



YTTRANDE

2018-01-24/Dnr UR2018/01

Kulturdepartementet

103 33 Stockholm

Dnr Ku2017/02136/MF

DELBETÄNKANDET SOU 2017:79 FINANSIERING AV PUBLIC SERVICE – FÖR ÖKAD STABILITET, LEGITIMITET OCH STÄRKT OBEROENDE

Med anledning av att Sveriges Utbildningsradio AB (UR) har inbjudits att lämna synpunkter på delbetänkandet *Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende* (SOU 2017:79) vill UR här avge följande remissyttrande. UR har i sina synpunkter på förslagen i betänkandet utgått från allmänhetens intressen.

Sammanfattning

UR instämmer i kommitténs bedömning att begreppet *public service* bör användas för att beskriva den verksamhet som bedrivs av UR, SR och SVT, och som finansieras med allmänna medel. Även om det finns andra medier som producerar och distribuerar samhällsviktig kvalitetsjournalistik delar UR kommitténs syn att *public service*-begreppet ska kopplas direkt till den verksamhet som bedrivs av de tre *public service*-bolagen.

UR instämmer i att radio- och tv-avgiften i sin nuvarande form bör ersättas med en ny uppbördsmodell som är teknikneutral. Den tekniska utvecklingen har medfört att *public service* i dag konsumeras via många olika distributionsvägar/plattformar.

UR anser att det finns för- och nackdelar med samtliga redogjorda alternativ för en ny finansieringsmodell. För det fall att förslaget om en individuell avgift som betalas av alla med en beskattningsbar inkomst införs är det viktigt att modellen uppfyller kriterierna på att vara långsiktigt hållbar, stabil, förutsägbar och oberoende med hög legitimitet hos allmänheten.

UR delar bedömningen att den föreslagna uppbördsmodellen, en individuell *public service*-avgift via inkomstskatten, är att betrakta som skatt i statsrättslig mening. UR ser att det finns en fördel med att ändå benämna den som en *public service*-avgift, eftersom det tydliggör att medlen används till ett specifikt ändamål och markerar ett oberoende från statsbudgeten.

I betänkandet föreslås att Radiotjänst i Kiruna (Rikab) avvecklas i samband med genomförandet av den föreslagna nya finansieringsmodellen. UR anser att Rikab under lång tid bidragit till en effektiv uppbördsinsamling med hög legitimitet hos befolkningen. Det har funnits flera fördelar med att Rikab fungerat som en buffert mellan staten och *public service*-bolagen. Om det fattas ett beslut om att avveckla Rikab menar UR att Skatteverket kan ansvara för uppbörden och Kammarkollegiet



för förvaltning av public service-kontot.

UR instämmer i förslaget att företag och andra juridiska personer inte ska omfattas av avgiftsskyldighet, även om det principiellt också går att argumentera att när public service ses som en kollektiv nytthet, kan även företag som går med vinst vara med och bidra till finansieringen.

För det fall en skattebaserad modell införs instämmer UR i att en specialdestinerad skatt som redovisas på budgetens intäktssida är att föredra framför anslagsfinansiering via statsbudgeten. En sådan modell bidrar till att de insamlade avgifterna fortsatt hålls åtskilda från övriga medel i statens budget. Det är viktigt med ett så långt som möjligt slutet finansieringssystem där medlen endast går till public service-bolagens verksamhet.

Det bör dock betonas att även den föreslagna modellen där avgiften endast redovisas på budgetens intäktssida riskerar att dra public service närmare den statliga budgetprocessen. Detta kan i sin tur påverka oberoendet och bilden av public service som fristående från politiska intressen. I ett försämrat finansiellt läge och lågkonjunktur kan det inte uteslutas att public service ställs mot andra viktiga utgiftsområden i den allmänna debatten, vilket kan påverka oberoendet.

Det är därför centralt att regering och riksdag fattar beslut om skyddande oberoendemekanismer i samband med ett beslut om en individuell avgift via inkomstskatten.

En annan grundförutsättning är att riksdagen fattar ett medelsbeslut inför varje nytt sändningstillstånd och som avser hela tillståndspanoroden, enligt förslaget. UR ställer sig även positiv till att de årliga anslagsvillkoren ersätts av villkor som gäller hela tillståndspanoroden.

UR välkomnar förslaget att förlänga public service-bolagens tillståndspanoroder och instämmer i att det är en viktig åtgärd som kan stärka verksamheternas oberoende. UR anser dock att den föreslagna ändringen kan införas tidigare, redan från och med 2020, och då inledas med ett tioårigt tillstånd som från 2030 sedan övergår i åttaåriga tillstånd, i enlighet med kommitténs förslag. På så sätt skulle samma effekt uppnås som föreslås i betänkandet, nämligen att tillståndspanoroderna bör inledas vid en sådan tidpunkt att ändrade maktförhållanden i riksdagen inte får omedelbart genomslag för public service-bolagens uppdrag och medelstilldelning. UR kommer fortsatt verka för att avgiftsmedlen används på ett resurseffektivt och ansvarsfullt sätt.

För det fall att halvtidsöversynen är kvar bör den i huvudsak röra public service-bolagens resurser och så långt som möjligt vara framåtsyftande och begränsad i sin omfattning, för att minska risken för otillbörlig politisk styrning i mitten av en tillståndspanorod. UR anser också att det därutöver bör finnas en möjlighet för riksdagen att fatta beslut om extra medelstilldelning under pågående tillståndspanorod vid extraordinära förhållanden och för eventuella merkostnader som inte går att förutse.

UR anser att förslagen ovan som syftar till ett stärkt oberoende är viktiga av flera skäl. Ett oberoende och opartiskt public service är kanske viktigare än någonsin.

Samtidigt som internet har medfört ökad mångfald och nya möjligheter har det förändrade medielandskapet medfört nya utmaningar i form av desinformation,

ryktesspridning och alternativa fakta. Andra utmaningar är polarisering, filterbubblor och ökade utbildningsklyftor.

Därför behövs fortsatt ett starkt public service som präglas av stark integritet och som bedrivs självständigt i förhållande till staten och andra ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Public service är ett grundfundament i ett demokratiskt samhälle och oberoendet är en förutsättning för ett fortsatt högt förtroende och legitimitet hos allmänheten.

Att motverka kunskapsklyftor och bidra till social sammanhållning och gemenskap blir allt viktigare. UR har med sitt särskilda utbildningsuppdrag en fortsatt viktig roll att spela för att bidra till ett lustfyllt livslångt lärande och till ett samtal baserat på kunskap och fakta som understödjer ett demokratiskt samhälle.

2.3 Public service och dess betydelse

UR instämmer i att begreppet radio- och tv i allmänhetens tjänst är förknippat med det traditionella sättet att distribuera program via marknät, kabel och satellit samt att villkoren för verksamheten succesivt ändrats genom utvecklingen av digitala och mobila plattformar. UR bejakar därför kommitténs bedömning att begreppet *public service* bör användas för att beskriva den verksamhet som bedrivs av UR, SR och SVT och som finansieras med allmänna medel.

UR menar, precis som Public service-kommittén att det i en onlinemiljö är viktigare *vem* som är avsändare av innehållet snarare än hur programmen distribueras.

UR delar resonemanget om att oberoende medier med tillräckliga resurser och kompetens att producera granskande journalistik med god kvalitet är en förutsättning för att medborgarna i en demokrati ska kunna vara välinformerade. Även om det finns andra medier som producerar och distribuerar samhällsviktig kvalitetsjournalistik delar UR kommitténs syn att public service-begreppet ska kopplas till den verksamhet som bedrivs av institutionerna SR, SVT och UR. Det tydliggör att public service-verksamheten bedrivs av redaktionellt oberoende och självständiga bolag utan politiska, ekonomiska och kommersiella intressen och som finansieras av allmänheten och inte via reklam.

