

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

SOU 2017:79, Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende (Ku2017/02136/MF)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i SOU 2017:79, Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende.

Journalistförbundet avstyrker utredningens förslag till ny uppbördsmodell. Journalistförbundet anser inte att tv-avgiften bör göras om till en skatt. Skälen för detta är att en skatt ofrånkomligen för makten över public service närmare politikerna och den politiska debatten.

Journalistförbundet anser inte att utredningen på ett tillfredställande sätt har utrett andra möjliga avgiftsmodeller än den föreslagna skattemodellen.

Journalistförbundet är positivt till utredningens förslag om att stärka oberoendet genom medelstildelning. Journalistförbundet anser att det är förslag som kan införas även inom ramen för dagens system.

Journalistförbundet anser att utredningens förslag om att införa längre tillståndspärperioder är bra och något som kan införas även inom ramen för dagens system. Journalistförbundet avstyrker utredningens förslag om att behålla dagens system med halvtidsöversyner. Journalistförbundet anser att förslaget om att riksdagsledamöter inte ska kunna ta plats i Förvaltningsstiftelsens styrelse är bra och

något som kan införas även inom ramen för dagens system. Journalistförbundet välkomnar utredningens tankar om att grundlagsskydda public service-företagens existens, oberoende och finansiering.

Vägval för den framtida finansieringen av public service

Utredningen anser att den nuvarande tv-avgiften bör ersättas med en ny uppbördsmodell som är långsiktigt stabil, legitim och värnar public service oberoende. Journalistförbundet vill precis som utredningen se en sådan modell. Det är lätt att skriva under på utredningens ambition. Det är också lätt att skriva under på att systemet inte fungerar som det ser ut idag. Precis som utredningen vill Journalistförbundet värna public service. Public service-bolagen är arbetsgivare till många av förbundets medlemmar. Public service fyller också en viktig demokratisk funktion. Att värna public service finansiering och oberoende är självklart för Journalistförbundet. När det gäller hur detta bäst uppnås skiljer sig Journalistförbundets syn från utredningens. Detta är egentligen inte en juridisk fråga som låter sig formuleras i ett remissvar under etiketten "tillstyrks" eller "avstyrks". Det är snarare en politisk riskbedömning som handlar om attityder i samhället och historisk tajming. Journalistförbundet saknar en sådan djupgående riskbedömning i utredningen.

Avsaknaden av en riskbedömning blir till exempel tydlig när utredningen avhandlar frågan om rättvisa. Utredningen konstaterar att dagens system är orättvist eftersom avgiften inte är individuell utan betalas per hushåll.¹ Utredningen reflekterar inte över att det är så som andra avgifter är utformade på samma typ av "marknad" (till exempel Netflix och HBO). Inte heller reflekterar utredningen över riskerna med det förslag utredningen lägger fram. Hur kommer det att uppfattas att till exempel alla pensionärer på ett ålderdomshem ska betala tv-avgift även om det bara finns en tv? Vilka risker finns det med en sådan grundläggande förändring av systemet?

En annan risk är de som idag inte betalar tv-avgift men som i och med förslaget kommer att tvingas betala. Enligt Journalistförbundet finns det anledning att se till attityder hos denna grupp. Vad är det som gör att de väljer att avstå från att betala idag och vilken inställning har denna grupp till public service? En sådan riskbedömning skulle kunna ge svar på hur utredningens förslag kommer att mottas och förbereda public service-bolagen på eventuell kritik.

Enligt Journalistförbundet har utredningen inte på allvar utrett frågan om andra möjliga avgiftsmodeller än den föreslagna skattemodellen. Utredningen avfärdar vad som kallas "en utvidgad apparatavgift" med att det skulle kunna "inkräkta avsevärt på användarnas integritet" att behöva uppge huruvida man tar del av public service innehåll eller inte.² Något krav på att lämna sådana uppgifter finns inte enligt dagens system och Journalistförbundet kan inte se att det skulle behövs enligt ett system som byggde på en utvidgad apparatavgift heller. Det är enligt Journalistförbundet beklagligt att utredningen inte på allvar utrett alternativet med en utvidgad apparatavgift.

Utredningen kommer fram till att en utvidgad apparatavgift ofrånkomligen skulle vara en skatt i statsrättslig mening. Det beror enligt utredningen på att det med en plattformneutral avgift inte skulle gå att avgränsa vilka som har avgiftspliktig utrustning. Enligt Journalistförbundet är det

¹ Se SOU 2017:79 Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende, sid 99.

