# Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Genom beslut den 23 september 1999 bemyndigade regeringen chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lägga fram ett brett underlag inför beredningen av de villkor som skall gälla för radio och TV i allmänhetens tjänst under nästa tillståndsperiod. Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Marita Ulvskog, samma dag undertecknad Anders Ljunggren till särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades den 15 december 1999 departementssekreteraren Josefin Brattberg, Kulturdepartementet, universitetslektorn Lars-Åke Engblom, Göteborgs universitet, kammarrättsassessorn Ann-Jeanette Eriksson, Kulturdepartementet, departementssekreteraren Ulrika Hansson, Finansdepartementet, departementssekreteraren Carin Khakee, Kulturdepartementet, direktören Leif Larson, Kulturdepartementet och ämnessakkunnige Lars Lindberg, Socialdepartementet. Som sakkunnig förordnades samma dag departementssekreteraren Kristina Åkesson, Finansdepartementet.

Som huvudsekreterare fr.o.m. den 28 september 1999 förordnades Henrik Selin. Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 12 november 1999 Peter Håkansson och fr.o.m. den 10 januari 2000 Michael Kramers. Monica Berglund har varit utredningens assistent.

Jag får härmed överlämna betänkandet SOU 2000:55 Radio och TV i allmänhetens tjänst – ett beredningsunderlag. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i maj 2000

Anders Ljunggren

/Henrik Selin

Peter Håkansson
Michael Kramers

# Innehåll

**Sammanfattning** ..... **13**

**1 Inledning** ..... **35**

1.1 Utredningens uppdrag och arbete ..... 35

**2 Radio och TV i allmänhetens tjänst** ..... **39**

2.1 Inledning ..... 39
2.2 Historik ..... 40
2.3 Uppdragets förändring över tiden ..... 41
2.4 Dagens public service-uppdrag ..... 47
2.5 Viktiga förändringar efter 1996 ..... 51
2.6 Sammanfattande bedömning ..... 52

**3 Medier i förändring** ..... **55**

3.1 Medier och mediepolitik ..... 55
3.2 Medielandskap i förändring ..... 59
3.2.1 Konkurrensen ökar ..... 60
3.2.2 Begränsad tillgänglighet ..... 63
3.2.3 Förändrade medievanor? ..... 66
3.2.4 Förutsättningar för mångfald och kvalitet ..... 75
3.3 Sammanfattande bedömning ..... 87

**4 Svenskt radio- och TV-utbud** ..... **91**

4.1 Allmänt om undersökningar av programutbudet i radio och TV ..... 91
4.2 Programutbudet i TV ..... 94
4.3 Programutbudet i radio ..... 101

**5 Svenska folket om radio och TV i allmänhetens tjänst** ..... **105**

5.1 Publikens val ..... 106
5.2 Synen på programverksamheten i televisionen ..... 113
5.3 Förtroendet för medier ..... 116

5.4 Public service-verksamhetens ställning i samhället.....119
5.5 Sammanfattande bedömning .....122

**6 Programuppdraget .....123**

6.1 Utgångspunkter .....123
6.2 Ett omfattande uppdrag .....127
6.2.1 Åsikter om programverksamheten.....128
6.3 Kvalitet kontra kvantitet?.....129
6.3.1 Nuvarande uppdrag.....129
6.3.2 Diskussion .....130
6.4 Folkbildningsansvar.....132
6.5 Kulturansvar .....133
6.5.1 Att främja kulturlivet.....135
6.5.2 Sammanfattande bedömning .....143
6.6 Tillgänglighet för funktionshindrade.....145
6.6.1 Sammanfattande bedömning .....155
6.7 Programverksamhet för språkliga och etniska minoriteter .....158
6.7.1 Sammanfattande bedömning .....166
6.8 Våldsskildringar .....170
6.9 Jämställdhet.....171
6.10 Enklare struktur på villkoren.....173

**7 Organisation .....175**

7.1 Relationen mellan statsmakterna och programföretagen .....175
7.1.1 Ägarformen.....176
7.1.2 Självständiga aktiebolag med redaktionellt oberoende.....178
7.1.3 Ramvillkor för bestämda tidsperioder .....180
7.1.4 Finansiering genom avgifter.....180
7.1.5 Sammanfattande bedömning .....180
7.2 Decentraliserad organisation .....183
7.2.1 Lokal och regional mångfald och spegling av hela landet.....183
7.2.2 55 procent av allmänproduktionen skall ske utanför Stockholm.....185
7.2.3 Utomståendes medverkan, utläggningar av produktionsuppdrag m.m. .....189
7.2.4 Utläggningar av produktionsuppdrag m.m.....195
7.2.5 Sammanfattande bedömning .....198

7.3 Nyhetsverksamheten inom SVT .....201
7.3.1 Omorganisation av SVT:s nyhetsverksamhet.....202
7.3.2 Sammanfattande bedömning .....203

**8 Utbildningsprogram i radio och TV .....207**

8.1 Inledning .....207
8.2 Statsmakternas intentioner med utbildningsprogram i radio och TV .....209
8.3 Folkbildningsansvaret .....213
8.4 Inriktningen av UR:s program.....214
8.4.1 UR:s verksamhet .....214
8.4.2 UR:s kostnader för programproduktion.....217
8.4.3 Till vilka vänder sig programmen?.....218
8.5 Användningen av UR:s program .....220
8.5.1 Allmänhetens användning av UR:s program.....220
8.5.2 Lärares och elevers användning av UR:s program..221
8.5.3 Vilken nytta har användarna av UR:s utbud? .....224
8.6 UR:s omvärld .....225
8.7 UR:s önskemål inför den kommande tillstånds-perioden .....228
8.8 SVT:s och SR:s syn på utbildnings- och folkbildande program .....230
8.9 Sammanfattande bedömning .....231
8.10 Slutsatser – olika handlingsvägar för UR .....237

**9 Distribution.....243**

9.1 Inledning .....243
9.2 Statsmakternas ställningstaganden när det gäller digital radio och digital TV .....244
9.3 Nuläget .....247
9.3.1 Digital radio.....247
9.3.2 Digital TV .....254
9.3.3 Programföretagens gemensamma teknikbolag .....263
9.3.4 Beredskapsaspekter .....264
9.4 Sammanfattande bedömning .....265

**10 Finansiering av radio och TV .....271**

10.1 Inledning .....271
10.2 Bakgrund .....272
10.3 Finansieringsmetoder – en översikt.....273
10.3.1 Kommersiell finansiering.....274
10.3.2 Offentlig finansiering.....276

10.4 Finansieringsmetoder – europeisk översikt.....279
10.4.1 Renodlad finansiering.....279
10.4.2 Public service-företag med reklamfinansiering.....280
10.4.3 Nederländerna avskaffar TV-avgiften.....281
10.5 EU och finansiering av public service-radio och TV.....282
10.6 Radio- och TV-intäkter i Sverige 1999.....285
10.7 Sammanfattande bedömning.....286

**11 TV-avgiften.....289**

11.1 TV-avgift införs i Sverige.....289
11.2 Generellt om avgifter.....290
11.3 TV-avgiften i andra länder.....290
11.4 TV-avgiftens utveckling 1990–1999.....292
11.5 Skolk.....295
11.6 Uppbörd och kontroll.....298
11.6.1 RIKAB.....298
11.6.2 Kontroll.....299
11.6.3 Påföljder.....299
11.6.4 Pejlingsfilmer och utskick.....300
11.6.5 Alternativa synsätt.....300
11.6.6 Avgiftspliktiga mottagare.....301
11.7 Sammanfattande bedömning.....302

**12 System för medelstilldelning.....305**

12.1 Dagens system för medelstilldelning.....305
12.1.1 Allmänt om dagens system.....305
12.1.2 Kompensationsindex.....307
12.1.3 En jämförelse med medelstilldelningen för statliga myndigheter.....310
12.1.4 Problem med dagens system för medelstilldelning.....311
12.2 Medelstilldelning i några andra länder.....313
12.2.1 Danmark.....313
12.2.2 Finland.....313
12.2.3 Norge.....314
12.3 Tänkbara förenklingar.....314
12.3.1 Kompensation eller schablon?.....314
12.3.2 Direktfinansieringsmodellen.....316
12.4 Lånefinansiering.....317
12.4.1 Hur investeringar finansieras i dag.....317
12.4.2 Kommersiella företag.....318
12.4.3 Statliga myndigheter.....319