UR instämmer med kommittén i att tillgången till oberoende medier och mångfald i medielandskapet är ett fundament i ett demokratiskt samhälle. Kopplingen till UR, SR och SVT blir viktig eftersom det då tydliggörs att allmänhetens medel går till just de bolag som finansieras av allmänheten och endast har allmänhetens intressen i fokus.

Därtill vill UR framföra att en väg till detta går via utbildningen, och att medie- och informationskunnighet och källkritik blir en allt viktigare faktor i en digitaliserad värld för att ett samhälle och dess medborgare ska kunna sägas vara välinformerade.

UR har i snart 40 år, genom att producera redaktionellt oberoende program med en hög pedagogisk kvalitet, bidragit till utbildningssektorn. UR medverkar med sitt utbildnings- och folkbildningsuppdrag till att barn, elever, studenter och lärare i hela Sverige, från förskola till högskola, får tillgång till ett sakligt och redaktionellt oberoende utbildningsutbud i form av pedagogiskt gestaltade radio- och tv-program som breddar, förstärker och kompletterar det andra gör på utbildningsområdet och inom folkbildningen. Därigenom har UR på ett ansvarsfullt sätt varit med och skapat förutsättningar för att stärka utbildningens demokratiska uppdrag.

UR anser inte att public service bör ses som en funktion, som även skulle kunna omfatta annan, kommersiell verksamhet på medieområdet, något som ibland framförs i mediedebatten¹. UR delar även den syn på public service-begreppet som framförts av flera medieforskare. Exempelvis skriver Pollack/Nord/Allern i en artikel i Svenska Dagbladet: "Public service är historiskt sett ett *institutionellt* begrepp, en karakteristik av medieinstitutioner finansierade av offentliga medel med bestämda förpliktelser knutna till innehållsproduktionen, inkluderat nyheter, men också mycket annat." (SvD Debatt 2016-04-26).

UR delar utredningens syn på public service som en demokratisk, kollektiv nytthet som gynnar hela samhället. Därför bör verksamheten också kopplas till en solidarisk finansieringsmodell.

6.1 Radio- och tv-avgiften bör ersättas med en ny uppbördsmodell

UR bejakar att radio- och tv-avgiften i sin nuvarande form bör ersättas med en ny uppbördsmodell, eftersom den nuvarande modellen är kopplad till ett innehav av teknisk utrustning som är avsedd att ta emot utsändning eller vidareutskickning av tv-program. Den tekniska utvecklingen har gjort att public service i dag konsumeras via många olika distributionsvägar/plattformar.

För det fall att regeringen väljer att ersätta radio- och tv-avgiften bör den nya uppbördsmodellen leva upp till kraven på att den måste vara långsiktigt stabil, legitim och värna public services oberoende. Långsiktig stabilitet uppnås, menar UR, framför allt genom ett brett uppdrag kopplat till en förutsebar och långsiktig finansiering, vilket hänger intimt samman med oberoendefaktorer såsom tillståndperiodernas längd. Se också 10.1.

UR vill dock nyansera och komplettera kommitténs beskrivning av hur nuvarande radio- och tv-avgift möter kriterierna om långsiktig stabilitet och legitimitet hos allmänheten. UR menar att det inte – redan idag – omedelbart går att dra kommitténs slutsats att nuvarande modell inte längre lever upp till kriterierna.

Den nuvarande avgiftsmodellen har varit fördelaktig när det gäller att värna oberoendet. Exempelvis har den fristående insamlingen av medlen i den nuvarande modellen genom Rikab fungerat som en oberoendebuffert, se UR:s synpunkter i 7.4.

En ny finansieringsmodell måste inte bara garantera public services oberoende men den måste också utformas så att den upplevs som oberoende av befolkningen. Se UR:s synpunkter om detta och hur oberoendet kan säkerställas som framförs i kapitel 7, 9 och 10.

Kommittén skriver att allt färre hushåll har tillgång till en avgiftspliktig traditionell mottagare och att detta riskerar att skapa en obalans mellan avgiftsintäkterna och medelstillelningen till public service-bolagen.

UR vill påminna om att många hushåll fortfarande har tillgång till en traditionell tv. Även om försäljningen av tv-apparaterna har gått ned, ligger den dock fortfarande på relativt höga nivåer. Tillväxten av tv-hushåll har stagnerat under de senaste åren vilket på sikt får konsekvenser för avgiftsutvecklingen. Se även Rikabs remissvar på kommitténs betänkande.

¹ Tidningsutgivarna (TU): <http://tu.se/standpunkt/remissvar/betankandet-sou-201779-finansiering-av-public-service/>

För att en finansieringsmodell ska uppfattas som legitim måste det finnas ett förtroende för modellen hos befolkningen. UR håller med kommittén om att en viktig faktor är att modellen uppfattas vara *rättvis* av det stora flertalet, se också UR:s synpunkter under 7.1. I detta sammanhang måste konstateras att ju färre hushåll som betalar avgiften desto större blir risken att avgiften inte uppfattas som legitim på sikt, eftersom den inte upplevs vara solidariskt finansierad längre. Detta talar för ett modellbyte.

6.3 Den nya uppbördsmodellen utgör en skatt

UR delar kommitténs bedömning att den föreslagna uppbördsmodellen, en individuell public service-avgift via inkomstskatten, är att betrakta som skatt i statsrättslig mening. Däremot anser UR att det inte är helt oproblematiskt att betrakta alla de av kommittén nämnda alternativ till uppbördsmodeller som skatt.

Gränsdragningen mellan vad som är att betrakta som skatt eller avgift är komplex² och har historiskt öppnat upp för olika tolkningar av huruvida nuvarande radio- och tv-avgift ska betraktas som skatt eller avgift.

Förenklat brukar en avgift kännetecknas av att den som betalar erhåller en konkret motprestation eller tjänst. En skatt kännetecknas av att den är obligatorisk och inte ger en förmån direkt kopplad till betalningen.

Av Public service-kommitténs betänkande framgår också att de huruvida de beskrivna uppbördsmodellerna kan komma att betraktas som skatt eller avgift skulle kunna komma att omtolkas. Bland annat framgår det i betänkandet att bedömningen av en ny och utvidgad apparatavgift kanske kan bli annorlunda ifall det införs olika möjligheter att slippa avgiften, till exempel genom en anmälan av att man inte tar del av tv-sändningar.

Kommittén påpekar även att en specialdestinerad public service-avgift där medlen går oavkortat till public service-bolagen har "vissa drag av avgift".

Det är därmed inte helt givet att samtliga alternativ kommer att betraktas som en skatt framöver, det beror på hur konstruktionen för en framtida finansieringsmodell ser ut och om kommitténs bedömning eventuellt tolkas annorlunda av andra instanser eller experter på skatterätt.

I nationalräkenskaperna (NR) som publiceras av Statistiska centralbyrån (SCB) definieras vad som är att betrakta som skatt. Dagens radio- och tv-avgift är kopplad till innehavet av en tv-apparat. Hittills har inte radio- och tv-avgiften redovisats som en skatt i NR. Av betänkandet framgår att SCB (från och med september 2019) kommer att ändra den statistiska redovisningen i NR avseende radio- och tv-avgiften. Samtidigt kommer public service-bolagen i den ekonomiska statistiken framöver att redovisas inom offentlig förvaltning, och där ingå i staten, i stället för att, som tidigare, redovisas inom näringslivet (privata sektorn).

² Se exempelvis finansieringsutredningen SOU 2005:2 och Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning.