² Se a.a. sid 107.

utredningens brist på alternativa avgränsningsmetoder som leder utredningen till slutsatsen att en förändring av dagens system ofrånkomligen gör avgiften till en skatt i statsrättslig mening. Om utredningen hade utrett möjligheterna till ett system som bygger på någon form av teknisk lösning på avgränsningsfrågan hade det lett till en annan slutsats i skattefrågan.

Utredningen föreslår att den nya skatten ska benämnas public service-avgift. Om regeringen går vidare med utredningens förslag om att göra om tv-avgiften till en skatt anser Journalistförbundet att det finns anledning att även fortsatt kalla det för avgift på det sätt som utredningen föreslår. Detta för att markera ambitionen att public service-bolagen även fortsättningsvis ska stå fria från politiskt inflytande.

Förslag till uppbördsmodell

Utredningen föreslår att tv-avgiften ersätts av en individuell public service-avgift. Avgiften regleras i en ny lag om finansiering av public service. Public service-avgiften ska betalas av alla som är obegränsat skattskyldiga, har en beskattningsbar förvärvsinkomst och som fyllt 18 år vid beskattningsårets ingång. Avgiften ska betalas med 1 procent av den beskattningsbara förvärvsinkomsten, upp till en inkomst som motsvarar 2,127 gånger inkomstbasbeloppet för beskattningsåret. Avgiften ska betalas till och med det år den avgiftsskyldige avlider. Skatteverket ska sköta uppbörden. Bestämmelser om förfarandet vid uttag av public service-avgift införs i skatteförfarandelagen.

Journalistförbundet avstyrker utredningens förslag till ny uppbördsmodell. Journalistförbundet anser inte att tv-avgiften bör göras om till en skatt. Skälen för detta är att en skatt ofrånkomligen för makten över public service närmare politikerna och den politiska debatten. Som framgår av ovan saknar Journalistförbundet en riskbedömning av vad detta riskerar att få för konsekvenser för public service-bolagen. Det vore enligt Journalistförbundet oansvarigt att genomföra en så genomgripande förändring av public service utan att först göra en riskbedömning.

Dagens system med tv-avgift är lätt att ändra om det skulle finnas en politisk majoritet för att ändra hela eller delar av systemet. Som systemet är utformat finns det dock flera faktorer som gör att det inte så lätt hamnar i det politiska blickfånget. Det faktum att det är just en avgift och inte skatt gör att public service finansiering inte uppfattas som en politisk fråga på samma sätt som om den drogs via skattsedeln. Att personer som inte tar del av public service på grund av att de inte har en tv inte behöver betala gör också att public service snarare blir än konsumentfråga än en politisk fråga. En skatt kommer att göra debatten om public service mer politisk. Utgifter för skattebetalarna riskeras att ställas mot varandra. Vad är till exempel en timme av underhållning på bästa sändningstid värd i jämförelse med x antal sjukhusplatser?

I Finland beslutade riksdagen om att Yle skulle finansieras via skattsedeln redan år 2013. Det finns många olika uppfattningar om hur Yle påverkats av omgörningen. Vissa företrädare för Yle tonar ner de negativa konsekvenserna, medan våra fackliga kollegor vittnar om en problematisk tid för Yle. Vad som står klart är att det inte dröjde länge efter att avgiften gjordes om till skatt förrän politikerna ändrade förutsättningarna för finansieringen. Den årliga uppräknings av skatten som på förhand hade utlovats har hittills bara gjorts en gång, år 2014, men sedan dess har den uteblivit. I reda pengar innebär det ett bortfall för Yle på hela 40 miljoner euro fram till år 2020. Journalistförbundet noterar att utredningen försökt undvika att en liknande situation ska uppstå i Sverige genom att lagstadga om

uppräknigen. Poängen är dock att inget kan skydda public service från att hamna i skattepolitiskt fokus.

Journalistförbundet har i sak inget att invända mot det sätt på vilket utredningen föreslår att tv-avgiften ska göras om till en skatt. Journalistförbundet kan bara konstatera att den politiker som vill dra undan mattan för finansieringen av public service inte kommer att ha några problem att göra det med utredningens förslag så länge det saknas grundlagsskydd för verksamheten. Så är visserligen fallet redan idag. Detta talar dock enligt Journalistförbundet för att finansieringen först bör grundlagsskyddas och att eventuella större förändringar av uppbördsmodellen därefter bör genomföras.