12.4.4 Lånefinansiering av public service-företagens investeingar ....320
12.4.5 Aktiekapitalet ....320
12.4.6 Lån eller leasing ....321
12.5 Sammanfattande bedömning ....322

**13 Inkomster, intäkter och kostnader ....325**

13.1 Programföretagens inkomster under 1990-talet ....325
13.1.1 Extra medelstilldelning under tillståndsperioden 1997–2001 ....327
13.1.2 Den särskilda medelstilldelningen till Radio Sweden och Dövas TV ....329
13.2 Intäktsförda avgifter och totala intäkter ....330
13.2.1 Omvänd matchningsprincip ....330
13.2.2 Totala intäkter ....332
13.2.3 Intäkter och utförda prestationer ....333
13.3 Kostnader för egenproduktion ....336
13.4 Rundradiokontot ....338
13.4.1 Utvecklingen under 1990-talet ....338
13.4.2 Prognos för åren 2000 och 2001 ....339
13.4.3 Simuleringar för perioden 2002–2006 ....340
13.5 Sammanfattande bedömning ....344
13.5.1 Bedömning av särskild medelstilldelning ....345

**14 Mervärdesskattefrågor ....347**

14.1 Allmänt om mervärdesskatt ....347
14.1.1 Sverige och EG-rätten ....348
14.1.2 Beskattningsunderlaget och skattesatser ....348
14.1.3 Kort om avdragsrätt för ingående mervärdesskatt ....349
14.1.4 Blandad verksamhet – en del är skattefri och en del är skattepliktig ....349
14.2 Särskilt om mervärdesskatt på kulturområdet ....350
14.2.1 Tillämpningssvårigheter i nuvarande regelverk på kulturområdet ....352
14.3 Public service-företagen och dagens mervärdesskatte-problem ....353
14.3.1 Allmänt om verksamhetens karaktär i mervärdes-skattehänseende ....353
14.3.2 Avdragsrätt för ingående mervärdesskatt ....354
14.3.3 Public service-företagens köp av kulturtjänster ....355
14.3.4 Public service-företagens hantering av koncern-gemensamma funktioner ....358

14.3.5 Särskilda mervärdesskatteproblem på fastighetsområdet ....359
14.3.6 Public service-företagens skattepliktiga sidoverksamheter ....360
14.4 Undantaget för radio- och TV-verksamhet i 3 kap. 20 § ML ....361
14.5 EG-rätten om undantaget för offentlig radio- och TV-verksamhet ....363
14.5.1 Artikel 4.5 ....364
14.5.2 Artikel 13.A 1 q ....365
14.5.3 EG-rätten – sammanfattning ....366
14.6 Vissa internationella jämförelser ....367
14.6.1 Danmark ....367
14.6.2 Norge ....368
14.6.3 Finland ....368
14.6.4 Storbritannien ....369
14.6.5 Spanien ....369
14.7 Är det möjligt att införa mervärdesskatt för public service-företagen med nuvarande finansieringsordning? ....370
14.7.1 TV-avgiftsmedlens karaktär i mervärdesskattehänseende ....370
14.7.2 Medelstilldelningen från rundradiokontot ....371
14.7.3 Slutsats ....372
14.8 Sammanfattande bedömning ....372

**15 Reglering av programföretagens verksamheter ....381**

15.1 Principiella utgångspunkter ....381
15.2 Principer för reglering ....385
15.2.1 Regelstrukturen ....385
15.2.2 Programföretagens planer och önskemål angående nya verksamheter ....391
15.3 Vad omfattar regelverket i dag? ....392
15.4 Regelverkets tillämplighet i olika verksamhetsformer ....394
15.5 Sammanfattande bedömning ....399
15.6 Övriga regleringsfrågor ....401
15.6.1 Ordningen för uppföljning och granskning av programverksamheten ....402
15.6.2 Särskild lagstiftning för public service-verksamheten? ....403

**16 Åtskillnad mellan kärnverksamhet och sidoverksamheter .....405**

16.1 Vad kan TV-avgiftsmedel användas till? .....405
16.1.1 Verksamhet som bör kunna finansieras med TV-avgiftsmedel.....406
16.1.2 Sidoverksamheter som skall täcka sina kostnader ...407
16.2 Programföretagens planer och önskemål om finansiering av Internetverksamhet.....407
16.3 Särskilt om finansiering av Internetverksamhet.....410
16.4 Sammanfattande bedömning .....411
16.5 Är kraven på redovisning och revision ändamålsenliga?.....412
16.5.1 Sammanfattande bedömning .....414

**17 Övriga framtidsfrågor .....417**

17.1 Arkivfrågor m.m.....417
17.2 Behov av samlad översyn.....418
17.3 Tillståndsperiodens längd.....421

**Litteraturförteckning.....423**

**Bilagor**

*Bilaga 1* Kommittédirektiv.....427
*Bilaga 2* Sveriges Television AB:s organisation.....439
*Bilaga 3* Sveriges Radio AB:s organisation .....441
*Bilaga 4* Sveriges Utbildningsradio AB:s organisation.....443
*Bilaga 5* Sändningstillstånd för Sveriges Television AB.....445
*Bilaga 6* Sändningstillstånd för Sveriges Radio AB .....453
*Bilaga 7* Sändningstillstånd för Sveriges Utbildningsradio AB.....461
*Bilaga 8* Anslagsvillkor för Sveriges Television AB för år 2000 .....467
*Bilaga 9* Anslagsvillkor för Sveriges Radio AB för år 2000.....471
*Bilaga 10* Anslagsvillkor för Sveriges Utbildningsradio AB för år 2000.....475
*Bilaga 11* Bolagsordning för Sveriges Television AB .....479
*Bilaga 12* Bolagsordning för Sveriges Radio AB.....483
*Bilaga 13* Bolagsordning för Sveriges Utbildningsradio AB.....487

# Sammanfattning

Sveriges Radio, Sveriges Television och Sveriges Utbildningsradio är public service-företag i internationell toppklass. En rad undersökningar visar att public service-företagens betydelse för mångfald och kvalitet, för information och kultur och för minoriteters tillgång till ett svenskt radio- och TV-utbud är mycket stor.

Public service-företagen existerar dock i en medievärld under kraftfull omvandling. Förmåga till förnyelse är därför avgörande för de svenska företagens möjligheter att framgångsrikt möta tidens utmaningar. Det blir också allt viktigare att public service-företagen kan bidra till mångfald där lokala och regionala mediemonopol annars kan uppstå.

I kapitel 2 **Radio och TV i allmänhetens tjänst** gör jag en genomgång av den svenska public service-verksamhetens framväxt sedan starten av rundradiosändningar på 1920-talet. Den visar att statsmakternas inblandning i programföretagens inre angelägenheter under senare delen av 1900-talet har minskat. Företagens självständighet har ökat.

Samtidigt som public service-verksamhetens uppdrag, organisation och omfattning har förändrats, har den grundläggande principen att programverksamheten inte skall påverkas av statliga eller kommersiella intressen legat fast. Programföretagens uppdrag att tillhandahålla ett mångsidigt och brett programutbud, att erbjuda nyheter, samhällsbevakning, kulturprogram i vid mening och underhållning av hög kvalitet har snarast stärkts. Principen att programmen skall kunna tas emot av hela befolkningen och att sändningarna skall vara icke-kommersiella och finansieras genom avgifter har bibehållits.

Programverksamheten inom public service-radio och TV har ökat väsentligt. Det har skett genom att programföretagen både i radio och TV valt att sända i fler kanaler och under en allt större del av dygnet. Dessutom har distriktsverksamheten byggts ut både i radio och TV. Statsmakternas krav på programverksamheten har fortsatt att hållas allmänt formulerade, men ökad tyngd har på senare tid lagts vid hög kvalitet och vid programföretagens kulturansvar. Kraven på att en allt

större del av allmänproduktionen skall ske utanför Stockholm har skärpts, liksom att företagen i större utsträckning skall anlita utomstående i programverksamheten och lägga ut produktion på fristående producenter.