Bakgrunden är att EU:s statistikorgan Eurostat har ålagt Sverige att klassificera om radio- och tv-avgiften till en skatt och samtidigt se över vilken sektor public service-bolagen ska tillhöra i den ekonomiska statistiken.

Även om detta avser en "statistisk redovisning" kan SCB:s bedömning få konsekvenser för hur public services oberoende uppfattas av allmänheten. Av SCB:s skrivelse *Förändrad statistisk redovisning av public service*³ framgår: "När avgiften bokförs som skatt in till staten resulterar det i att utbetalda medel till programföretagen ska ses som statliga subventioner. De ska inte, per definition, ses som försäljningsintäkter för programföretagen utan liknas vid riktade statliga bidrag."

SCB:s omklassificering av nuvarande radio- och tv-avgift till skatt betyder även i praktiken att intäkterna kommer att bli en del av statens totala skatteintäkter och räknas in i skattekvoten. Att public service på detta sätt dras närmare staten och att utbetalda medel, enligt SCB, ska ses som "statliga subventioner" riskerar att medföra att allmänheten inte längre uppfattar public service lika självständigt och oberoende från staten som idag.

På samma sätt skulle förslaget till en ny public service-avgift via inkomstskatten kunna påverka oberoendet, om inte tillräckliga åtgärder vidtas för att skydda public service-bolagen från otillbörlig politisk styrning.

UR kommenterar vidare konsekvenserna av att förslaget till ny uppbördsmodell betraktas som skatt i 7.3.

6.4 Den nya uppbördsmodellen bör benämnas public service-avgift

UR bejaktar i 2.3 kommitténs bedömning att begreppet *public service* bör användas för att beskriva SR:s, SVT:s och UR:s verksamhet. UR instämmer, av samma skäl, i att begreppet public service också ska användas i benämningen av den nya modellen.

UR bejaktar även utredningens bedömning, att den nya modellen bör benämnas public service-avgift även om den i statsrättslig bemärkelse är att betrakta som en skatt.

I likhet med utredningen anser UR att den statsrättsliga definitionen inte kan vara avgörande utan begreppet bör i stället förmedla tanken bakom konstruktionen – att de insamlade medlen ska användas till ett specifikt ändamål och markera ett oberoende från statsbudgeten. Detta talar för benämningen avgift.

Vidare skulle begreppet skatt medföra en större risk att användarna (som inte utgår från skattejuridiska funderingar) upplever public service som en del av *staten*, vilket skulle kunna skada public services oberoende.

Som UR kommenterar i 7.1 och 7.5 kommer det att vara mycket viktigt att kommunicera att modellen värnar public services oberoende – framförallt från staten/politiken. Begreppet avgift underlättar detta betydligt mer än benämningen skatt.

³ SCB:s skrivelse *Förändrad statistisk redovisning av public service* 2017-12-14, Johan Norberg, Nationalräkenskaper.

7.1 En individuell public service-avgift

UR anser att det finns såväl för- som nackdelar med den föreslagna finansieringsmodellen, en individuell public service-avgift som ska betalas av alla obegränsat skattskyldiga med en beskattningsbar inkomst. För det fall förslaget genomförs är det viktigt att konstruktionen så långt som möjligt uppfyller kriterierna för en långsiktigt hållbar, stabil, förutsägbar och oberoende finansieringsmodell med hög legitimitet hos allmänheten.

UR instämmer i att nuvarande radio- och tv-avgift kopplad till innehavet av en tv-apparat behöver ersättas med en ny modell som är teknikneutral. Tillväxten i antalet tv-hushåll har stagnerat och kan på sikt bli ett problem för avgiftsutvecklingen. Men framförallt har digitaliseringen och den tekniska utvecklingen medfört förändrade beteenden och behov hos användarna och innebär att public service idag konsumeras via många olika distributionsvägar och plattformar. UR delar dessutom utredningens syn att mediekonsumtionen idag har blivit mer individuell.

Det finns även andra finansieringsmodeller som, mer eller mindre, skulle kunna uppfylla kriterier på långsiktig hållbarhet, stabilitet, förutsägbarhet och oberoende. Om den föreslagna modellen införs är det även väsentligt att riksdagen fattar beslut med bred parlamentarisk majoritet för att säkra finansieringen över tid och över eventuella konjunktursvängningar och regeringsskiften.

Fördelen med den föreslagna public service-avgiften är att kommittén har utgått från att public service är en demokratisk, kollektiv nytthet som alla i samhället ska vara med och betala för, även de som inte direkt utnyttjar UR:s och public services utbud. UR instämmer i att public service ska betraktas som en samhällsnytta och att en skattemodell, där alla med en beskattningsbar inkomst är med och betalar, ger en förutsägbar finansiering i jämförelse med andra modeller. Det är också positivt att public service-avgiften regleras i lag, vilket i sig medger en viss "tröghet" som skydd mot snabba förändringar eftersom regeringen inte kan ändra lagen utan ett riksdagsbeslut.

En annan fördel är att kommittén föreslår att avgiftsuttaget kopplas till socialförsäkringsbalkens inkomstbasbelopp som följer inkomstutvecklingen i Sverige. UR delar bedömningen att en modell kopplad till inkomstbasbeloppet är mer hållbar och har lägre volatilitet än en modell med koppling till prisbasbeloppet. Även om antalet avgiftsbetalare successivt väntas öka, är det dock viktigt att systemet tar höjd för hur en eventuell lågkonjunktur hanteras, då skattebasen riskerar att bli lägre.

Det finns även flera nackdelar med en skattebaserad finansiering, bland annat att public service knyts närmare budgeten när uppbörden samlas in via inkomstskatten. Även det faktum att Skatteverket föreslås ansvara för uppbörden och att public service-avgiften specificeras på inkomstdeklarationen skulle kunna påverka oberoendet, så till vida att public service i debatten om budgeten riskerar att ställas mot andra viktiga offentliga utgifter. Även om den föreslagna lösningen har en konstruktion där public service-avgiften inte ska redovisas över statsbudgetens utgiftssida, och därmed inte ingår som en post i den årliga budgeten, kan medlen till public service ändå blir föremål för debatt, särskilt vid en lågkonjunktur. Redan nu finns exempel på hur public service-avgiften debatteras och ställs mot andra viktiga samhällsåtaganden. Ett exempel är #propagandaskatt på Twitter.

Kommittén nämner två länder som hittills infört olika former av specialdestinerad skatt: Finland och Island. UR noterar att indexuppräkningshållits frusen en längre tid i Finland och att skattesatsen under ett antal år sänkts på Island, vilket fått till följd att exempelvis Yle har gått miste om medel företaget behöver för att kunna planera långsiktigt.

Om den föreslagna public service-modellen införs blir det därmed centralt att oberoendet säkras för public service genom en rad åtgärder. Se även UR:s synpunkter i kapitel 9 och 10.

Som kommittén påpekar kan nivån på public service-avgiften behöva anpassas så att inkomsterna täcker utgifterna till public service-bolagen. Var gränsen ska gå vid kommande tillståndsperiod från 2020 behöver anpassas efter hur mycket medel public service-bolagen föreslås få, och kommittén avser att återkomma med förslag på medelstillsdelningen i samband med slutbetänkandet. UR anser det vara av särskild vikt att tillräcklig medelstillsdelning föreslås för fortsatt kvalitetsutveckling av verksamheten för att uppfylla uppdraget samt för innovation och webbutveckling. Medelstillsdelningen ska ta höjd för överblickbara kostnadshöjningar under tillståndsperioden, antingen genom en årlig uppräknings eller att tillsdelningen är tillräcklig i inledningen av en ny tillståndsperiod. En årlig uppräknings är att föredra. Under innevarande tillståndsperiod har riksdagen beslutat om en medelstillsdelning som höjs med 2 procent per år. Se även UR:s synpunkter i kapitel 9.

