

Datum
2017-12-21

Vår referens/våra referenser
Fredrik Ostrozanszky

Unionens yttrande om Public service-kommitténs betänkande Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende (SOU 2017:79)

Unionen har som fackförbund i Public Service-sfären valt att yttra sig om Public Service-kommitténs betänkande, Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende (SOU 2017:79). Unionen organiserar många olika yrkesgrupper i bolagen, Radiotjänst i Kiruna AB, Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Utbildningsradion AB.

Yttrandet är uppdelat i tre delar, det inleds med en sammanfattning av hela yttrandet, följt av Unionens utgångspunkter av yttrandet och slutligen av våra kommentarer och synpunkter på betänkandet ordnade efter betänkandets disposition.

Sammanfattning av yttrandet

Unionen anser att ett fritt och oberoende public service, tillsammans med andra fria medier är en grundförutsättning för ett välfungerande demokratiskt samhälle. Därför måste dessa värnas.

Unionen håller med om att dagens finansieringssystem inte längre är hållbart och att ett nytt finansieringssystem måste införas som är hållbart, legitimt och stärker public servicebolagens oberoende från kommersiella och politiska intressen. Det innebär att ett nytt finansieringssystem måste vara oberoende av tekniken och betalas solidariskt av alla i allmänheten. Även om kopplingen till tillgång till innehållet kan öka legitimiteten för avgiften, anser vi att värdet av den samhällstjänst public service innebär för det demokratiska samhället väger tyngre.

Utredningens förslag att införa en public service-skatt löser problemen med teknikneutraliteten, att en del väljer att avstå från att betala avgiften trots betalningsskyldighet och är billigare än dagens finansieringssystem. Detta måste dock vägas mot den legitimitet och oberoende som finns i det nuvarande finansieringssystemet.

De besparingar som finns i resurseffektivitet måste vägas mot det oberoende som ges av att public serviceföretagen själva är ansvariga för medelsindrivningen. Dagens me-

delsindrivning är jämförelsevis med andra europeiska länder kostnadseffektiv. Unionen anser därför att public servicebolagen, genom RIKAB, fortsatt bör få ansvaret för medelsindrivningen.

Om staten och riksdagen väljer att gå vidare med förslaget måste staten ta ansvar för de jobb som försvinner i Kiruna genom att erbjuda ersättningsjobb eller kompetensutveckling för de som arbetar där idag.

Genom att flera ansvarsområden kring medelsindrivningen i utredningens förslag, flyttas från public servicebolagen till statliga myndigheter minskar oberoendet. Det finns också risk att public servicebolagen allt mer betraktas som statsmedia eller att det politiska trycket från allmänheten, att staten ska gå in och påverka innehållet, ökar. Om allmänhetens uppfattning om public service oberoende påverkas negativt kan det inverka på dess möjlighet att agera som en oberoende och granskande kraft. Ett nytt finansieringssystem måste också säkerställa att meddelarfriheten och källskyddet inte påverkas negativt.

Unionen tycker att förslagen om obligatorisk individuell avgift eller obligatorisk hushållsavgift sammanvägt uppfyller kraven om teknikneutralitet, hållbarhet, legitimitet och oberoende bättre än utredningens egna förslag om skatt och föreslår därför att man väljer antingen obligatorisk hushållsavgift eller obligatorisk individuell avgift.

Unionen anser också att förslagen i avsnitten Ett beslut om medelstillsättning för hela tillståndsperioden, Förtydligande om vad avgiftsmedlen får användas till, Längden på kommande tillståndsperioder, Sammansättning av styrelsen i Förvaltningsstiftelsen är bra förslag och bör införas oavsett vilken finansieringsmodell som väljs. Vi anser dock att tillståndsperioderna bör vara längre än den föreslagna och införas med start redan nästa tillståndsperiod 2020.

Unionen anser att det är bra om möjligheten att grundlagsskydda verksamheten i public service utreds och att detta bör ske så snart som möjligt.

Utgångspunkter för yttrandet

Unionen anser att ett fritt och oberoende public service, tillsammans med andra fria medier är en grundförutsättning för ett välfungerande demokratiskt samhälle. Därför måste dessa värnas.

Genom att tillhandahålla ett utbud med brett anslag som produceras fritt från dagspolitiska och kommersiella intressen, bidrar man till en ökad kvalitet på mediemarknaden och ökar informationsgraden och kunskapsnivån bland landets medborgare. Detta bidrar till att vårt demokratiska samhälle fungerar.