En annan viktig förändring de senaste åren är att programföretagen fått uppgiften att på ett samlat och tydligt sätt redovisa hur man uppfyller sitt uppdrag. I de s.k. public service-redovisningarna redogör programföretagen varje år dels för hur man uppfattar sitt uppdrag, dels för hur man valt att bedriva verksamheten för att klara detta uppdrag.

I kapitel 3, **Medier i förändring**, konstateras att mediernas betydelse för det demokratiska samhället och för kulturen i vid mening är stor. Medierna är på många sätt sammanlänkade med det övriga samhälleliga livet, inom politik, näringsliv och kulturliv. I och med att medieområdet expanderat har också dess ekonomiska betydelse ökat. Massmediernas största betydelse i samhället är dock inte i första hand ekonomiskt utan handlar om deras roll för den demokratiska processen, det svenska språket och kulturen i vid mening.

Historien visar att publikens medievanor är relativt stabila. Introduktionen av nya medier har inte medfört att traditionella medier har blivit utkonkurrerade. Trots 10-15 år med satellit- och kabel-TV har en tredjedel av svenska folket endast tillgång till ett utbud bestående av tre svenska TV-kanaler. Det totala TV-tittandet fördelas till mer än 90 procent på de fem största svenska TV-kanalerna. Den traditionella radio- och TV-kanalen kommer sannolikt att fylla ett behov för den stora publiken även inom överskådlig tid. Innehållet kommer dock att kompletteras med nya tjänster med hjälp av ny teknik.

Ökad konkurrens och framväxten av allt starkare internationella aktörer på mediemarknaden påverkar möjligheten att tillhandahålla inhemskt producerad radio och TV av hög kvalitet. En nationell programproduktion präglad av hög kvalitet och lokal förankring förutsätter enligt min mening en politik som hävdar radio- och TV-verksamheten i allmänhetens tjänst på bästa sätt. Public service-företagens betydelse för nyhets- och informationsförmedling, kritisk samhällsbevakning, opinionsbildning och som förmedlare av olika kulturyttringar, liksom att engagera och främja människors identitet som medborgare, snarare ökar än minskar i den föränderliga mediesituation vi nu befinner oss i.

Situationen på tidningsmarknaden ger anledning till oro för mångfalden på lokal och regional nivå. Endast på ett par utgivningsorter i landet kan konkurrensläget sägas vara jämnt mellan olika tidningsägare. Bara på ett femtontal utgivningsorter i landets 289 kommuner är det fler

än en ägare som utger tidningar. Tendensen på senare år är att andratidningarna får det allt svårare.

Förutsättningarna för att utvecklingen på radio- och TV-området skall leda till mångfald och ett varierat programutbud av hög kvalitet hänger inte bara samman med den tekniska utvecklingen och att fler sändningsmöjligheter tillkommer. För kommersiella radio- och TV-företag är intäktsmöjligheterna inom varje marknad av avgörande betydelse. Priserna på rättigheter till attraktivt programinnehåll har redan stigit kraftigt och kan förväntas stiga ännu mer i framtiden.

Erfarenheter från såväl Sverige som andra länder visar att kommersiell radio och TV koncentrerar sig på ett begränsat antal programtyper som tilltalar en bred allmän publik. Publikgrupper som är för små för att vara intressanta för annonsörer har liten chans att få sina intressen tillgodosedda i det programutbud som erbjuds av reklamfinansierade företag.

Finansieringen av public service-företagen via TV-avgifter möjliggör omfattande programsatsningar, även för program som tilltalar mindre målgrupper och långsiktiga satsningar på hög kvalitet i hela programutbudet. Public service-företag behöver därför inte anpassa programverksamheten utifrån krav på lönsamhet, utan är fria att utgå från publikens skiftande behov och intressen.

Gjorda undersökningar visar att i länder där public service-företag erbjuder ett högkvalitativt utbud inom alla programtyper utövas ett positivt tryck på kommersiella kanaler att närma sig public service-utbudet vad gäller programvariation och kvalitet. Den konkurrens om kvalitet som blir följden av detta förhållande är enligt min mening ett mycket kraftfullt argument för en fortsatt mångsidig radio och TV i allmänhetens tjänst.

Utvecklingen på medieområdet innebär först och främst att public service-verksamheten i framtiden kommer att bedrivas inom ramen för en allt större internationell och kommersiellt driven mediemarknad. Den tekniska utvecklingen, som innebär en sammansmältning eller konvergens mellan såväl olika medieformer som olika medieföretag, innebär utmaningar för en radio och TV i allmänhetens tjänst, men erbjuder också nya möjligheter för företagen att uppfylla sitt public service-uppdrag.

Genomgången i kapitel 4 **Svenskt radio och TV-utbud** visar på en betydande mångfald totalt sett. Inom radio och TV förekommer det ojämförligt bredaste och mest varierade utbudet i public service-företagen, såväl vad gäller information som underhållning. Programverksamheten präglas av stor mångfald och goda möjligheter för publiken att

vid olika tidpunkter finna program för olika intressen och smaker. TV4, som uppvisar en förhållandevis stor programmångfald, intar en mellanställning mellan SVT:s och satellitsända kommersiella TV-kanalers utbud.

Det finns inget som tyder på att SVT:s programutbud vad gäller genremångfald har utvecklats i kommersiell riktning under 1990-talet. Tvärtom har andelen nyhets- och faktaprogram till och med förstärkts något på senare år. Mycket stora delar av public service-företagens utbud är producerade i Sverige, för SVT:s del nära 80 procent. Även när det gäller programutbudets produktionsursprung intar TV4 en mellanställning, medan övriga kommersiella TV-kanaler i mycket stor utsträckning präglas av ett programutbud från USA.

Skillnaderna mellan SR:s programutbud och utbudet i den privata lokalradion är stora. SR:s totala programutbud kännetecknas av en stor programbredd. Flertalet av de radioprogram som SR sänder har inte sin motsvarighet i någon annan radiokanal. Även vad gäller musikutbudet finns stora skillnader mellan SR och övrig radio, men även i SR:s utbud utgör musik en betydande andel. Näst efter musiken ägnas en stor del av sändningsutrymmet i SR åt aktualiteter och samhälle samt nyheter. Andelen spelad musik i SR har inte förändrats över tid.

En radio och TV i allmänhetens tjänst måste, för att uppnå legitimitet, vara väl förankrad hos sin publik. Publikens användning och värdering av public service-företagen är central för denna förankring. I kapitel 5 **Svenska folket om radio och TV i allmänhetens tjänst** redovisas en undersökning av svenska folkets användning av, inställning till och förtroende för radio och TV i Sverige.

Så gott som hela svenska folket har tillgång till public service-kanalerna i radio och TV. Varje dag tar knappt 5 av 10 svenskar del av utbudet i SR och lika många använder sig av SVT:s kanaler. Såväl SR som SVT har dock tappat publikandelar under 1990-talet. Den svagaste positionen hade public service-företagen i mitten av detta decennium, men tendensen i slutet av 1990-talet var att SR och SVT åter stärker sin ställning något. Det är också dessa medier som människor i huvudsak vänder sig till vid större oväntade händelser och i krissituationer. Andelen som aldrig tar del av det public service-företagen har att erbjuda är endast någon procent av befolkningen.

Radio och TV har, sedan mätningarna inleddes 1986, haft ett mycket högt förtroende bland svenska folket. Störst förtroende har svenska folket för public service-företagen, särskilt inom kategorier som nyhets- och samhällsprogram. Den grupp där public service-företagen har sin svagaste förankring och där man också tappat mest till de kommersiella

kanalerna är bland de yngre. Public service-företagens problem med de unga gäller även en annan aspekt av mediernas förankring hos befolkningen. De yngre har generellt sett en mer positiv syn på kommersiell radio och TV, även om de också har stort förtroende för public service-företagens kanaler.

I kapitlet visas också att TV-avgiften som finansiering av public service-verksamheten har ett stöd hos majoriteten av den svenska befolkningen; drygt hälften anser att den är mycket eller ganska väl värd sitt pris. Endast tio procent menar att avgiften inte alls är värd priset. Detta ger en indikation på vilket stöd avgiftssystemet har, men man bör hålla i åtanke att frågan gäller om avgiften är värd sitt pris och inte om det är bra eller dåligt med avgiftsfinansiering. Andelen som anser att avgiften är värd sitt pris har minskat under senare delen av 1990-talet. Detta skall dock inte tolkas som att de som inte tycker att avgiften är värd sitt pris i stället förordar reklamfinansiering. Under samma period har nämligen även andelen som är positivt inställda till reklam i TV minskat, från en redan låg nivå.