Det är inte självklart att det nya systemet upplevs som mer rättvist av alla, även den föreslagna modellen kan upplevas olika beroende på individuella förutsättningar, UR instämmer med kommittén i det blir mer rättvist med den föreslagna modellen för personer med mycket låga inkomster som kommer att betala en lägre avgift. Å andra sidan menar UR att det i den föreslagna modellen kommer att finnas grupper som kan uppleva den som mer orättvis. Ett exempel är hushåll med fler vuxna och äldre barn som fortfarande bor hemma och som sammantaget kommer att betala mer än med dagens radio- och tv-avgift som endast betalas av en person i hushållet.

Se även UR:s kommentar i 7.5 om för- och nackdelar med modellen.

Vad gäller förslaget att Skatteverket ska ansvara för uppbörden bedömer UR att myndigheten har rätt kvalifikationer för att sköta insamlingen av en public service-avgift som baseras på den beskattningsbara inkomsten och betvivlar inte att insamlingen av medlen skulle göras effektivt.

Kommittén föreslår samtidigt att Radiotjänst i Kiruna (Rikab) avvecklas efter en övergångsperiod. Rikab ägs av de tre public service-bolagen, har idag en direkt koppling till radio- och tv-lyssnarna samt är, till skillnad från Skatteverket, inte en myndighet. Denna roll som "oberoendebuffert", vilket i sig markerar ett avstånd mellan public service-bolagen och staten, ska inte underskattas. Rent teoretiskt skulle även en individuell avgift kunna administreras av Rikab. Se även Rikabs remissvar på betänkandet samt UR:s synpunkter i kapitel 7.

7.2 Företag och andra juridiska personer

När finansieringen av public service grundar sig på perspektivet att public service är en kollektiv nytta där alla ska vara med och betala kan det argumenteras för att även företag som går med vinst borde vara med och bidra till finansieringen. Även företagen är t.ex. beroende av kompetent och välutbildad arbetskraft. Om företag är med och betalar ökar även basen av avgiftsskyldiga vilket skulle kunna leda till mer



stabilitet vid t.ex. en lågkonjunktur. Det skulle även leda till att individer kan betala en lägre avgift, vilket skulle skapa ett mindre tryck på varje enskild individ.

Ett scenario där företag och juridiska personer också bidrar skulle dock kräva att staten tar fram ytterligare en uppbördslösning utöver den föreslagna modellen, en lösning som skulle medföra ytterligare byråkrati och dessutom vara svårare att hantera och reglera.

Dessutom är det svårare att beräkna skatt på företag vars vinster fluktuerar mycket. Detta talar emot att inkludera företag, eftersom finansieringssystemet för public service måste vara stabilt och förutsägbart.

Sammantaget bejaktar därför UR utredningens förslag att företag och andra juridiska personer inte bör omfattas av avgiftsskyldigheten.

7.3 Överföring och förvaltning av avgiftsmedlen

För det fall att riksdagen beslutar om en ny public service-avgift anser UR att det är viktigt att ett så långt som möjligt "slutet" system införs. Därför är förslaget att skatteintäkterna endast redovisas på inkomstsidan och sedan specialdestineras till ett public service-konto en bättre lösning än andra skattemodeller, som t.ex. anslagsfinansiering via statsbudgetens utgiftssida.

UR menar dock att kommittén behöver överväga om beslutet att specialdestinera public service-avgiften ska skyddas ytterligare, exempelvis med krav på kvalificerad majoritet alternativt grundlagsskydd.

UR delar kommitténs resonemang om att nuvarande radio- och tv-avgiftsmodell med ett slutet finansieringssystem under lång tid har bidragit till en hög grad av oberoende för public service-verksamheten. Avgiftsintäkterna från Radiotjänst i Kiruna (Rikab) förs direkt till rundradiokontot och därefter till public service-bolagen utan att redovisas över statsbudgeten. Den nuvarande uppbördsmodellen med Rikab som ytterligare ett led mellan public service-bolagen och staten har därmed understött public services oberoende.

Om den föreslagna modellen införs och endast redovisas mot budgetens inkomsttitel bidrar det till att de insamlade avgifterna fortsatt hålls åtskilda från övriga medel på statens budget. Det bör dock betonas att även denna modell genom en rad faktorer riskerar att dra public service närmare den statliga budgetprocessen, vilket i sig kan påverka oberoendet och bilden av public service som fristående från politiska intressen. Det kan också i ett försämrat finansiellt läge i en lågkonjunktur leda till att public service ställs mot andra viktiga utgiftsområden i den allmänna budgetdebatten, trots att avgiften i praktiken föreslås vara specialdestinerad.

Även den nära kopplingen till statliga myndigheter som Skatteverket och Kammarkollegiet kan riskera att påverka bilden av public service som oberoende från staten.

En specialdestinerad skatt påverkar både den totala summan skatteintäkter och den samlade svenska skattekvoten samt kräver att riksdagen fattar beslut om att göra ett undantag från regeringsformens och budgetlagens krav på fullständighetsprincipen och bruttoredovisning.



UR anser att det är viktigt att en ny finansieringsmodell inte riskerar att leda till en debatt om public services finansiering i samband med att den svenska skattekvoten diskuteras eller när regering och riksdag debatterar den årliga statsbudgeten.

Eftersom public service-avgiften föreslås redovisas på budgetens inkomstsida påverkar den även den offentliga sektorns storlek med ett icke obetydligt belopp, vilket i sin tur riskerar att påverka framtida ekonomisk-politiska bedömningar.

Normalt brukar skatter som ingår i skattekvoten tas med i beräkningarna av överskottsmål och kan då även komma att indirekt påverka utgiftsramarna.

UR noterar att Public service-kommittén har föreslagit en lösning där public service-avgiften redovisas mot inkomsttitel och även avräknas mot på budgetens intäktssida, detta för att åstadkomma ett slags bruttoredovisning på intäktssidan så att nettoeffekten i praktiken blir noll. När avgifter betalas in förbättras budgeten och statens finansiella sparande påverkas, vilket i sin tur påverkar statens lånebehov och statskulden. När medlen till public service-bolagen betalas ut försämras budgetsaldot igen.

Enligt kommitténs bedömning kommer budgetsaldot och det finansiella sparandet påverkas marginellt eftersom skatteintäkterna i möjligaste mån föreslås överensstämja med medelstildelningen till public service-bolagen.

Kammarkollegiets ansvar för redovisning och prognoser för public service-kontot blir viktig. UR noterar att public service-bolagen i den föreslagna modellen inte längre kommer att ha den insyn som företagen nu har i och med att detta ansvar åligger Rikab. Om regeringen väljer att gå vidare med kommitténs förslag är det därför viktigt att bolagen ges samma möjlighet som idag att följa och kommentera utvecklingen på rundradiokontot.

Slutligen anser UR att det är centralt att regering och riksdag fattar beslut om skyddande oberoendemekanismer, senast i samband med ett beslut om en individuell avgift via inkomstskatten. Se även 9 och 10.1.

7.4 Rikabs verksamhet

Inledningsvis vill UR framföra att Radiotjänst i Kiruna (Rikab) bidragit till en effektiv uppbördsinsamling med hög legitimitet hos befolkningen. Nuvarande modell har under lång tid tjänat UR och public service väl.

Även om UR ser att Skatteverket har kompetens för uppdraget om uppbördsinsamlingen vill UR även, utifrån en oberoendesynpunkt, framföra betydelsen av att public service-bolagen stått som ägare till dotterbolaget Rikab. Radiotjänst är inte som Skatteverket en myndighet, även om bolaget har uppgifter som myndighetsutövare, enligt avtalet med staten.