För att kunna värna om principen om armlängds avstånd från politiken och för att kostnaden för mediekonsumenten ska kännas rättvis och relevant måste finansieringen ske utanför statsbudgeten.

För att värna om det ekonomiska oberoendet behöver finansieringen även fortsättningsvis hållas fri från sponsring och reklam, detta gäller särskilt de folkbildande, granskande och nyhetsrapporterande delarna av innehållet. Ibland kan det finnas evenemangsproduktioner, såsom sport eller kulturevenemang där allmänintresset är så pass stort och innehållets utformning gör det svårt att sända innehållet utan någon form av sponsring. I dessa fall kan undantag göras.

Ett system för att samla in medel till public servicebolagens verksamhet måste utformas på ett sådant sätt att de som har tillgång till det material man producerar i public service-bolagen även är med och finansierar det. Det innebär bland annat att finansieringen måste vara teknikberoende.

Kommentarer på betänkandet

Nedan följer Unionens kommentarer på de enskilda avsnitten i yttrandet. Vi har valt att kommentera de avsnitt som vi anser har inverkan på våra utgångspunkter och som kan komma att påverka verksamheten på public servicebolagen.

Kommentar på avsnittet Om varför alla ska vara med och finansiera public service

Unionen delar synen i utredningen om att förutsättningen för en fungerande demokrati är välinformerade och engagerade medborgare. Som vi lyfter upp i våra utgångspunkter för betänkandet anser vi att fri och granskande journalistik är en av grundförutsättningarna i demokratiska samhällen.

En av de viktigaste delarna i detta är ett starkt public service med ett brett uppdrag som granskar, berättar och undersöker; genom journalistik, drama och dokumentär. Tillsammans med de privata medierna speglar de vår samtid, ger insikt om våra och andras levnadsvillkor. I bästa fall kan detta överbrygga glappen, ge ökad förståelse och öppna upp möjligheter för personer i och mellan olika grupper.

Det fria demokratiska samhället utmanas av auktoritära agendor. Tekniken möjliggör inte bara ett större deltagande i samhället utan också en större möjlighet att ställa sig utanför och leva i parallella samhällen som sällan har beröringspunkter med andra grupper och delar av samhället. Vi behöver en mångfald av röster för att kunna försvara de demokratiska idealen och vi håller med utredningen att dessa röster behöver finnas där publiken är. Framtidens public service måste vara tillgängligt via de teknologier som publiken använder.

Kommentar på avsnittet Medierna och deras användare

Unionen instämmer i utredningens bedömning att en allt större del av publiken tar del av innehållet på public service via digitala kanaler och att allt färre nya hushåll väljer att skaffa en TV-mottagare. På sikt riskerar det att urholka finansieringen av public service och därför behöver finansieringssystemet förändras.

Problemet med dagens finansieringssystem är att det är anpassat för en tid då enda möjligheten att ta del av utsändningar via radio och tv var att äga en apparat avsedd för ändamålet. Dagens publik använder idag många olika former av apparater och teknologier utöver de traditionella TV- och radiomottagarna. Ett nytt finansieringssystem för public service borde anpassas efter detta medieanvändande och i bästa fall spegla det i sin utformning.

Kommentar på avsnittet Radio och TV-avgiften bör ersättas med en ny uppbördsmodell

Unionen delar den initiala bedömningen att den nuvarande avgiften bör ersättas med en ny uppbördsmodell som är långsiktigt stabil, legitim och värnar public service-verksamhetens oberoende.

Vi håller med om att finansieringsmodellen i så lite utsträckning som möjligt ska påverkas av den tekniska utvecklingen eller fluktuationer i samhällsekonomin.

Vi håller med om att finansieringsmodellen ska vara legitim. Vi anser att de som kan ta del av innehållet ska vara med att betala. Kopplingen till tillgång till, om än inte användning av, innehållet kan öka legitimiteten för avgiften, men behöver inte utesluta att alla ska vara med och betala för innehållet av andra skäl. Värdet av den samhällstjänst public service innebär för det demokratiska samhället väger i detta tyngre.

