

Kulturdepartementet

103 33 Stockholm

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

Med anledning av att Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) inbjudits att lämna synpunkter på rubricerade betänkande, vill företaget avge följande remissyttrande. RIKAB ägs av de tre public servicebolagen Sveriges Radio, SVT och UR och har i avtal med staten, sedan 1989, uppdraget att administrera nuvarande radio- och tv-avgift. RIKAB yttrar sig över de delar av betänkandet som rör företagets verksamhet eller på annat sätt berör frågor av principiell karaktär för RIKAB.

6. Vägval för den framtida finansieringen av public service

I kapitel 3 och 4 beskriver kommittén utvecklingen av försålda tv-mottagare, antalet tv-hushåll, antalet radio- och tv-avgifter samt rundradiokontots ekonomi.

RIKAB har uppfattat att utvecklingen inom dessa områden är kommitténs huvudsakliga skäl till den föreslagna omfattande omläggningen av finansieringen av public service. Kommittén anger att nedgången i antalet radio- och tv-avgifter, en vikande apparatförsäljning samt ett påstående om totalt sett färre antal tv-hushåll riskerar att urholka intäktbasen. Kommittén konstaterar att denna utveckling har inneburit att resultatet på rundradiokontot försämrats trots höjningar av avgiftsnivån.

Försäljning av tv-mottagare

Kommittén har i kapitel 3 visat att försäljningen av traditionella tv-mottagare minskat under senare år, liksom tittandet via dessa apparater. I kapitel 4 beskrivs hur antalet betalda avgifter sjunkit under de senaste åren vilket av kommittén förklaras med ovan beskrivna nedgång i försäljningen av tv-apparater samt att hushållens tillgång till tv-apparater i hemmet minskar.

RIKAB anser att det visserligen finns ett svagt samband mellan försäljning av tv-apparater och antalet nytilkommande avgiftsbetalare men att detta inte har någon avgörande betydelse för det totala antalet avgifter. Försäljningen av tv-mottagare fluktuerar dessutom över tid och påverkas bl a av större sportevenemang som t ex OS och fotbolls-VM samt tekniksprång inom apparatutvecklingen.

Ett exempel på teknikutveckling är att moderna apparater kan direktanslutas till Internet för att enkelt kunna ta del av det streamade tv-utbud som erbjuds där, s k SVOD-tjänster. I många fall används då en traditionell tv-apparat som bildskärm för att spela upp programmen. I kontakter med RIKAB argumenterar dessa konsumenter att de enbart nyttjar internet för tv-tittande via sin bildskärm och upplever därför sig inte vara avgiftspliktiga.

Även om apparatförsäljningen minskat under senare år ligger den fortfarande på höga nivåer sett i ett historiskt perspektiv.

Trots att antalet hushåll ökat med 176 000 sedan 2012 anger kommittén att nedgången i apparatförsäljningen är talande för utvecklingen med färre tv-hushåll. RIKAB konstaterar att det under denna period har sålts närmare 3 miljoner avgiftspliktiga apparater. En andel av dessa är ersättning av befintliga apparater eller fler apparater till samma tv-hushåll. Övrig försäljning sker till nybildade hushåll vilka kontaktas av RIKAB och informeras om avgiftsskyldigheten.

Antal tv-hushåll

RIKAB ifrågasätter påståendet om att hushållens tillgång till tv-apparater i hemmen minskar. Den relativa andelen har förvisso minskat men det faktiska antalet tv-hushåll är förhållandevis oförändrat.

Under en lång följd av år har antalet tv-hushåll vuxit i takt med att antalet hushåll i landet ökat. Det sambandet är inte lika tydligt längre då det i skilda undersökningar är belagt att andelen tv-hushåll, i yngre åldersgrupper och i nybildade hushåll, minskar. Tillväxten i antal tv-hushåll har således stagnerat och medför att den relativa andelen avgiftsbetalare minskar i takt med att antalet hushåll ökar. Detta är problematiskt på sikt då det riskerar att leda till minskande legitimitet för systemet om finansieringsmodellen inte ändras.