Vidare vill UR lyfta fram fördelen med att det funnits en direkt koppling mellan public services tjänster och det bolag som samlat in medlen. Se vidare kommentarer i 7.1. Det finns en poäng med att public service-bolagen äger ett bolag som ansvarar för insamlingen av medlen och som är helt fristående från staten. Rikabs roll som en buffert mellan public service-bolagen och staten ska inte underskattas som bidragande orsak till att dagens finansieringsmodell i hög utsträckning uppfattats som oberoende från staten.



UR noterar även att Rikab framhåller i sitt remissvar att bolaget, oavsett vilken finansieringsmodell som kommer att råda i framtiden, inklusive den av kommittén föreslagna, är redo att ta sig an och administrera en sådan.

För det fall riksdagen väljer att säga upp statens avtal med Rikab kommer bolaget att avvecklas. UR konstaterar att detta betyder att Kiruna förlorar en betydelsefull arbetsgivare om 120 heltids- och cirka 120 deltidanställda försvinner. Det är inte ett obetydligt antal arbetstillfällen för Kiruna. Eftersom detta blir effekten av att regering och riksdag fattar beslut om en ny finansieringsmodell är det viktigt att staten samtidigt tar hänsyn till de arbetsmarknadspolitiska konsekvenserna i samband med ett sådant beslut.

En eventuell avveckling av Rikabs verksamhet kommer troligtvis att innebära extra kostnader. För att estimeras skulle det behövas en särskild konsekvensanalys.

Eventuella kostnader i samband med en avveckling bör inte drabba UR:s användare eller övrig public service-verksamhet. Regering och riksdag behöver även ta med eventuella avvecklingskostnader för Rikab i beräkningen i samband med medelstillelningen till public service. Eventuella underskott på rundradiokontot bör inte heller drabba UR:s användare eller i övrigt menligt påverka public service-verksamheten.

Kommittén föreslår att Rikab ska ha i uppgift att informera allmänheten om det nya finansieringssystemet. Skälet är att motverka eventuell minskning av avgiftsbetalare i samband med att det nya systemet införs. UR anser att det, vid sidan av Rikabs informationsansvar, behövs en större kommunikationsinsats för att informera allmänheten. Eftersom public service är en demokratisk, kollektiv nytting och kommitténs förslag baseras på att alla medborgare ska bidra till finansieringen, bör regeringen överväga om och hur staten kan bidra till en bred kommunikation till allmänheten inför bytet av finansieringsmodell.

Kommunikationsaktiviteterna kommer att vara en viktig framgångsfaktor för att få legitimitet för det nya systemet, jämförbara med informationsinsatserna vid digital-tv-övergången. UR anser att det är av största vikt att staten tar ansvar för en sådan informationsinsats, där public service-bolagen får möjlighet att komma med synpunkter.

I det fall att inbetalningarna till rundradiokontot ändå minskar i samband med exempelvis ökat skolk i anslutning till skiftet till en skattefinansiering, bör detta inte heller påverka programverksamheten eller drabba tittare och lyssnare i form av mindre medelstillelning. Nivån på en framtida public service-avgift via skatten bör sättas så att den täcker eventuella underskott på rundradiokontot i samband med skiftet till en ny modell.

7.5 Kommitténs bedömning av en individuell public service-avgift

För UR är det en förutsättning att en ny finansieringsmodell måste vara långsiktigt stabil, legitim och värna om public service-verksamhetens oberoende. UR anser vidare att den föreslagna modellen måste bedömas utifrån dess för- respektive nackdelar. Se även 7.1.

Gällande ekonomisk stabilitet, se också UR:s position i 9.1.

Utöver detta gäller det också att resonera kring kommitténs bedömning av konsekvenserna för legitimiteten och oberoendet utifrån avgiftsbetalarnas perspektiv.

När det gäller medier har utvecklingen av internet under de senaste åren bidragit till att det hos befolkningen kan finnas synpunkter på att journalistik i alla former inte får kosta något alls eller möjligen bara lite. Även om kommersiella aktörer försöker förändra detta med olika betallösningar/väggar på webben finns inställningen fortfarande kvar.

Dessutom agerar public service-bolagen i Sverige i dag, liksom public service-bolag i flera andra europeiska länder, i en kontext där förtroendet för de etablerade/traditionella samhällsinstitutionerna (t. ex. kyrkor, fackförbund och staten själv) minskar. Detta hänger ihop med individualiseringen i samhället. Betydelsen av individnyttan verkar bli allt viktigare för människor, i motsats till samhällsnyttan, speciellt när människor dessutom måste betala "solidariskt" för samhällsnyttan. Mot bakgrunden av ett mer och mer individfokuserat samhälle måste värdet av public service och dess program då förklaras tydligare än tidigare, redan i nuläget.

Den föreslagna skattmodellen innebär – till skillnad från den nuvarande apparatbaserade licensmodellen – att ingen längre kan välja bort att bidra till finansieringen av utbudet. En skatt betalas utifrån en förståelse att staten/samhällsinstitutioner måste finansieras på det sättet. Om den nya modellen då uppfattas som mer eller mindre legitim än den gamla kan diskuteras.

UR instämmer i att det framför allt är public service-bolagen själva som har ett ansvar att påvisa och kommunicera värdet av sin verksamhet. Men till skillnad från kommitténs resonemang anser UR att en skattebaserad modell riskerar att publikens syn på public service förändras på ett väsentligt sätt. Detta kan leda till att det ställs högre krav på public service-bolagen att inte bara leverera utan också att påvisa sitt oberoende och att kommunicera programmets kvalitet till allmänheten. Detta kan i sin tur komma att innebära förhöjda kostnader både för att producera (ännu mer) värdefulla program och för att kommunicera deras värde (ännu tydligare).

För att public service ska uppfattas som en oberoende demokratisk nytta är det en uppgift och ett ansvar också för staten att se till att public service får de nödvändiga förutsättningar/medel som krävs för att kunna leverera ett oberoende utbud av hög kvalitet och kommunicera sitt värde effektivt. Det blir även viktigt hur modellskiftet kommuniceras. Det gäller också att säkerställa att tillräckliga resurser tilldelas kommunikationsaktiviteterna.

Vad gäller UR:s bedömning av övriga konsekvenser för oberoendet, se kommentarer i kapitel 9.

9. Förstärkning av oberoendet genom medelstildelningen

9.1 Ett beslut om medelstildelning för hela tillståndsperioden

Om en skattebaserad modell införs anser UR att en grundförutsättning för detta är att riksdagen fattar ett enda medelsbeslut inför varje nytt sändningstillstånd som avser hela tillståndsperioden. Eftersom avgiftsintäkterna vid en skattmodell kommer att redovisas på budgetens intäktsida menar UR att detta är centralt för att

minimera risken för otillbörlig politisk styrning. Det räcker inte med att det, som idag, fattas ett riktlinjebeslut för perioden.

Det är även bra att kommittén föreslår att det ska slås fast i en avgiftslag att riksdagen beslutar om tilldelning av medel för hela tillståndsperioden. Lagkonstruktionen innebär en viss tröghet och försvårar för staten att minska medlen till public service under innevarande tillståndsperiod. Dock kan även en lag ändras med ett enkelt riksdagsbeslut efter en utredning i form av en departementspromemoria. UR anser därför att det bör övervägas ytterligare förstärkningar av oberoendet. Se UR:s kommentarer i 10.3 om riksdagens beslutsformer och grundlagsskydd för public service.