Dagens uppbördssystem som har skötts av Radiotjänst i Kiruna AB har till idag fungerat resurseffektivt där kostnaden för uppbörden är ca 2 % av medlen, med ett genomsnitt på 4 % i EBU, med en stor betalningsvilja från allmänheten där cirka 90 % av de betalningsskyldiga är med i finansieringen. Det tyder på att det finns en stor acceptans och legitimitet för dagens system.

De ändringar man måste göra bör vägas mot den legitimitet som finns i det nuvarande systemet. Även där det finns besparingar att göra i resurseffektivitet måste dessa vägas mot det oberoende som ges av att public serviceföretagen själva är ansvariga för medelsindrivningen.

Vi håller med om att finansieringsmodellen ska värna om oberoendet och att public service-verksamhet är fri från styrning utifrån ekonomiska och dagspolitiska intressen. Ett nytt finansieringssystem måste innehålla säkerhetsmekanismer mot politisk styrning av verksamheten och det innehåll som produceras. Den bör inte heller vara beroende av yttre ekonomiska intressen.

Vi håller med utredningens bedömning om att dagens system måste ersättas då allt färre hushåll har tillgång till en traditionell TV-mottagare och därmed riskeras finansieringen av verksamheten på sikt.

Vi anser att avgiften som den är utformad i dag inte är solidarisk bland de som har tillgång till det innehåll som produceras. Detta för att de som endast har tillgång till innehållet via internet och andra kanaler än traditionella TV-mottagare, idag inte är avgiftsskyldiga och därmed inte är med och finansierar innehållet. Det finns ingen anledning att tro att den grupp som endast tar del av innehållet på detta sätt skulle minska inom en översiktlig framtid, snarare tvärt om.

Att personer idag väljer att inte betala avgiften trots betalningsskyldighet är inte en fråga om bristande solidaritet i finansieringssystemet utan snarare en bristande solidaritet hos individen. Detta regleras av dagens finansieringssystem och bör även regleras av ett nytt finansieringssystem. Skolket utgörs av ca 11 % enligt EBU:s beräkningar, vilket ligger under det genomsnittet i EBU på ca 13 %. Det kan anses ligga i linje med de Europeiska siffrorna även om man räknar bort extremfall som Polen där 69 % skolkar.

Som utredningen konstaterar är kostnaden för uppbörden genom RIKAB jämförelsevis kostnadseffektiv. Eventuella kostnadsbesparingar i finansieringssystemet bör vägas mot det oberoende som ges av att public serviceföretagen själva är ansvariga för medelsindrivningen.

Kommentar på avsnittet Förslag till uppbördsmodell och avsnittet Kommitténs bedömning av en individuell public service-avgift

Unionen anser att public service ska finansieras utanför statsbudgeten för att kunna freda verksamheten från dagspolitiska spörsmål och inte vara ett föremål för budgetpolitiska ställningstaganden.

Utredningens förslag är att, via en predestinerad public service-skatt, finansiera verksamheten. Det är riksdagen som beslutar om skatter och hur statens medel ska användas. Riksdagen kan fatta beslut om att statens inkomster kan användas till bestämda ändamål på annat sätt än genom anslag. Medel som är förutbestämda att användas för specifika verksamheter behöver heller inte ingå i bruttoredovisning.

Skatten ska betalas av alla som har fyllt 18 år med beskattningsbar förvärvsinkomst. Public service-skatten är på 1 % av inkomsten och har ett tak på 2,127 inkomstbasbelopp. Det är endast Skatteverket som kan samla in skatt. Preliminära skattemedel förs över på ett speciellt konto enligt samma system som annan preliminärskatt. Detta innebär att det är först efter att beslut om slutgiltig skatt tagits som man vet hur mycket skatt som har samlats in. Från kontot, som förvaltas av Kammarkollegiet skulle sedan medlen betalas ut månadsvis till public servicebolagen efter beslut om årlig medelstillelning från riksdagen.

Med denna ordning menar public servicekommittén att man undviker anslagsfinansiering, att medlen, då de redovisas på inkomstsidan och är förbestämda att hamna på public service-kontot, inte ingår i de årliga budgetförhandlingarna. Detta innebär

att skatten hamnar i statsbudgetens inkomstsida men att man, om modellen fungerar som utredningen menar att den ska fungera, håller finansieringen utanför budgetförhandlingarna då det ligger utanför utgiftstaket.

En positiv följd av förslaget är att hållbarheten i finansieringen kan komma att stärkas då den är teknikneutral och följer inkomstutvecklingen i samhället. Unionen har inget emot att finansieringen individualiseras eller baseras på inkomstbasbeloppet om detta kan öka legitimiteten för avgiften och stärka hållbarheten i finansieringen.