I kapitel 6 **Programuppdraget** behandlas de principer som enligt min mening bör gälla för public service-företagens programuppdrag samt de särskilda programfrågor som anges i utredningsdirektiven, bl.a. frågor om avvägningen mellan kvalitet och kvantitet, företagens kulturansvar och uppgifterna att särskilt beakta funktionshindrades situation samt etniska och språkliga minoriteter.

Den utveckling som skett i Sverige vad gäller programutbudet i radion och televisionen den senaste tioårsperioden ger enligt min mening inte anledning för regering och riksdag att nu förändra inriktningen i public service-företagens allmänna uppdrag. Jag har i utredningsarbetet funnit att de principiella utgångspunkter som anges i företagens sändningstillstånd fortsatt är giltiga. Programföretagen bör även i fortsättningen ha uppgiften att erbjuda ett mångsidigt och oberoende programutbud som kännetecknas av hög kvalitet. Programmen bör utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet i skälig omfattning tillgodoser skiftande behov och intressen hos hela landets befolkning. En hög tillgänglighet till en stor variation av radio- och TV-program ger många människor möjlighet att komma i kontakt med andra människors liv, kulturer och sedvänjor, vilket är en viktig del i den förståelse och tolerans som demokratin vilar på.

Public service-radio och TV måste emellertid hävda sin särart. Genom finansieringen med TV-avgifter är programföretagen oberoende av kommersiella överväganden och kan fokusera på publikens behov och önskemål, satsa på det nya och det oprövade och utveckla

programkvalitet inom olika genrer. Kraven på kvalitet gäller givetvis all programverksamhet, oavsett om syftet med programmen är att informera eller underhålla.

Jag vill understryka att uppgiften att göra programutbudet tillgängligt för hela befolkningen innefattar ett alldeles särskilt viktigt ansvar för att alla kan ta del av programmen oavsett individuella förutsättningar. Public service-företagen är ensamma i Sverige om att sända program på olika minoritets- och invandrarspråk och att särskilt anpassa programverksamheten för funktionshindrade. Dessa två områden är och bör även fortsättningsvis vara två särskilt prioriterade områden i public service-uppdraget.

En slutsats som kan dras av att SR, SVT och UR i dag är de enda radio- och TV-företagen i Sverige som särskilt anpassar sin programverksamhet för funktionshindrade är att funktionshindrade är beroende av att dessa företag erbjuder ett brett och varierat programutbud för att dessa grupper skall kunna hävda sitt medborgarskap. Ett mål bör vara att alla program skall göras tillgängliga för hela publiken.

Även om mycket kvarstår att göra är i dag en relativt stor del av public service-företagens program tillgängliga genom exempelvis textning och teckenspråk m.m. Utvecklingen går i rätt riktning, men bör, enligt min mening, fortsätta med kraft. Jag föreslår bland annat att frågan om att göra textremsan tillgänglig för synskadade bör ges en lösning innan en ny tillståndsperiod inleds. Dessutom pekar jag på att ny teknik bör kunna användas mer aktivt i syfte att ytterligare öka tillgängligheten för funktionshindrade.

När det gäller programföretagens ansvar för service och program på invandrar- och minoritetsspråk kan jag konstatera att också här är public service-företagen de enda rikstäckande radio- och TV-företag som erbjuder en sådan service. Minskningar av företagens insatser har dock skett. Framför allt gäller detta SR där sändningar och resurser för finskspråkiga har minskat hittills under tillståndsperioden. Detta bör, enligt min mening, beaktas vid formulering av krav på företaget inför nästa tillståndsperiod.

SR har velat ge den finska språkgruppen en starkare ställning genom att samla redaktionella resurser och starta en särskild radiokanal för dessa sändningar. Finska P7 är en helt digital kanal, men sändningar sker också i P2 och P4. De digitala sändningarna har emellertid inte utvecklats enligt förhoppningarna. Mycket tyder också på att SR har drabbats särskilt hårt av den besparing som gjordes på public service-verksamheten under perioden 1995–1998. Samtidigt har företaget varit väl medvetet om de prioriteringar som riksdag och regering gjort.

Liksom när det gäller ansvaret för funktionshindrade får programföretagen sins emellan fördela ansvaret för olika insatser mellan sig.

Företagen är dock inte skyldiga att redovisa hur det samlade ansvaret har förvaltats. En sådan skyldighet bör, enligt min mening, införas. Jag pekar också på behovet av att både SR och SVT bidrar till ett fördjupat samarbete med public service-företagen i Norge och Finland för att bidra till ökade insatser för radio- och TV-program på samiska språk.

Såväl romerna som de jiddisch-talande är betydande minoriteter i ett europeiskt sammanhang, men små, eller rent av mycket små minoriteter, i enskilda stater. Jag föreslår därför att Sverige i relevanta europeiska fora aktualiserar frågan om ett sameuropeiskt public service-ansvar för romani chib och jiddisch i radio och TV. Även de svenska programföretagen bör, genom EBU och andra fora för samverkan mellan public service-företag, kunna söka gemensamma lösningar på det ansvar som ingår i public service-uppdraget när det gäller dessa språkgrupper.

Public service-företagen har ett särskilt ansvar för en hög beredskap att kunna sända i situationer när allvarliga händelser inträffar, t.ex. vid stora katastrofer eller andra allvarliga påfrestningar på samhället. Det är, enligt min mening, rimligt att företagen i sådana situationer också har en hög beredskap för att snabbt kunna ge nyhetsservice såväl på de språk man normalt sänder på som på andra relevanta språk. Principen att programföretagen själva avgör på vilka invandrarspråk sändningar bör ske, utifrån situationen i dagens mångkulturella Sverige, är enligt min mening rimlig.

För att även framgent hävda public service-företagens legimititet krävs fortsatta insatser för öppenhet och tydlighet kring vad det är som ger public service-företagens programverksamhet dess särprägel. Programföretagens uppdragsgivare är ytterst den svenska allmänheten. En förutsättning för att programföretagen skall åtnjuta en stor frihet att självständigt utforma verksamheten är att man utvecklar sådana kontakter med allmänheten att publikens skiftande behov och intressen utgör grunden för programverksamheten. Detta arbete bör ständigt utvecklas. I detta sammanhang har en decentraliserad organisation av programföretagens verksamhet en viktig funktion att fylla.

Public service-företagen har en stor och ökad betydelse för det svenska kulturlivet genom de relativt omfattande resurser som kommer kulturlivet i olika former till del. Det programutbud som public service-företagen erbjuder saknas till stora delar i det övriga radio- och TV-utbudet. Många av de programtyper som ryms inom kulturansvaret skulle sannolikt inte bli gjorda om det inte vore för att public service-företagen har uppdraget att tillhandahålla dem. Det är i dag mångdubbelt fler som tar del av kulturutbudet i radio och TV än som besöker teater- och musikinstitutionerna i andra sammanhang.

Samtidigt kan jag konstatera att det skett minskningar av insatserna från public service-företagen på en rad områden. Inom SR har såväl

utomståendes medverkan på kulturområdet som musikutbudet i stort fått kännas vid minskade resurser under tillståndsperioden. På vissa områden har dock programföretagens insatser förbättrats. Det gäller bl.a. att samarbeten med kultur- och musikinstitutioner har ökat för SR, att barn- och ungdomsutbudet har fått en stärkt ställning i SR och SVT och att SVT kraftigt ökat insatserna för den svenska filmen, för utomståendes medverkan i produktionen och för fristående produktionsbolag.

Det finns uppgifter som tyder på att det enskilda antalet svenska musikverk i SR minskat under den senaste tioårsperioden. Samtidigt är skillnaden mellan SR och kommersiell radio mycket stor när det gäller antalet enskilda musikstycken som spelas under ett år. SR spelade år 1999 varje låt i genomsnitt fyra gånger, medan kommersiell radio, enligt uppgifter från STIM, spelade varje låt i genomsnitt över ett tusen gånger per år.

