

$$(2) \frac{7\,029\,448\,312}{4\,136\,755} = 1699 \text{ kronor per betalningsskyldig}$$