Om avgiften omvandlas till skatt måste även personer som saknar möjlighet att ta del av innehållet som produceras av public service vara med att betala. Det är skillnad i att betala för något man har tillgång till men väljer att inte utnyttja och att betala för något man inte har tillgång till. Det finns en risk i att detta kommer att uppfattas som orättvist och att det därmed påverkar legitimiteten av finansieringssystemet i det allmänna rättsmedvetandet negativt. Vi anser dock att det måste vägas mot den betydelse public service har för förutsättningarna för vårt demokratiska samhälle. Det är något som kommer alla till del och därmed bör alla vara med och betala för public service.

Idag ingår radio- och TV-avgiften i Socialstyrelsens riksnorm för försörjningsstöd. Det innebär att avgiften är subventionerad för de ekonomiskt svagaste grupperna i samhället. Med utredningens förslag kommer vissa att helt slippa vara med att finansiera public service, medan många hushåll riskerar att betala många gånger mer än vad man betalar idag. På sikt kan detta underminera legitimiteten i finansieringssystemet.

Om ansvaret för insamlingen av medel till verksamheten förflyttas från public servicebolagen till Skatteverket flyttas en del av ansvaret och kontrollen för verksamheten från bolagen till en statlig myndighet. Detta innebär att det påverkar public servicebolagens oberoende negativt.

Om ansvaret för förvaltningen av bolagens medel förflyttas från public servicebolagen till Kammarkollegiet flyttas en del av ansvaret och kontrollen för verksamheten från public servicebolagen till en statlig myndighet. Detta innebär att det påverkar public servicebolagens oberoende negativt.

Om avgiften ersätts med skatt finns det risk att missnöje, förväntningar och krav från publiken på sikt inte riktas till public servicebolagen utan mot staten. Detta kan skapa ett större politiskt tryck från allmänheten att stat och regering ska ingripa i verksamheten.

De förändringar som utredningen föreslår är ett paradigmskifte med många risker och utfall som är svåra att förutspå. Har man väl genomfört dem är det svårt att gå tillbaka för att rädda värden som tagit decennier att bygga upp. Det finns en risk att public service i den allmänna opinionen kommer allt längre ifrån att betraktas som media i allmänhetens tjänst och i stället vara media i statens tjänst.

Om förtroendet för public service oberoende skadas, kan det också komma att påverka allmänhetens vilja att lämna uppgifter till medarbetare eller program inom public service. Detta gäller särskilt i en tid som präglas av sviktande förtroende för medier i allmänhet och en ökad polarisering i samhället. Public servicebolagen har under årtionden byggt upp ett förtroende hos allmänheten och placerar sig återkommande bland de som har högst förtroende i mätningar. Om förtroendet minskar till följd av att finansieringen blir mer beroende av staten riskerar man att skada möjligheten för public service att agera som en oberoende granskande kraft.

Det verkar finnas en viss medvetenhet om detta i utredningen då man föreslår flera stärkningar av oberoendet i utredningens senare avsnitt och att man väljer att fortsatt kalla skatten för en avgift.

När man väljer ett nytt finansieringssystem måste man även säkerställa att det inte påverkar meddelarfriheten eller källskyddet på ett negativt sätt. Det måste säkerställas att det inte går att begära ut uppgifter som kan röja källor eller skada personer som valt att medverka eller dela med sig av känsliga uppgifter eller material genom offentlighetsprincipen.

De ändringar som föreslås för ökat oberoende bör genomföras om det går, oavsett vilket finansieringssystem man väljer och bör finnas på plats när man övergår till det nya systemet.

Kommentar på avsnittet RIKAB:s verksamhet

RIKAB ägs gemensamt av public servicebolagen och har genom avtal med staten i uppdrag att samla in radio- och TV-avgiften, förvalta de insamlade medlen på rundradiokontot och månadsvis betala ut medel till public servicebolagen. RIKAB har 120 heltidsanställda och 120 timanställda i Kiruna samt ca 60 avgiftskontrollanter i olika orter i Sverige. Verksamheten finansieras av de avgiftsmedel som samlas in och tar ungefär 2 % av dessa i anspråk för verksamheten. Det är som påpekats tidigare en jämförelsevis resurseffektiv modell, med en inbyggd effektiviseringsmekanism då kostnaden är medel som ägarna måste avstå.