Ett omfattande samarbete med kultur- och musikinstitutioner är en förutsättning för att uppdraget i allmänhetens tjänst skall kunna uppfyllas. De ökade samarbeten och utläggningar av produktionsuppdrag som företagen har i uppdrag att prioritera bör även i fortsättningen kunna komma svenska kulturarbetare till del och i ökad grad användas för samarbeten med kultur- och musikinstitutioner runt om i landet.

I kapitel 7 **Organisation** behandlar jag dels frågan om relationen mellan statsmakterna och programföretagen, dels de frågor som rör villkor för programföretagens inre organisation, exempelvis villkor om att en viss del av programproduktionen skall ske utanför Stockholm, utomståendes medverkan i programproduktionen och nyhetsverksamheten inom SVT.

Radio och TV i allmänhetens tjänst har en viktig roll i det svenska medielandskapet på alla nivåer. Public service-företagen är tillsammans med TV4 de enda egentligen rikksspridda dagliga medierna. Även om den nationella nivån är den mest uppmärksammade så är public service-företagens bidrag till mångfalden, relativt andra medieföretag, ofrånkomligen störst genom att hela landet kan speglas och representeras och att människor från hela landet deltar i programverksamheten på lokal och regional nivå. Public service-företagens decentraliserade organisation utgör en förutsättning för detta.

Det blir därför allt viktigare att public service-företagen har en organisation med ett så decentraliserat ansvar att man kan bidra till mångfald där lokala och regionala mediemonopol annars kan uppstå. Detta gäller inte minst på de lokala marknaderna, med tanke på situationen på tidningsmarknaden.

Jag kan konstatera att de särskilda krav som statsmakterna ställt på programföretagen i stor utsträckning efterlevs.

- Kravet att 55 procent av allmänproduktionen skall ske utanför Stockholm uppfylls under perioden 1996–1999 av både SR och SVT.
- Kravet att öka utomståendes medverkan under perioden uppfylls av SVT och UR, medan SR:s resurser för detta minskar.
- Kravet på SVT att öka utläggningar av produktion, samproduktioner och inköp av svenska program uppfylls genom en kraftig ökning av resurser, till stor del beroende på de särskilda kvalitetsmedel som utgått fr.o.m. år 1998.

Jag anser att kravet på att en viss andel av allmänproduktionen skall ske utanför Stockholm har betydelse och att statsmakterna därför även fortsatt behöver markera vikten av en fortsatt hög andel lokal och regional närvaro i public service-företagens verksamhet. Jag har inte prövat att föreslå radikalt ändrade villkor, men anser att det finns anledning att markera att den nuvarande decentraliserade organisationen, både vad gäller dess andel av produktionen och företagens resurser, minst bör upprätthållas. Att det allmänna ställer upp vissa villkor är viktigt för att motverka centralisering.

När det gäller nyhetsverksamheten inom SVT kan jag konstatera att SVT:s styrelse nu fattat ett beslut om att genomföra en omorganisation av nyhetsverksamheten. De viktigaste motiven är, enligt SVT, att stärka den gemensamma planeringen och samordningen, öka inslaget av granskning och fördjupning, tydligare definiera redaktionernas självständighet för att garantera mångfald samt att använda tillgängliga resurser så rationellt som möjligt. Detta är naturligtvis ambitioner som ligger väl i linje med uppdraget.

Det är dock väsentligt att noga följa upp den nya organisationens verksamhet och att SVT redogör för i vilken mån den nya organisationen lever upp till de syften som ligger bakom omorganisationen. Nyhetsverksamheten inom public service-företagen är en central del av programverksamheten. Nyhetsprogrammen upptar en stor del av programföretagens sändningstid. Sändningarna når hela befolkningen och stora delar av befolkningen tar också del av programmen flera gånger i veckan. Undersökningar visar att förtroendet i stor utsträckning hänger samman med företagens trovärdighet och pålitlighet, särskilt inom programområden som nyheter och samhälle. De två mest använda nyhetsprogrammen bland alla etermedier är Rapport och Aktuellt. Även Ekots sändningar, de lokala nyheterna i P4 och SVT:s regionala nyheter har en stor publik.

Jag bedömer att SVT:s nyhetsverksamhet kan klara att uppfylla kravet på mångfald i nyhetsvärdering, urval och nyhetsförmedling, samtidigt som den kan organiseras på ett sätt som stärker företagets samlade nyhetsverksamhet och leder till ett effektivare resursutnyttjande. Det

nuvarande kravet i anslagsvillkoren vad gäller nyhetssändningar kan således tas bort.

I kapitel 8 **Utbildningsprogram i radio och TV** konstaterar jag att utbildningsprogram är en värdefull del av det svenska public service-utbudet. Det finns starka skäl, bland annat tillgängligheten för alla och ökade utbildningsbehov i samhället, som talar för att sådana program även fortsättningsvis bör ingå i det samlade public service-utbudet.

UR:s uppdrag har varit otydligt. Statsmakterna har i huvudsak avsett att UR skall producera program för utbildningsväsendet. UR producerar även program som inte primärt är avsedda att användas i ett utbildningssammanhang. Otydligheten i UR:s uppdrag har, enligt min mening, medfört gränsdragningsproblem gentemot SVT:s och SR:s programverksamhet.

Jag anser att det finns en stor potential för utbildningsprogram i framtiden, inte minst med användning av ny teknik. Utbildningsprogrammen behöver dock ges bättre förutsättningar i det samlade public service-utbudet för att denna potential skall kunna förverkligas. UR:s program har en undanskymd plats i SVT:s och SR:s programtablåer och därmed för allmänheten. UR tappar också andelar av skolornas användning av etermedier.

I syfte att stärka såväl utbildningsprogrammens ställning som det samlade folkbildningsansvaret i public service-verksamheten lämnar jag förslag på olika organisatoriska lösningar för UR:s verksamhet. Jag förordar dock att Utbildningsradions ställning som självständigt företag består under nästa tillståndsperiod. Jag vill dock betona att denna slutsats till stor del beror på att jag menar att det finns fog för att under nästa tillståndsperiod utreda förutsättningarna för en sammanhållen organisation för public service-verksamheten.

I kapitel 9 **Distribution** konstaterar jag att digitala marksändningar har stora fördelar framför analog distribution. Det tillgängliga frekvensutrymmet utnyttjas effektivare och sändningskostnaderna kan nedbringas avsevärt. Det frekvensutrymme som frigörs vid en övergång till digitala sändningar har vidare ett betydande samhällsekonomiskt värde då det kan användas för annan angelägen trådlös kommunikation. Vidare möjliggör den digitala sändningstekniken ett större utbud och nya typer av program med större utrymme för interaktivitet, vilket bör kunna gynna publiken.

Marknaderna för digital TV och digital radio har emellertid utvecklats olika. I dagsläget tyder konsumenternas efterfrågan på att marksänd

digital TV har goda förutsättningar att bli etablerad på allvar. För digital radio är situationen en annan. Höga priser på mottagare i kombination med ett mer begränsat programutbud än i de analoga radiosändningarna har hittills lett till ett svagt intresse från konsumenternas sida.

Digital-TV-kommittén (Ku 1997:06) har nyligen föreslagit att de markbundna digitala TV-sändningarna byggs ut i hela landet. Jag instämmer i detta förslag. Enligt min mening är det viktigt att markbunden digital TV byggs ut till 99,8 procents befolkningstäckning så att likvärdiga villkor för mottagning etableras i hela landet. Markbunden digital TV är ett viktigt alternativ till landets kabel- och satellitoperatörer. Det markbundna sändningsnätets möjligheter att ge plats åt ett flertal regionalt och lokalt producerade program kan bidra till en ökad mångfald på de lokala och regionala mediemarknaderna.

Det är, enligt min mening, rimligt att låta övergångsperioden från analoga till digitala TV-sändningar påverkas av spridningsgraden för digitala TV-boxar. Ju snabbare spridning, desto tidigare kan de analoga sändningarna stängas av. För att underlätta konsumenternas och marknadens anpassning till den digitala sändningstekniken bör dock en yttre gräns fastställas för när de analoga näten kan stängas. Förutsatt att utbyggnaden av marknätet följer nu gällande planer bör de analoga sändningarna kunna stängas någon gång under perioden 2007–2012. Detta utesluter inte att nätet stängs tidigare om spridningsgraden av digitala TV-boxar är tillräckligt hög.