UR ställer sig också positiv till kommitténs förslag att de årliga anslagsvillkoren ska ersättas av ett regeringsbeslut om villkoren för användningen av avgiftsmedlen som avser hela tillståndsperioden. De årliga anslagsvillkoren, som i dag är relativt omfattande och detaljerade, omfattar även andra villkor kring organisation, förhandsprövning m.m. De årliga anslagsvillkoren har därför i praktiken gett regeringen en viss möjlighet att styra public service-bolagen vid sidan av sändningstillstånden vilket inte kan uteslutas ha haft viss påverkan på public services oberoende. När det gäller omfattning och innehåll av regeringens beslut om villkoren för användningen av avgiftsmedlen anser UR därför att Public service-kommittén i sitt fortsatta arbete även kan överväga ytterligare förslag för att stärka oberoendet. Kommittén har exempelvis inte närmare undersökt andra konstruktioner för att ersätta (de årliga) anslagsvillkoren.

UR ifrågasätter inte att budgetlagens krav på fullständighetsredovisning innebär att riksdagen årligen måste fatta ett verkställande beslut om medelstildelningen till public service. UR vill ändå påminna om att det årliga verkställandet i samband med budgetpropositionen i praktiken kan medföra att public service riskerar att bli föremål för den allmänna debatten om intäkter och utgifter när finansieringsmodellen knyts närmare budgetprocessen.

UR instämmer i kommitténs bedömning att de årliga budgetunderlagen bör tas bort och ersättas med ett fördjupat budgetunderlag inför varje tillståndsperiod. UR vill dock kommentera några aspekter som blir viktiga för regering och riksdag att ta hänsyn till när beslut om medelstildelning och budgetunderlag gäller för en hel tillståndsperiod.

UR välkomnar långsiktiga spelregler. UR konstaterar i likhet med kommittén att dess förslag innebär en förskjutning och ett ökat ansvar för public service att hushålla med de tilldelade medlen, oavsett statsfinansiellt läge, ett ansvar som UR självklart tar både i den nuvarande och i en ny finansieringsmodell. UR delar också kommitténs slutsats att avskaffandet av årliga budgetunderlag innebär att det kan bli svårare för bolagen att äska extra resurser för att täcka oförutsedda medelsbehov. UR delar även kommitténs bedömning att extra medelstildelning bör hanteras restriktivt.

UR delar dock inte kommitténs bedömning att det räcker att oförutsedda kostnadsökningar hanteras inom ramen för en eventuell halvtidsöversyn utan anser att det måste finnas utrymme för programföretagen att därutöver återkomma till regering och riksdag vid uppkomna extraordinära medelsbehov som inte kunnat förutses.



UR kan i sina fördjupade budgetunderlag endast äska medel för förutsedda kostnadsökningar och för planerad utveckling av verksamheten under den kommande tillståndsperioden. Det betyder i praktiken att kostnader som är oplanerade eller beror på statliga beslut (se t.ex. regeringens beslut om 700 MHz-bandet) eller andra omständigheter utanför UR:s kontroll svårligen kommer att kunna förutses i de fördjupade budgetunderlagen.

UR anser därför att det fortsatt är viktigt att bolagen ges möjlighet att äska medel vid extraordinära händelser och vid statliga beslut eller andra omständigheter som ökar medelsbehovet och som inte gått att förutse i samband med att budgetunderlaget utarbetas.

UR anser därutöver att merkostnader som berör endast något av de tre public service-bolagen inte negativt ska påverka de övriga bolagens medelstildelning.

UR anser dessutom att det bör tydliggöras ytterligare att public service-medlen inte får användas till sådant som inte direkt är kopplat till public service-uppdraget och dess verksamhet. Merkostnader som uppstår exempelvis i samband med mobil bredbandsutbyggnad kan och bör inte läggas på public service-bolagen, då mobilt bredband är en fråga av vikt för hela samhället.

Regeringen bör säkerställa att det, även med en ny avgiftslag, finns möjlighet för riksdagen att fatta beslut om extra medelstildelning. Den föreslagna avgiftslagen medger inte en *sänkning* av medelstildelningen under tillståndsperioden, däremot anser UR att det bör ges möjlighet till en ökning.

Kommittén skriver att det med den nya uppbördsmodellen via skattesystemet framstår som "osannolikt" att antalet skattebetalare minskar, men att det kan finnas en risk att avgiftsintäkterna skulle minska till följd av en kraftig lågkonjunktur och sänkning av inkomstbasbeloppet.

UR instämmer i att det finns en risk för ett sådant scenario. Då finansieringen är relaterad till avgiftsbetalarnas inkomst kan den långsiktiga stabiliteten påverkas av förändringar i skattebasen, som följer av fluktuationer i samhällsekonomin och när färre är i sysselsättning.

Därför finns det en risk att en eventuell underfinansiering under en tillståndsperiod kan få inverkan på beslut om medelstildelning inför nästkommande tillståndsperiod. Regeringen bör ta denna aspekt under övervägande om denna skattmodell införs, eftersom det är just i samband med beslut om medelstildelning som det finns störst risk för politisk styrning och minskat oberoende.

UR instämmer i att medelstildelningen bör ha en tydlig koppling till de public service-uppdrag bolagen har. Därför är det väsentligt att regeringen har ett helhetsperspektiv, där en förändrad finansiering hänger ihop med kommande slutbetänkande och att public service-bolagen får en ändamålsenlig och plattformsoberoende reglering.

Som kommittén påpekar är det i samband med de årliga riksdagsbesluten om medelstildelningen som public services oberoende främst riskerar att påverkas. UR instämmer därför med kommittén i behovet av en förstärkning av oberoendet genom medelstildelningen. UR ser därför huvudsakligen positivt på de olika förslagen som kommittén föreslår i kapitel 9. Eftersom ett system med ett beslut om medelstildelning för hela tillståndsperioden, oavsett finansieringsmodell, minskar möjligheterna till detaljstyrning och kortsiktiga politiska beslut som inte gynnar

public service ur ett långsiktigt perspektiv, menar UR dock att de föreslagna mekanismerna för att skydda oberoendet kan införas redan nu och inte behöver vänta till skiftet till en ny finansieringsmodell.

9.2 Förtydligande om vad avgiftsmedlen får användas till

UR instämmer i förslaget att public service-avgiften enbart ska finansiera public service-verksamhet och verksamhet som är direkt knuten till den, samt att detta ska framgå av den nya avgiftslagen.

Det finns stora fördelar med att avgiftsmedlen endast används för att kvalitetsutveckla public services verksamhet och inte får nyttjas för andra ändamål som exempelvis myndighetsverksamhet kopplad till public service-uppdraget. UR delar kommitténs syn på att finansieringen därmed bli mer renodlad, vilket även kan öka allmänhetens förtroende.

UR delar därför förslaget att kostnader för att insamlingen (uppbörden) och förvaltningen av avgiftsmedlen ska finansieras via anslag över statsbudgeten och därmed inte via avgiftsmedel. Det betyder i praktiken att Skatteverkets och Kammarkollegiets kostnader bekostas via anslag på statsbudgetens utgiftssida.

UR bejakar även att verksamheten inom Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) ska finansieras genom anslag i statens budget, och inte via public service-avgiften.

UR noterar att i det fall det inte bedöms finnas utrymme för att finansiera MPRT, Skatteverkets och Kammarkollegiets kostnader är alternativet att finansiera dessa myndigheter med avgiftsmedel. UR anser att detta vore mycket olyckligt, eftersom förslaget i praktiken skulle betyda att kostnaderna för insamling och förvaltning riskerar att trots allt finansieras via public service-medel vid ett sämre finanspolitiskt läge. Anslag till MPRT, Skatteverket, Kammarkollegiet skulle därmed ställas mot andra områden i statsbudgeten.