Andra sätt att utforma public service-avgiften

Utredningen har tagit ställning till tre olika alternativa modeller; utvidgad apparatavgift, obligatorisk hushållsavgift och obligatorisk individuell avgift. Av dessa tre alternativ förespråkar Journalistförbundet en utvidgad apparatavgift. Det avsnitt i utredningen som behandlar alternativet med en utvidgad apparatavgift (avsnitt 8.1) ägnas nästan uteslutande åt det förslag som SR presenterat i sin skrivelse till utredningen. Enligt Journalistförbundet är det en brist i utredningen att det inte gjorts en självständig bedömning av alternativet med en utvidgad apparatavgift. Detta hade varit mer konstruktivt än att bara bemöta en parts förslag. Journalistförbundet anser, som framgår av ovan, inte att utredningen på allvar utrett möjligheterna att införa en utvidgad apparatavgift.

Förstärkning av oberoendet genom medelstildelning

Utredningen föreslår att riksdagen ska fatta beslut om tilldelning av avgiftsmedel till programföretagen. Beslutet ska fattas inför varje tillståndsperiod och avse hela tillståndsperioden. Journalistförbundet anser att utredningens förslag är positiva. Att stärka oberoendet genom medelstildelningen på det sätt som utredningen föreslår är något som enligt Journalistförbundet kan och bör genomföras inom ramen för dagens system även om regeringen väljer att inte gå vidare med förslaget om att göra om tv-avgiften till en skatt.

Ytterligare förslag för att stärka oberoendet

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse införs i radio- och tv-lagen med innebörden att sändningstillstånden för företag vars verksamhet finansieras med public service-avgift ska gälla för åtta år. Journalistförbundet anser precis som utredningen att det är bra med långa tillståndsperioder. Det ger public service-bolagen möjlighet att långsiktigt planera sin verksamhet. Detta är något som Journalistförbundet förespråkat även i samband med tidigare utredningar på public service-området och något som kan införas inom ramen för dagens system.

Utredningen anser att det bör göras en översyn av programföretagens uppdrag och ekonomiska förutsättningar efter halva tillståndsperioden. Journalistförbundet är skeptiskt till att behålla halvtidsöversynerna. Dessa infördes i samband med public service-utredningen som presenterades 2012.³ Journalistförbundet varnade då för att detta indirekt kan påverka public service oberoende. Även om syftet med översynerna låter sig formuleras i teorin är det oklart hur dessa ska gå till i praktiken. I samband med den pågående tillståndsperioden skedde till exempel ett möte med kulturministern och företrädare för public service-

³ SOU 2012:59 Nya villkor för public service, sid 100 f.

bolagen.⁴ Denna form av möten får anses vara ett högst olämpligt sätt att utvärdera den typ av verksamhet i allmänhetens tjänst som public service-bolagen bedriver, i vart fall om man vill värna oberoendet.

Utredningen föreslår att den som är verksam som riksdagsledamot inte ska tillåtas vara styrelseledamot i Förvaltningsstiftelsen. Journalistförbundet välkomnar förslaget och anser att det bör genomföras även om regeringen väljer att inte gå vidare med förslaget om att göra om tv-avgiften till en skatt.

Utredningen hade inte i uppdrag att föreslå grundlagsförändringar men lämnar ändå information om de diskussioner som förts i kommittén på området. Utredningen tar upp möjligheten att införa en grundlagsbestämmelse som reglerar verksamhetens existens, oberoende och finansiering. Utredningen anser att det är en fråga som bör ses över av den utredning som kommer att få i uppdrag att se över YGL. Journalistförbundet delar den uppfattningen. En annan möjlighet som nämns i utredningen är att införa ett krav på att riksdagens beslut om finansiering och reglering av public service-verksamheten ska fattas med kvalificerad majoritet. Även detta skulle dock kräva grundlagsändring. Journalistförbundet välkomnar även detta förslag.

Konsekvenser av förslagen

I teorin är det lätt att säkerställa public service finansiering på det sätt som utredningen föreslår, tyvärr finns det all anledning att tro att det inte kommer att bli lika lätt i praktiken. Att stärka finansieringen långsiktigt är nämligen inte synonymt med att stärka public service långsiktigt, vilket utredningen tycks utgå ifrån. Utredningen går inte in på de konsekvenser som förslagen kommer att få i form av kritik mot public service. Personer som idag skolkar från tv-avgiften för att de ogillar det som public service-bolagen sänder eller som inte tycker det är "värt pengarna" kommer med utredningens förslag att tvingas betala för public service via skattsedeln. Journalistförbundet kan se fördelarna med att även personer som ogillar innehållet ska betala för det. Självklart ska inte vuxna människor heller komma undan med en sådan inställning till skyldigheterna som samhället som kollektiv ställt upp. Samtidigt är frågan inte oproblematiske.