Under den tid parallella analoga och digitala sändningar måste ske kommer SVT att ha betydande merkostnader. Det är, enligt min mening, inte rimligt att TV-avgiftsbetalarna under parallellsändningstiden helt skall behöva stå för merkostnaden för teknikskiftet. De kostnader som uppkommer bör kunna spridas ut över en längre tidsperiod genom lämplig lånefinansiering. Ett sådant lån skulle relativt snabbt kunna betalas tillbaks genom den avsevärda besparing i sändningskostnader som görs från den dag de analoga sändningarna kan stängas. En del av parallellsändningskostnaderna bör vidare kunna finansieras genom att statsmakterna drar fördel av det framtida värde som det frigjorda analoga sändningsutrymmet kommer att ha.

I förhållande till marksänd digital TV är situationen för digital radio betydligt svårare att bedöma. Mottagarutrustningen måste bli billigare och utbudet mer attraktivt för att konsumenternas intresse skall öka. Sannolikt blir utvecklingen på de större marknaderna i Europa styrande för utvecklingen av digital radio i Sverige. I avvaktan på att konsumenternas efterfrågan ökar anser jag att SR inte bör ta på sig ytterligare kostnader utöver de man redan har i dag för digital distribution.

Jag diskuterar ett antal åtgärder för att öka den digitala radions genomslagskraft. Så länge som utbudet i digitalt utsänd radio är mer

begränsat än i den analoga radion är förutsättningarna små för ett genomslag. Jag anser också att det bör prövas om en eventuell övergång från FM till digitala sändningar kan främjas genom politiskt samarbete på europeisk nivå.

I kapitel 10 **Finansiering av radio och TV** behandlas frågan om vilka konsekvenser det skulle få för den svenska public service-verksamheten om även andra finansieringsformer än TV-avgiften skulle användas i ökad utsträckning.

Finansieringssystemet för en radio och TV i allmänhetens tjänst bör uppfylla vissa grundläggande krav. Programföretagen bör givetvis ges tillräckliga resurser för att kunna utföra sina uppdrag. Samtidigt bör inte finansieringsmodellen begränsa företagens oberoende eller på annat sätt påverka programverksamheten på ett sätt som kan strida mot uppdraget. Dessutom är det viktigt att det system som väljs för att finansiera radio och TV i allmänhetens tjänst upplevs som rimligt och rättvist av de som betalar. Tittare och lyssnare skall kunna se att det finns ett samband mellan det de betalar och det de får tillgång till, dvs. att man får valuta för pengarna.

Sverige har i jämförelse med de flesta länder en mycket hög grad av renodlad finansiering genom TV-avgifter. Det har inneburit att public service-radio och TV under det senaste decenniet kunnat utvecklas ekonomiskt sett i lugnare former än i andra länder. Den debatt som förekommit i stora delar av Europa om public service-företagens finansiering har varit närmast frånvarande hos oss. Genom den renodlade finansieringen har konkurrens kunnat undvikas mellan public service och kommersiella företag om såväl TV-avgiftsmedel (som i t.ex. Danmark) som om reklamintäkter (som i många andra länder).

Erfarenheter såväl från Sverige som utomlands talar enligt min mening för att möjligheterna att välja en annan finansiering för kärnan i public service-verksamheten är små och, sett till alternativen, inte önskvärda. Mycket talar för att nuvarande modell med åtskillnad i finansiering, dvs. TV-avgifter för public service-företag och reklam och betal-TV för kommersiella företag, är den mest lämpliga för svensk radio och TV också i fortsättningen. Även utvecklingen inom EU vad gäller synen på finansiering av public service-radio och TV ger, enligt min mening, stöd för denna bedömning.

Genom finansieringen via TV-avgiften kan public service-företagens ställning och uppdrag som oberoende aktör på mediemarknaden tryggas, särskilt i små nationer som Sverige, där möjligheterna att få den totala resurskakan för finansiering av radio och TV att växa är små och där

marknaden är för liten för att sidointäkter skall utgöra ett betydande resurstillskott.

I kapitel 11 **TV-avgiften** görs en analys av det svenska TV-avgiftssystemet under 1990-talet. Jag konstaterar att den svenska TV-avgiften är låg i förhållande till TV-avgiften i andra länder. TV-avgiftens ökning var störst under första hälften av 1990-talet. Eftersom hushållens disponibla inkomster minskade under denna period kom TV-avgiftens andel av den disponibla inkomsten att bli allt större. Från och med 1999 verkar det som att den andelen kommer att kunna minska. Jag pekar i detta kapitel också på behovet av att överväga olika sätt att öka antalet betalande TV-hushåll. Det skolk från att betala avgiften som i dag förekommer innebär betydande intäktsbortfall för public service-verksamheten. De resurser som årligen uteblir på grund av skolk kan uppskattas till i storleksordningen mellan 500 och 800 miljoner kronor. De uppgifter jag tagit del av tyder dock inte på att skolket ökat nämnvärt, åtminstone inte under den senaste tioårsperioden.

I kapitel 12 **System för medelstilldelning** behandlas programföretagens medelstilldelning. Dagens medelstilldelningssystem kännetecknas av att nivån på TV-avgiften är angiven i nominella belopp medan programföretagens medelstilldelning är reglerad genom ett särskilt SR-index som avspeglar löne- och prisutvecklingen. Jag kan konstatera att dagens system har brister. Riksdag och regering har genom konstruktionen av dagens medelstilldelningssystem inte information om den faktiska medelstilldelningen vid tiden för förslag respektive beslut. Enligt systemet skall riksdagen besluta om hur stora medel som får disponeras ur rundradiokontot, men riksdagen vet inte när beslutet tas hur stor medelstilldelningen slutligen blir. Således kan riksdagen inte i tillräcklig utsträckning överblicka effekter och konsekvenser av beslutet.

Även för programföretagen innebär dagens medelstilldelningssystem osäkerhet vid budgetering och planering. Eftersom det är relativt stora summor som skall fördelas (ca 5,5 miljarder kronor på de tre programföretagen) innebär en relativt liten ökning/minskning i SR-index ett stort tillskott/bortfall i kronor för respektive företag. En av de allvarligare bristerna är således avsaknaden av enkelhet och förutsebarhet. Systemet med slutjusteringar av SR-index leder till att vare sig statsmakterna eller programföretagen vet hur stor medelstilldelningen kommer att bli förrän långt efteråt. Vidare saknas med dagens system tydliga incitament för produktivitetsförbättringar i företagen.

Som en följd av analysen av dagens system och de problem som följer av detta diskuteras olika sätt att förenkla systemet för medelstilldelning. Det alternativ som jag förordar innebär att TV-avgiftsmedlen i fortsättningen skulle tillfalla programföretagen direkt, utan att mellanlanda på ett konto i Riksgäldskontoret (rundradiokontot). Riksdagen skulle med ett sådant system i princip endast fatta ett beslut, nämligen om TV-avgiftens storlek. Riksdagen skulle dock även behöva fatta beslut om att programföretagen har rätt att disponera medlen under tillståndsperioden och om fördelningen av medel mellan programföretagen.

Fördelarna med detta system är flera. För det första är systemet enkelt och tydligt och råder bot på de oklarheter som i dag gäller för budgetering och planering, såväl för riksdag och regering som för programföretagen. Problemet med att medelstilldelningen sker i ett gammalt prisläge skulle försvinna genom att kompensationsindex inte längre behövs. För det andra skapas en tydligare och renare relation mellan programföretagen och TV-avgiftsbetalarna. Det kommer således framgå tydligare än i dag att TV-avgiftsbetalarna i realiteten betalar sin avgift för den verksamhet som bedrivs av public service-företagen. Sannolikt ökar också incitamenten för programföretagen att genom ytterligare insatser få en ökad inbetalning av TV-avgifter. Med ett system med direkt finansiering får företagen ökade resurser om de kan få fler att betala sin TV-avgift.

Genom direktfinansieringen markeras också programföretagens oberoende i förhållande till staten ytterligare eftersom riksdag och regering inte längre skulle fatta årliga beslut om medelstilldelning.