Utvecklingen av antalet radio- och tv-avgifter

Redan 2006 förutsåg en framsynt riksdag en teknikutveckling och ett förändrat tittarbete som skulle kunna komma att urholka dåvarande regelverk för finansiering. Av det skälet gjordes en översyn av lagstiftningen med intentionen att bredda underlaget för avgiftsplikt. RIKAB kom att tillämpa denna förändrade lagregel, som innebar att även internetanslutna apparater avgiftsbelades, med början i februari 2013. Antalet avgifter ökade kraftigt fram till dess Högsta förvaltningsdomstolen i juni 2014 underkände lagens definition av vilken utrustning som är avgiftspliktig, bland annat med motivet att det inte var tillräckligt tydligt angivet i lagtext. Domen ledde till att RIKAB tvingades avregistrera och återbetala ett stort antal avgifter. En process som pågår än idag.

Under 2017 uppgår det genomsnittliga antalet avgifter till 3 485 000, vilket är samma nivå som under 2012.

Rundradiokontots ekonomiska utveckling

Kommittén konstaterar att antalet avgifter sjunkit under de senaste åren, dels till följd av att nyförsäljningen av tv-apparater har sjunkit, dels för att hushållens tillgång till tv-apparater minskar. Vidare konstateras att detta medfört att resultatet på rundradiokontot har försämrats trots höjningar av avgiftsnivån.

RIKAB menar att denna analys och dess slutsatser starkt kan ifrågasättas. Som framgår ovan är försäljningen av tv-apparater fortsatt stark samtidigt som antalet tv-hushåll är stabilt även om tillväxten stagnerat. Nedgången i antal avgifter förklaras av Högsta förvaltningsdomstolens dom, i juni 2014, som undanröjde grunderna för RIKABs tillämpning av en utvidgad avgiftsplikt. Den hade föregåtts av en kraftig tillväxt av antalet avgifter sedan mars 2013. Ökningen i antal avgifter under perioden uppgick till 135 000 och hade med stor sannolikhet fortsatt, om än i något lägre takt.

Dessa 135 000 avgifter motsvarar ca 250 MSEK i intäkter på årsbasis och hade ackumulerat till idag uppgått till 1 miljard kr. RIKAB gör bedömningen att minst 95 % av avgiftsskyldiga tv-hushåll skulle ha omfattats. Bortfallet skulle därmed uppgått till mindre än 5 %.

RIKABs uppfattning är att rundradiokontots ekonomiska utveckling och dess nuvarande underskott, i huvudsak, är en konsekvens av Högsta förvaltningsdomstolens dom 2014, samt att radio- och tv-avgiften hölls oförändrad i sex år vilket ledde till att rundradiokontot successivt underfinansierades fram till 2015.

Kommittén för även ett resonemang om det som benämns som skolk från avgiften. Detta åskådliggörs med några räkneexempel. RIKAB menar att dessa beräkningar beskriver ett hypotetiskt intäktsbortfall som måste anses högst osäkert då ett flertal av de ingående parametrarna är uppskattade värden. Vidare vore det motiverat att få en jämförelse av bortfall och ofullständigheter i andra samhällsfunktioner som t ex transfererings- och skattesystem.

Sammanfattningsvis menar RIKAB att den stagnerade avgiftstillväxten kommer att bli ett problem på sikt och att det i sin tur motiverar en översyn av regelverket för finansieringen av public service. Denna översyn kan emellertid ske förhållandevis enkelt utan att väsentliga grundfundament äventyras. Oavsett finansieringsform är det viktigt att stärka oberoendet för public service.

Att uppfylla riksdagens intentioner, då regelverket senast förändrades, skulle kunna ske genom några enkla förtydliganden i nuvarande lagstiftning. Detta är väl beskrivet i kapitel 8.1 sid 130 ff.