I debatten efter att utredningen presenterades har det höjts röster som säger att det kommer att vara bra för public service att behöva försvara sig och sitt innehåll gentemot dessa nya "konsumenter". Personerna som för fram detta tycks utgå ifrån att public service-bolagen kommer att gå vinnande ur den debatten. Journalistförbundet värnar public service och önskar därför att så kommer att bli fallet, men det finns en stor risk för att de som nu vill rädda public service genom att använda skattsedeln faller på eget grepp. Den nya snabba medieutvecklingen lyfts fram som hotet mot tv-avgiften. Samma medieutveckling kan snabbt göra public service-företagen irrelevanta. Vad händer om public service-bolagen inte lyckas hålla kvar publiken? Vad händer om en allt mindre andel av svenska folket vill ta del av public service i framtiden? Är det då fortfarande möjligt att motivera att alla ska betala? Och kommer de i så fall att vilja betala lika mycket som idag? Det tål att upprepas att Journalistförbundet värnar public service. Journalistförbundet hoppas därför att dessa farhågor aldrig besannas men beklagar att utredningen bortsett från problemen. Journalistförbundet hoppas att regeringen tar denna problematik på allvar.

⁴ Se pressmeddelande från regeringen:

<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/02/genomford-halvtidsoversyn-med-svt-sr-och-ur/>

Övriga synpunkter: Medierna och deras användare

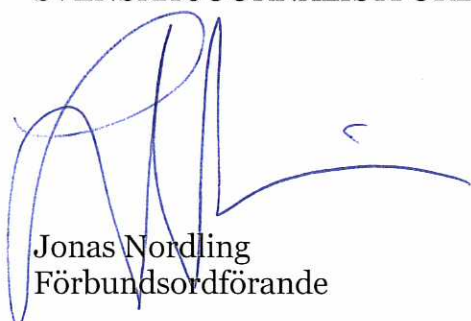
Att mediemarknaden förändras råder det ingen tvekan om. Även tv-tittandet förändras vilket får konsekvenser för förutsättningarna för att ta ut tv-avgiften på det sätt som görs idag. Det är troligt att tv-apparaterna på sikt kommer att få stå tillbaka till förmån för andra typer av skärmar. I utredningen målas det dock upp en bild av att detta är en utveckling som sker blixtnabbt. Det framstår som om Sveriges hushåll över natt nu håller på att göra sig av med tv-apparaterna och istället tittar på andra typer av skärmar. Detta kan tyckas vara en detalj i utredningen men hur denna utveckling beskrivs är avgörande för hur akuta problemen med dagens system är. Det är därför av intresse att titta lite närmare på de siffror som ligger till grund för utredningens verklighetsbeskrivning.

För att visa på den snabba utvecklingen illustreras tv-försäljningen i Sverige med ett stapeldiagram. Utgångspunkten är 2010 då nästan en miljon tv-apparater såldes i Sverige.⁵ Försäljningen har sedan minskat till den nuvarande nivån av drygt 600 000 tv-apparater. En drastisk minskning kan tyckas. Vad som inte sägs är att 2010 års siffra är en rekordnotering av aldrig skådat slag som kan förklaras flera olika faktorer. Bland annat skedde det ett teknikskifte där många hushåll gjorde sig av med sina gamla tjock-tv-apparater och istället köpte platt-tv. Det blev också vanligt att köpa flera tv-apparater till ett och samma hem. Hushållen köpte inte längre bara tv till vardagsrummet utan platt-tv-apparater sattes upp även i kök och sovrum. Detta ledde till rekordsiffran nära en miljon. Motsvarande topp finns för kameraförsäljningen då många bytte ut sina gamla analoga kameror mot digitalkameror.

Tv-försäljningen har gått upp och ner genom tiderna. År 1954 såldes det 3 500 stycken. År 1989 passerades för första gången en halv miljon sålda tv-apparater. Och vid 2000 passerades 600 000-strecket. Det är väl ingen som tror att vi kommer upp i rekordsiffrorna från 2010 igen, men det finns heller ingen anledning att tro att det står något dramatiskt ras för dörren. Snarare håller nivåerna på att stabilisera sig på nivåerna före det stora teknikskiftet med platt-tv.

Journalistförbundet har inget intresse av att framställa tv-försäljningen som varken bättre eller sämre än den verkligen är. Statistik ska dock läsas med försiktighet och det är viktigt att inte i onödan skynda fram förhastade beslut baserat på siffror som vid en första anblick ser alarmerande ut men som det i själva verket finns naturliga förklaringar bakom.

Med vänlig hälsning
SVENSKA JOURNALISTFÖRBUNDET



Jonas Nordling
Förbundsordförande

⁵ Se SOU 2017:79 Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende, sid 58.