I kapitel 13 **Inkomster, intäkter och kostnader** redovisas en lägesbeskrivning och en analys av programföretagens finansiella situation. I det sammanhanget görs också beräkningar utifrån olika antaganden när det gäller situationen på rundradiokontot de närmaste åren samt en bedömning av ordningen med att särskild medelstilldelning utgår till programföretagen för vissa bestämda ändamål. Här konstaterar jag bland annat att public service-företagens inkomster minskat från mitten av 1990-talet. Dock hade programföretagen tillsammans totalt högre inkomster år 1999 jämfört med år 1991.

Rundradiokontot kommer snabbt att förlora det överskott som nu finns, vilket huvudsakligen beror på att Teracom AB från år 2000 inte längre betalar in årliga medel till kontot för köpet av distributionsnätet. I de beräkningar som gjorts i detta kapitel har endast alternativet höjda TV-avgifter använts.

Om TV-avgiften höjs i takt med KPI, dvs. realt oförändrad TV-avgift (+128 kronor), under den kommande femårsperioden beräknas rund-

radiokontot med gjorda antaganden uppvisa ett stort underskott vid periodens slut. För att täcka detta underskott krävs, enligt de beräkningar som används här, en real höjning av TV-avgiften med drygt en procent per år, eller i storleksordningen totalt 230 kronor under femårsperioden. Om man dessutom skulle räkna med att programföretagen skall få ersättning för de parallellsändningskostnader som kommer att uppstå skulle större avgiftshöjningar bli nödvändiga. Då skulle TV-avgiften behöva höjas realt med två procent, eller drygt 300 kronor totalt under femårsperioden.

Som jämförelse kan nämnas att det mediepolitiska avtal som träffades i Danmark våren 2000 innebär att TV-avgiften under femårsperioden 2000–2004 kommer att höjas med motsvarande 460 svenska kronor.

När det gäller ordningen med att särskilda medel anvisas programföretagen för bestämda ändamål är min principiella uppfattning att detta bör undvikas. Principen bör vara att programföretagen får en samlad medelstilldelning, att de ekonomiska förutsättningarna är givna för en hel tillståndsperiod och att inga ändringar sker under perioden.

Sammanfattningsvis anser jag dock att de TV-avgiftshöjningar som kommer att behöva göras inte är större än vad som är rimligt, särskilt inte om en lösning för merkostnader vid parallellsändningar med analog och digital sändningsteknik väljs i enlighet med vad jag förordar.

I utredningsdirektiven anförs att jag skall analysera möjligheterna till och konsekvenserna av att införa mervärdesskatt på TV-avgiften. I kapitel 14 **Mervärdesskattefrågor** görs en analys av dessa frågor i förhållande till såväl EG-rätten som till svenska förhållanden och svensk lagstiftning. Jag menar att en rad skäl talar för att public service-företagen bör göras mervärdesskattepliktiga. Dagens mervärdesskatteregler medför problem för de svenska public service-företagens verksamhet. Det finns, enligt min mening, två avgörande skäl till varför public service-företagen bör bli mervärdesskattepliktiga.

För det första har reglerna på skatteområdet en betydande inverkan på det sätt som programföretagen väljer att bedriva sin produktionsverksamhet. Det är helt enkelt dyrare för public service-företagen att köpa produktion från utomstående, eftersom sådana tjänster innehåller momskostnader som public service-företagen inte kan göra avdrag för. Detta leder till att företagen hellre väljer att utföra tjänster i egen regi. Företagen stimuleras på så vis att vara självförsörjande, särskilt vad gäller personalintensiva tjänster. Det bör, enligt min mening, vara publicistiska och journalistiska bedömningar som avgör om en produktion skall göras inom företagen eller om förutsättningarna för en

mer ändamålsenlig och effektiv produktion skulle vara bättre om produktionen lades ut på en utomstående producent.

För det andra hindras företagen i dag från att organisera verksamheten på det mest ändamålsenliga sättet. Skattesystemet bör, enligt min uppfattning, inte styra företagens organisation och hantering av koncerngemensamma funktioner. I dag anpassas organisationen till skattesystemets utformning. Jag anser att verksamheten måste kunna organiseras utifrån vad som anses mest kostnadseffektivt och konkurrensneutralt. Sidoverksamhet som bedrivs på en konkurrensmarknad måste hållas klart åtskild, med egen finansiering och ekonomisk redovisning. Detta kan lämpligast åstadkommas genom att sådan verksamhet läggs i separata bolag. Sidoverksamheter skall inte som nu sammanblandas med företagens kärnverksamhet.

Public service-företagen har krävt att få bli mervärdesskattepliktiga av bland annat dessa skäl. Jag anser att detta krav är berättigat. För att komma till rätta med de effektivitetsproblem och de konkurrenssnedvridande effekter som uppstår anser jag att frågan bör ges en lösning före ingången av nästa tillståndsperiod, dvs. innan den 1 januari 2002.

Jag diskuterar också frågan om vilken skattesats som bör väljas vid införande av mervärdesskatt på TV-avgiften. Av den kostnadsredovisning som jag har inhämtat från programföretagen framgår att mervärdesskattekostnaden för den samlade verksamheten uppgick till 470 mkr under verksamhetsåret 1999. Detta utgör 8,3 procent av totala avgiftsmedel erhållna under 1999 (5 658 miljarder kronor). För att balansera utgående mervärdesskatt med den ingående mervärdesskatten i verksamheten krävs således att skattesatsen uppgår till minst 8,3 procent. Sverige tillämpar två reducerade skattesatser, 12 procent eller 6 procent. Bland de verksamheter som i dag omfattas av en skattesats om 6 procent finns bl.a. vissa kulturtjänster och allmänna nyhetstidningar m.m. En skattesats på 12 procent gäller för exempelvis livsmedel, persontransporter och hotellverksamhet.

Av olika skäl, bland annat med hänsyn till verksamhetens karaktär och en omsorg om att TV-avgiften inte skall behöva höjas på grund av införandet av moms, förordar jag att en skattesats på 6 procent väljs. Denna skattesats tillämpas också för andra kulturtjänster och dagstidningar.

I kapitel 15 **Reglering av programföretagens verksamheter** behandlas det regelverk som utgör en av grunderna för det allmännas inflytande på public service-företagen. Genomgången av regelverket görs för att klargöra vilka de formella ramarna är och kan vara för verksamheten i

en föränderlig mediesituation och vad som eventuellt måste framgå på annat sätt samt om det finns behov av ändringar i gällande lagstiftning. Publikens rätt att få program prövade hos Granskningsnämnden för radio och TV kräver en ändamålsenlig reglering, anpassad till den tekniska utvecklingen. I avsnittet behandlas också frågan om ordningen för uppföljning och granskning av programverksamheten.

Kapitlet inleds med principiella utgångspunkter för public service-företagens ansvar gentemot sina uppdragsgivare, den svenska allmänheten. Jag konstaterar att följande allmänna principer bör gälla för hur programföretagens uppgifter bör avgränsas.

- All verksamhet som programföretagen bedriver skall ha anknytning till uppdraget att bedriva radio- och TV-sändningar i allmänhetens tjänst (kärnverksamheten).
- All medieverksamhet som programföretagen bedriver skall uppfylla de krav som gäller för kärnverksamheten.
- Programföretagen skall inte bedriva verksamhet som kan hota den publicistiska självständigheten eller som kan leda till att kärnverksamheten utarmas.

I takt med att informationstekniken utvecklas förbättras möjligheterna att ge radio- och TV-programmen ett mervärde för publiken. Internet kan vara ett viktigt redskap för att komplettera och ge ytterligare information i anslutning till programverksamheten i radio och TV. Radio- och TV-verksamheten medför också att det inom företagen samlas produkter, kompetenser och resurser som kan användas även för andra ändamål. Detta gäller bl.a. uthyrning av tillfällig överkapacitet, att programidéer eller färdiga program kan säljas till andra radio- och TV-företag och att distributionsteknik som har anskaffats för den egna verksamheten också kan betjäna andra programföretag. Mycket av detta sker redan i dag.

Det är givetvis viktigt att public service-företagen ges möjligheter ligga långt framme när det gäller utveckling och tillämpning av ny teknik. Programföretagen bör kunna bedriva verksamhet via andra medier än radio och TV så länge det handlar om att stödja programverksamheten, öka tillgängligheten och skapa ett mervärde för publiken. Det skulle däremot vara tveksamt eller direkt olämpligt om dessa verksamheter utvecklades så att de förlorade sitt direkta samband med radio- och TV-sändningarna.