8.1 Utvidgad apparatavgift

RIKAB väljer i det följande att utifrån sin sakkunskap och roll i den nuvarande modellen att enbart kommentera den modell som ligger närmast dagens. En modell som RIKAB bedömer som fullt genomförbar. RIKAB delar även kommitténs bedömning att denna modell skulle kunna införas relativt lätt och vara stabilare och mer solidarisk än nuvarande modell. Kommittén anser dock att nackdelarna överväger fördelarna och rekommenderar därför inte denna modell.

RIKAB delar inte kommitténs beskrivning och bedömning av flertalet av de nackdelar som anförs, *(RIKABs kommentarer i kursiv text)*

- Allmänhetens betalningsvilja anges som ett skäl till minskad stabilitet jämfört med den av Kommittén föreslagna skattelösningen. *Detta påstående kan ifrågasättas då avgiften är fastslagen i lag och inte föremål för enskild medborgares godtycke eller vilja. Konsekvenserna vid utebliven betalning kan dessutom få långtgående negativa konsekvenser för den enskilde.*
- Rörlig sammansättning och mer differentierade hushåll kan bidra till gränsdragningsfrågor vilka måste avgöras i domstol vilket kan påverka modellens stabilitet. *RIKAB har hittills inte upplevt att definitionen av hushåll varit ett problem och ser inte att det heller skulle vara det i framtiden.*
- Samma avgift skall betalas oavsett hushållets storlek eller disponibla inkomst. Resurssvaga hushåll måste betala lika mycket som resursstarka vilket kan ses som orättvist. *Avgiften ingår i normen för försörjningsstöd vilket utgör ett skydd för de mest resurssvaga.*

Det finns många andra avgifter, skatter och kostnader i samhället som inte karakteriseras av fullständig rättvisa. Alla modeller har för- och nackdelar som kan tolkas utifrån ett rättviseperspektiv.

- Bidrar inte till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män då kvinnor är överrepresenterade bland hushåll med en inkomst. *Av landets 2 587 000 ensamhushåll består 53 % av kvinnor vilket innebär en förhållandevis marginell jämställdhetseffekt.*
- Modellen skapar en förväntan om tillgång till public serviceutbudet via Internet på samma villkor som via marknätet, d v s utan merkostnad för abonnemang. *RIKAB har i sina kontakter med allmänheten inte upplevt att denna förväntan existerar.*
- Anmälningsplikt och avgiftskontroll kommer sannolikt att uppfattas som integritetskränkande. *RIKABs erfarenheter från allmänheten och dess förtroende och acceptans, från perioden då internetanslutna apparater avgiftsbelades, mars 2013 – juni 2014, är till överväldigande del positiva. Det hänger sannolikt samman med att de ca 90 % som är laglydiga, och gör rätt för sig, upplever det rimligt att fler är med och solidariskt delar på kostnaden för public service. Det kan jämföras med allmänhetens positiva uppfattning om myndigheters åtgärder för att åtgärda fusk inom andra områden.*
- Modellen är mindre resurseffektiv än den av kommittén föreslagna och kostar 100 MSEK. *Kostnaden för att bibehålla de fördelar, ur ett oberoendeperspektiv, som en modell med fristående uppbördsorganisation innebär, uppgår till 1,2 % av public service samlade ekonomiska resurser. Därutöver kan man inom denna ram även utveckla den befintliga direktkontakten med publiken. Detta förefaller svårt att uppfylla genom skatteverkets försorg.*

- Kommittén anför att administrativa kostnader hos myndigheter, t ex kronofogden och förvaltningsdomstolarna sannolikt ökar med ökande antal avgiftsskyldiga. *RIKAB är av uppfattningen att genom att förtydliga vissa delar i nuvarande regelverk kommer sannolikt dessa ärenden att bli färre med lägre kostnader som följd.*

RIKAB vill även peka på fördelarna med en i grunden bibehållen finansieringsmodell men som framtidssäkrats på ett antal punkter.

Den befintliga finansieringsmodellen ligger helt utanför statsbudgeten, där oberoendet har säkerställts genom en ordning som byggt på ett slutet finansiellt system där RIKAB ansvarar för uppbörden. Modellen har varit viktig för att förtroendet för public service har kunnat vidmakthållas. Modellen innebär även en direkt relation mellan publiken, RIKAB och programföretagen.