I det fall ett sådant läge uppstår, vill UR betona att public service-avgiften måste höjas för att kompensera finansieringen av myndighetsverksamheten. Staten bör se till att det kommer in tillräckligt med medel i systemet för att täcka dessa kostnader så att konsekvensen inte blir att myndigheternas verksamhet görs på bekostnad av public service-bolagens programverksamhet.

UR delar utredningens bedömning att den verksamhet vars kostnader ska täckas med avgiftsmedel bör framgå av avgiftslagen.

UR ser inga skäl att ifrågasätta utredningens bedömning att förslaget behöver korrelera med statsstödsreglerna, och UR vill samtidigt understryka att det är av största vikt att förslaget inte blir betraktat som nytt statsstöd utifrån ett EU-perspektiv. Se även kapitel 11.

10.1 Längden på kommande tillståndsp perioder

UR ser positivt på förslaget att förlänga public service-bolagens tillståndsp perioder och instämmer i att det är en viktig åtgärd som kan stärka verksamheternas oberoende. Längre tillståndsp perioder ger dessutom möjlighet till långsiktig planering där bolagen självständigt kan utveckla verksamheten utan ändrade förutsättningar. Detta kan även ha en positiv inverkan på andra, kommersiella aktörer, som får en överblick över spelreglerna för public service under en längre period.

UR instämmer i kommitténs bedömning att det är lämpligt att en ny tillståndsperiod inleds i januari samma år som det hålls ordinarie riksdagsval. Genom att riksdagen då redan har hunnit fatta beslut om både uppdrag, villkor och medelstildelning undviks att public service dras in i valdebatten och därmed riskerar att bli föremål för kortsiktiga politiska intressen.

UR anser dock att den föreslagna ändringen kan införas tidigare, redan från och med 2020, och då inledas med ett tioårigt tillstånd som från 2030 sedan övergår i åttaåriga tillstånd, i enlighet med kommitténs förslag. På så sätt skulle samma effekt uppnås som föreslås i betänkandet, nämligen att tillståndsperioderna bör inledas vid en sådan tidpunkt att ändrade maktförhållanden i riksdagen inte får omedelbart genomslag för public service-bolagens uppdrag och medelstildelning.

Förslaget om ett inledande sexårigt tillstånd följt av åttaåriga innebär i praktiken en fördröjning av både UR:s långsiktiga planeringsförutsättningar och den viktiga oberoendemekanism som kommittén eftersträvat i sitt förslag. Att ändra finansieringsmodellen utan att samtidigt förlänga tillståndsperioden innebär en osäkerhet i förutsättningarna för ett oberoende public service. Om de åttaåriga tillstånden införs först 2026 menar UR att risken ökar för att majoriteten i riksdagen innan dess har ändrats och därmed riskeras även stödet för den nuvarande parlamentariska kommitténs förslag.

Vad gäller betänkandets bedömning om en översyn efter halva tillståndsperioden ser UR både för- och nackdelar. Fördelen är att det ger public service-bolagen en i förväg fastslagen möjlighet under tillståndsperioden att hantera förändrade förutsättningar för public service-bolagen till följd av exempelvis den snabba teknikutvecklingen, nya användarbeteenden, medieformer och nya regelverk.

Nackdelen är att halvtidsöversynen i sig riskerar att påverka public service-bolagens oberoende. Även om det, som kommittén skriver, kan finnas ett behov hos statsmakterna att följa upp om villkoren haft avsedd effekt i public service-verksamheten, finns det även en risk för att halvtidsöversynen blir alltför omfattande. I praktiken skulle det kunna innebära att public service-bolagen hamnar i en utredningsliknande situation i mitten av tillståndsperioden vilket kan minska graden av oberoende.

Redan idag lämnar public service-bolagen in årliga public service-redovisningar som redogör för uppfyllelsen av uppdraget. UR menar att behovet av en halvtidsöversyn står i direkt relation till tillståndsperiodernas längd, samt att behovet kan öka ju längre tillståndsperioderna är.

För det fall att halvtidsöversynen blir kvar anser UR att den i huvudsak bör röra public service-bolagens resurser och så långt som möjligt vara framåtsyftande och begränsad i sin omfattning, för att minska risken för otillbörlig politisk styrning i mitten av en tillståndsperiod. Den bör också främst innebära en möjlighet för programbolagen att beskriva eventuella förändrade förutsättningar för bolagen.

UR har det yttersta ansvaret för att se till att de medel som UR tilldelas under en tillståndsperiod också täcker de kostnader bolaget har, samt att eventuella oförutsedda medelsbehov i första hand hanteras inom ramen för ordinarie medelstildelning. UR är medveten om att det finns en risk för att undergräva förtroendet för och oberoendet hos public service om bolagen ges upprepade möjligheter att äska medel för särskilda satsningar. Oavsett en halvtidsöversyn i mitten av tillståndsperioden menar UR att det blir viktigt med "säkerhetsventiler",

d.v.s. att det finns möjlighet för UR att under pågående tillståndsperiod väcka en fråga eller redogöra för förhållanden som kan kräva extra medelstilldelning för eventuella merkostnader som inte gått att förutse i budgetunderlaget. Se även 9.1 om medelstilldelningen.

Kommittén berör även behovet av en förändrad reglering, eftersom public service-bolagen i allt högre grad utvecklar ett online-utbud för att nå allmänheten. UR anser det vara av särskild vikt att public service får en ändamålsenlig reglering som även omfattar online. Som kommittén påpekar kommer en utredning som ser över yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) att tillsättas i början av 2018 och förslagen kan inte genomföras förrän tidigast hösten 2022.

Eftersom det kommer att röra sig om inskränkningar på det grundlagsskyddade området menar UR att det är viktigt att regleringsmöjligheterna inte görs vidare än vad som krävs för att åstadkomma just detta. Det gäller såväl omfattningen av undantaget som de möjligheter som ges att reglera programbolagens internetverksamhet. Utgångspunkten måste även vara att inte öppna upp för mer reglering av internetverksamheten än vad som är möjligt enligt radio- och tv-lagen vad gäller tillståndspliktiga etersändningar.

UR anser att det är viktigt att Public service-kommittén, i väntan på en grundlagsutredning, i sitt fortsatta arbete ger ett förslag på hur även utbudet på internet kan tillgodoräknas vid efterhandsgranskning.

UR anser att det finns en möjlighet redan idag för Granskningsnämnden (GRN) att *beakta* verksamheten på internet utan grundlagsändring. Etableringsfriheten i yttrandefrihetsgrundlagen hindrar inte GRN från att vid sin bedömning av om bolagen uppfyller sina uppdrag i allmänhetens tjänst, beakta den verksamhet som bedrivs på internet. Ett sådant positivt beaktande medför inte några skyldigheter eller andra inskränkningar – villkor/krav – av programföretagens möjligheter att använda internet för att öka publikens möjligheter att ta del av public service-utbudet och kan därför åstadkommas utan grundlagsändring.

Ett sådant beaktande medför inte heller, enligt UR:s bedömning, att det allmänna ställer några villkor/krav på innehållet i vad som ska sändas, d.v.s. det utgör inget intrång i det redaktionella oberoendet.

10.2 Sammansättningen av styrelsen i Förvaltningsstiftelsen

UR bejakar förslaget att den som är verksam som riksdagsledamot inte får vara styrelseledamot i Förvaltningsstiftelsen för SR, SVT och UR. UR håller med kommittén om att närvaron av verksamma riksdagsledamöter i styrelsen riskerar att medföra en olämplig sammanblandning av roller, eftersom partipolitiken kan få ett alltför stort inflytande över public service.