En konsekvens av utredningens förslag är att RIKAB:s verksamhet läggs ner. Detta innebär att en stor arbetsgivare i Kiruna försvinner.

Unionen anser att om möjligt bör förslaget på ett nytt finansieringssystem utformas så att public servicebolagen även fortsatt får ansvaret att samla in verksamhetens medel då detta skulle bibehålla de positiva effekter som detta har för public servicebolagens oberoende.

Om RIKAB läggs ner som en följd av ett nytt finansieringssystem måste regeringen och riksdagen ta det arbetsmarknadspolitiska ansvaret och vidta åtgärder för att säkerställa att de anställda kan få anställning inom andra verksamheter eller möjlighet till kompetensutveckling.

Kommentar på Andra sätt att utforma public service avgiften

Utredningen presenterar alternativ till en ren skatt som utvidgad apparatavgift, obligatorisk hushållsavgift, obligatorisk individuell avgift. Alla modeller har liksom den föreslagna modellen sina fördelar och nackdelar.

Alla förslag som presenteras är mer långsiktigt hållbara i finansieringen än den nuvarande. Med utgångspunkt i de förslag som ligger så är en obligatorisk individuell avgift eller obligatorisk hushållsavgift bra alternativ och kan genomföras relativt enkelt. Något av dessa förslag är att föredra framför utredningens förslag.

Kommentar på avsnittet Ett beslut om medelstillelning för hela tillståndsperioden

Utredningen föreslår att det ska bli möjligt att ta ett beslut om medelstillelning för hela tillståndsperioden. Man menar att detta skulle öka förutsägbarheten i finansieringen och samtidigt stärka oberoendet genom att beslutet gäller för hela tillståndsperioden. Därmed minskar riksdagens möjlighet att genom medelstillelningen påverka innehållet i verksamheten.

Unionen anser att detta är ett bra förslag och att detta bör genomföras oavsett vilken finansieringsmodell som väljs.

Kommentar på avsnittet Förtydligande om vad avgiftsmedlen får användas till

Utredningen föreslår att det ska förtydligas i lagen att public servicemedlen endast får användas till att finansiera public servicebolagens verksamhet och verksamhet som är direkt anknuten till den.

Unionen anser att detta är ett bra förslag och att detta bör genomföras oavsett vilken finansieringsmodell som väljs.

Kommentar på avsnittet Längden på kommande tillståndsperioder

Utredningen föreslår att tillståndsperioden för företag som finansieras av en public serviceavgift ska fastställas till 8 år och att detta ska börja gälla från och med 2026, det vill säga efter nästa mandatperiod i riksdagen med en översyn av uppdraget och de ekonomiska förutsättningarna efter halva tillståndsperioden. Unionen anser att detta bör träda ikraft redan nästa tillståndsperiod med start 2020. Vi anser också att tillståndsperioderna bör vara längre än de föreslagna 8 åren och utökas till 11 år för att ytterligare säkerställa oberoendet av verksamheten.

Unionen anser att det är ett bra förslag och att detta bör genomföras oavsett vilken finansieringsmodell som väljs, med eller utan de ändringar som Unionen föreslår.

Kommentar på avsnittet Sammansättning av styrelsen i Förvaltningsstiftelsen

Utredningen föreslår att verksamma riksdagsledamöter och anställda i Regeringskansliet inte får vara ledamöter i Förvaltningsstiftelsens styrelse.

Man gör också bedömningen att det ska slås fast att verksamma riksdagsledamöter inte får vara ledamöter i programföretagens styrelser.

Unionen anser att detta är ett bra förslag och att det bör genomföras oavsett vilken finansieringsmodell som väljs.

Kommentar på avsnittet Vissa grundlagsfrågor

Utredningen har också själv valt att analysera möjligheten att införa grundlagsskydd för public service trots att detta ligger utanför direktivet. Man föreslår att ett skydd för public service existens, oberoende och finansiering i grundlagen bör utredas.

Antingen genom en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen eller genom att man för in i regeringsformen att beslut kring public service uppdrag och finansiering måste tas med kvalificerad majoritet.

Unionen anser att möjligheterna för ett grundlagsskydd enligt det som föreslås i utredningen bör göras så snart som möjligt.



Peter Hellberg, 1:e vice ordförande, Unionen