RIKAB ser det som en stor brist att kommittén inte mer fullständigt har värderat de fördelar som nuvarande eller en utvidgad apparatavgift har ur ett oberoendeperspektiv.

RIKAB anser att en modernisering av nuvarande radio- och tv-avgift är det mest ändamålsenliga handlingsalternativet i dagsläget. Med några mindre justeringar i regelverket skulle en framtidsäker och stabil finansieringsmodell kunna vara på plats redan 2019. Kommittén gör också bedömningen att en utvidgad apparatavgift skulle "kunna införas relativt lätt och vara stabilare och mer solidarisk än nuvarande modell". Kommittén anser även att denna typ av modell skulle vara mer stabil och förutsägbar i lågkonjunktur jämfört med en skattemodell.

RIKAB delar kommitténs uppfattning att en modell med utvidgad apparatavgift är mer solidarisk än dagens system då fler hushåll skulle omfattas av avgiften. RIKAB bedömer att detta även skulle bidra till ökad stabilitet. RIKABs bedömning är att antalet avgiftsbetalare skulle uppgå till minst 95 % av avgiftspliktiga hushåll.

Slutligen skulle ett ökande antal avgifter ge möjlighet att sänka avgiftsnivån väsentligt vilket skulle komma alla avgiftsbetalare till godo.

11. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Kommittén har på ett insiktsfullt sätt föreslagit att RIKAB, vid en eventuell omläggning av finansieringen från 1 januari 2019, skall ges möjlighet att slutföra ärenden enligt tidigare regelverk och genomföra överlämning till Kammarkollegiet, under 2019. I övergångsbestämmelser, eller på annat sätt, krävs ytterligare förtydliganden av omfattningen av det som skall överlämnas till Kammarkollegiet.

RIKAB ser även att det saknas en fördjupad konsekvensanalys om den tänkta tidplanen för genomförandet senareläggs eller inte alls blir av.

RIKAB kan heller inte utläsa att kommittén närmare har behandlat frågan om hur det prognosticerade underskottet i befintlig system skall hanteras.

Underskottet på rundradiokontot beräknas uppgå till i storleksordning 250 - 300 MSEK vid utgången av 2018. RIKAB förutsätter att detta inte kommer att påverka public service medelstillelning negativt.

12.2.1 Konsekvenser för Radiotjänst i Kiruna AB

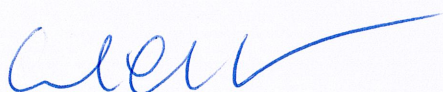
Vid ett eventuellt riksdagsbeslut om omläggning av finansieringsmodell föreslår kommittén att RIKAB skall informera allmänheten om de nya reglerna intill dess bolaget avvecklats. RIKAB menar att det är rimligt att informera om det nya regelverket endast fram till dess det träder i kraft, inte tiden därefter.

Om kommitténs förslag och tidplan blir verklighet kommer 2019 att bli ett år för omställning och ger möjligheter till en kontrollerad avveckling av radio- och tv-avgiften. Det ger även rådrum för övriga intressenter att hitta nya uppdrag för att säkra kompetens och arbetstillfällen i Kiruna.

RIKAB bekräftar kommitténs uppgifter om att en avveckling av företaget kommer att innebära att 120 heltidstjänster och ca 120 deltidstjänster kommer att försvinna i Kiruna. I en kommun som domineras av tung industri med en, för närvarande, god arbetsmarknad för män innebär en avveckling av RIKAB att många arbetstillfällen för kvinnor och ungdomar men även nyanlända, försvinner. Av företagets anställda i Kiruna är ca 75 % kvinnor.

RIKAB vill även framhålla att oavsett vilken finansieringsmodell som kommer att råda i framtiden, inklusive den av kommittén föreslagna, är bolaget redo att ta sig an och administrera en sådan på bästa tänkbara sätt.

Radiotjänst i Kiruna AB



Carl-Gustav Johansson
Vd