UR vill därutöver framföra att ytterligare åtgärder kopplade till public service-bolagens oberoende kan behöva göras. UR anser att det fortsatt är mycket viktigt att Förvaltningsstiftelsen fungerar som en buffert mellan public service-bolagen och staten. Det är även viktigt att nuvarande avgränsning av styrelsens mandat fortsatt gäller och att stiftelsen inte heller i en framtid får ett förändrat inflytande över programbolagens inriktning eller strategier.

UR bejakar även bedömningen som rör programföretagens bolagsstyrelser och att det bör slås fast i bolagsordningen att verksamma riksdagsledamöter inte kan sitta i bolagens styrelser.

UR menar att samma princip även skulle kunna slås fast för andra instanser som hanterar public service-uppdraget, exempelvis Granskningsnämnden.

UR anser att det hade funnits vissa fördelar med att förlänga mandatperioderna för Förvaltningsstiftelsens ledamöter från åtta till tolv år, och att endast en tredjedel av ledamöterna utses året efter ordinarie riksdagsval. UR delar kommitténs bedömning att detta skulle minska regeringens inflytande över styrelsen eftersom endast en minoritet då skulle kunna bytas ut efter ett val. Kommittén valde dock att inte gå vidare med denna tanke.

UR instämmer även i kommitténs bedömning att riksdagspartierna kan vara mer restriktiva med att nominera sittande ledamöter i Förvaltningsstiftelsen för omval.

UR anser även att stiftelseförordnandet, som bland annat rör sammansättningen i Förvaltningsstiftelsen, fortsatt är relevant då det där framgår att det i styrelsen bör ingå personer med erfarenhet från olika verksamheter i samhället samt råda en jämn könsfördelning.

10.3 Vissa grundlagsfrågor

UR delar utredningens bedömning att en grundlagsbestämmelse som reglerar public service-verksamhetens existens och finansiering skulle kunna stärka public services oberoende. UR ställer sig därför positiv till att den av regeringen aviserade parlamentariska kommittén med uppdrag att se över YGL också ges i uppdrag att se över hur en sådan bestämmelse skulle kunna utformas och vilka konsekvenser den skulle få. UR vill dock samtidigt påtala vikten av att en sådan grundlagsreglering inte ges en sådan utformning att den i praktiken innebär att public services oberoende istället minskar. Detta skulle exempelvis bli fallet om public service-företagen därigenom skulle få ställning som myndigheter och omfattas av det förvaltningsrättsliga regelverk som myndigheter måste följa.

UR delar också utredningens bedömning att en annan möjlighet att stärka public services oberoende skulle kunna vara att i regeringsformen införa ett krav på att riksdagens beslut om finansiering och reglering av public service-verksamheten fattas med s.k. kvalificerad majoritet. Detta bör enligt UR därför också utredas närmare i en kommande grundlagsöversyn.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

UR delar utredningens bedömning, och skälen därför, att det är viktigt att det inte går för lång tid från det att kommittén lämnade sitt förslag till dess att en ny finansieringsform träder i kraft.

UR förordar därför att:

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
2. Tillstånd att sända tv och sökbar text-tv respektive ljudradio som meddelats av regeringen med stöd av radio- och tv-lagen (2010:696) ska gälla även fortsättningsvis.
3. Tillstånd att sända tv och sökbar text-tv respektive ljudradio som meddelas av regeringen enligt 4 kap. 3 § och 11 kap. 1 § första stycket första meningen första gången efter denna lags ikraftträdande ska gälla för tio år.

UR ser inte skäl att ifrågasätta utredningens bedömning att de av utredningen föreslagna ändringarna i det svenska systemet inte kräver kommissionens godkännande innan de införs. UR vill dock påtala vikten av att detta utreds nog så att ingen osäkerhet föreligger om att förslaget riskerar att bli betraktat som nytt statsstöd utifrån ett EU-perspektiv.

12.1 Sammanfattande beskrivning av nuvarande ordning och alternativa lösningar

Som UR kommenterar i kapitel 6, 7 och 8 bejakar UR att den nuvarande avgiftsmodellen bör ersättas i en tid där internet i allt större utsträckning ersätter traditionell mottagning och allt fler konsumerar programföretagens utbud via nätet.

12.2.1 Konsekvenser för Radiotjänst i Kiruna AB

När det gäller nedläggningen av Rikab har UR redan framfört i 7.4 att regering och riksdag även behöver ta med eventuella avvecklingskostnader för Rikab i beräkningen i samband med medelstilledningen till public service. Eventuella underskott på rundradiokontot bör inte drabba UR:s användare eller i övrigt menligt påverka public service-verksamheten.

En eventuell avveckling av Rikabs verksamhet kommer troligtvis att innebära extra kostnader. För att estimeras kostnaderna skulle det behövas en särskild konsekvensanalys. UR förutsätter att eventuella kostnader i samband med avvecklingen inte belastar Rikab och ytterst public service-bolagen.

UR har också i 7.4 framfört ett stort behov av att informera allmänheten om det nya finansieringssystemet. Kommunikationsaktiviteterna kommer att vara en viktig framgångsfaktor för att få legitimitet för det nya systemet, jämförbara med informationsinsatserna vid digital-tv-övergången. UR anser att det är av största vikt att staten tar ansvar för en sådan informationsinsats, där public service-bolagen får möjlighet att komma med synpunkter.

12.2.2 Konsekvenser för programföretagen

UR instämmer i att den nya modellen medför en justering i medelstilledningen till SVT, SR och UR med det belopp som Rikab har tilldelats tidigare år. Se också 7.4.

UR instämmer också i kommitténs bedömning att en annan konsekvens av förslaget är att det kan bli svårare för public service-företagen att få extra resurser för att täcka oförutsedda medelsbehov. UR anser därför, som framförts i 9.1, att regeringen bör säkerställa att det, även med en ny avgiftslag, finns möjlighet för riksdagen att fatta beslut om extra medelstilledning.

UR instämmer däremot inte i utredningens slutsats att fördjupade budgetunderlag nödvändigtvis innebär mindre administration för programföretagen eftersom bolagen på sikt kommer att lämna in ett underlag till regeringen vart åttonde år i stället för ett underlag varje år. Se också 10.1. Som UR beskriver i 9.1 kan fördjupade budgetunderlag innebära lika mycket eller mer administrativt arbete.

12.3.1 Konsekvenser för myndigheter

Som UR har framfört i 9.2 anser UR att public service-avgiften enbart ska finansiera public service-verksamhet, bland annat eftersom det stärker verksamhetens oberoende.



Kostnader för Skatteverket, Kammarkollegiet och Myndigheten för press, radio och tv bör, enligt förslaget, inte finansieras genom public service-avgiften utan genom omprioriteringar på statens utgiftssida. För det fall detta inte befinns möjligt vill UR poängtera vikten av att en finansiering av dessa verksamheter via public service-avgiften inte sker på bekostnad av public service-bolagens verksamhet.

Som kommittén konstaterar kommer statens utgifter även minska vid ett genomförande av förslaget genom avskaffandet av avgiftsskyldigheten för juridiska personer och de på sikt lägre kostnaderna hos Kronofogdemyndigheten och förvaltningsrätt. Detta är enligt UR viktigt att ta i beaktande vid en bedömning av om det finns utrymme inom statens budget.

12.3.2 Övriga konsekvenser för statens budget

För det fall en kredit kopplad till rundradiokontot måste utnyttjas menar UR att det är viktigt att detta inte belastar det nya systemet. UR hänvisar också till kapitel 7.

12.4 Konsekvenser för allmänheten

UR hänvisar kapitel 4 och 7.

12.5 Fördelningseffekter

UR hänvisar här till Rikabs remissvar när det gäller statistiken rörande ensamhushåll.

12.6 Bedömning av förslagen i förhållande till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

UR hänvisar till kapitel 11.