Det är också rimligt att programföretagen kan sälja program eller hyra ut resurser om det innebär att resurser som i första hand är anskaffade för den egna verksamheten får en högre utnyttjandegrad. På så sätt blir det möjligt att hålla en hög kompetens på olika specialområden där underlaget annars kan bli för litet. En förutsättning är att sådan verk-

samhet bedrivs på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster.

Det blir betydligt mer tveksamt om programföretagen skulle bygga upp en organisation som är större än vad som behövs för att klara de egna behoven och där t.ex. uthyrning till utomstående är en del av verksamhetsidén. Detta gäller givetvis i särskilt hög grad om verksamheten är förenad med ett ekonomiskt risktagande eller om de priser som utomstående betalar inte avspeglar programföretagens alla kostnader, dvs. om det finns risk att verksamheten subventioneras med TV-avgiftsmedel.

Den publicistiska självständigheten och oberoendet är grunden i public service-uppdraget. Regelverk, ägarförhållanden och finansieringssätt syftar alla till att skapa förutsättningar för programföretagens självständighet och oberoende såväl i förhållande till staten som till kommersiella och andra intressen.

Mot denna bakgrund är det nödvändigt att programföretagen inte engagerar sig i verksamheter som skulle kunna hota självständigheten eller oberoendet. Som exempel kan nämnas att programföretagen inte bör göra sig beroende av samarbete med kommersiella aktörer eller av kommersiell finansiering.

Generellt är en utveckling mot att public service-företagens program och tjänster görs tillgängliga på flera sätt än tidigare positiv för publiken. Samtidigt bör man beakta att alla nya distributionsformer ännu inte är tillgängliga för alla. Traditionella radio- och TV-sändningar når i dag i princip samtliga hushåll i Sverige. Nära nog samtliga hushåll tar dessutom del av public service-företagens sändningar i dess traditionella form. Frågan om att använda nya distributionsformer är givetvis också en fråga om resurser. Public service-företagens kärnverksamhet finansieras med TV-avgiftsmedel. Det finns gränser för hur mycket medel som kan fås på denna väg, varför ett balanserat förhållningssätt i fråga om ett vidgat uppdrag till nya verksamheter blir nödvändigt.

Jag konstaterar också att de regleringsmässiga förutsättningarna är olika beroende på vilket sätt programföretagen publicerar material. Av den genomgång som gjorts kan jag dra slutsatsen att regeringen i dagsläget inte kan ställa upp särskilda villkor för SVT:s eller övriga programföretags sändningar som sker via exempelvis satellit, text-TV eller Internet. Den tekniska utvecklingen kan därmed få sådana konsekvenser att innebörden i public service-uppdraget riskerar att tunnas ut i takt med att allt fler distributionsformer används.

Enligt min mening är det olämpligt att de grundläggande regler som alltjämt bör gälla för public service-verksamheten, t.ex. kraven på saklighet och opartiskhet och förbudet mot reklam, inte är tillämpliga i den mån företagen sänder i nya distributionsformer. Principen bör vara att

samma regler så långt möjligt gäller för sändningarna oavsett distributionsform. Mot denna bakgrund pekar jag på behovet av att se över gällande lagstiftning.

Jag har i utredningsarbetet inte funnit några argument som talar emot ordningen med att Granskningsnämnden för radio och TV genom efterhandsgranskning av program övervakar efterlevnaden av tillståndsvillkoren och lagbestämmelserna om sändningarnas innehåll samt har uppgiften att granska företagens public service-redovisningar. Denna ordning bör, enligt min mening, gälla även fortsatt.

I kapitel 16 **Åtskillnad mellan kärnverksamhet och sidoverksamheter** behandlas frågan om vilka verksamheter som bör kunna finansieras med TV-avgiftsmedel och vilka som bör ha andra intäkter. I sammanhanget tas särskilt frågan om programföretagens Internetverksamhet upp. Slutligen diskuteras också om ordningen för revision och redovisning i programföretagen är ändamålsenlig.

Som framgått tidigare har stora förändringar påbörjats de senaste åren vad gäller public service-företagens distribution. På sikt kan helt nya verksamhetsformer komma att uppstå. Mot bakgrund av nuvarande public service-uppdrag samt de beslut som riksdag och regering fattat de senaste åren kan jag konstatera att följande verksamheter bör betraktas som verksamheter som ingår i uppdraget och som därmed bör kunna finansieras med avgiftsmedel:

- Produktion och inköp av radio- och TV-program
- Utsändning av radio- och TV-program via marksändningar
- Utveckling av nya programformer och programkanaler i samband med övergången till digital sändningsteknik, t.ex. interaktiva tjänster kopplade till radio- och TV-programmen
- Direkt programrelaterad verksamhet på Internet, t.ex. företagens webbplatser med möjlighet att ta del av information och fördjupning och att se och lyssna på radio- och TV-program.

Generellt kan konstateras att de verksamheter som inte utgör en del av kärnverksamheten och därmed inte skall finansieras med TV-avgiftsmedel bör betraktas som sidoverksamheter. Sådana verksamheter skall således täcka sina egna kostnader och i övrigt bedrivas på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster.

Programföretagens verksamhet på Internet är särskilt svår att bedöma i detta avseende. Å ena sidan kan Internet betraktas som en självklar del av public service-företagens verksamhet genom att det utgör ett sätt att komplettera och ytterligare öka tillgängligheten till programföretagens

programverksamhet. I det fallet bör Internetverksamheten självfallet kunna finansieras med avgiftsmedel. Frågan är dock en annan om programföretagen skulle bedriva verksamhet som enbart finns på nätet. Då är det inte längre självklart att verksamheten kan finansieras med TV-avgiftsmedel eller att företagen överhuvudtaget bör bedriva sådan verksamhet.

Samtliga tre programföretag önskar utvidga sin verksamhet på Internet. Dels handlar det om att bedriva verksamhet som kan ses som ett direkt komplement till radio- och TV-programmen, dels vill företagen bland annat ge publiken ytterligare möjligheter att genom egna val få tillgång till program från t.ex. arkiven. Den exakta utformningen av verksamheten på Internet är ännu inte helt tydlig i något av företagen.

Inför ett ställningstagande till omfattningen av public service-företagens engagemang i verksamhet på Internet bör faktorer som tillgänglighet, regler, kostnader, integritet och oberoende och konkurrensneutralitet vägas in.

En grundläggande princip för public service-företagens programverksamhet bör även i fortsättningen vara att sändningarna skall vara tillgängliga för alla utan krav på särskilda avgifter utöver erlagd TV-avgift. Det kan dock på sikt komma att utvecklas tjänster som kräver extra intäkter, t.ex. när program från arkiven görs tillgängliga på begäran av enskilda. Kostnader uppstår då för exempelvis administration och upphovsrättsersättningar. Det kan, enligt min mening, vara motiverat med särskilda avgifter för de som önskar ta del av sådana tjänster som går utöver radio- och TV-sändningarna.

I kapitlet konstaterar jag också att det finns anledning att förtydliga systemet för kontroll och revision av de dokument där programföretagen lämnar redovisning till statsmakterna om resursanvändning m.m. Genom TV-avgiften ställs allmänhetens medel till public service-företagens förfogande. Det är naturligt att ställa höga krav på öppenhet och insyn i en verksamhet med de förutsättningar som gäller för dessa programföretag.

Behovet av ett större och mer samlat grepp på framtidsfrågorna för radio och TV i allmänhetens tjänst ökar. Jag har på den korta tid som stått till mitt förfogande inte kunnat göra en fullständig bedömning av vilka större förändringar som kan bli nödvändiga med anledning av denna utveckling. Nuvarande struktur med separata programföretag och med dagens finansieringsförutsättningar kan, enligt min mening, fungera väl ytterligare en tillståndsperiod.

I kapitel 17 **Övriga framtidsfrågor** föreslår jag att en utredning bör tillsättas redan vid ingången av en ny tillståndsperiod med uppgift att se över frågan om public service-verksamhetens förutsättningar i ett större

sammanhang. En sådan utredning bör särskilt överväga vilken organisationsform för public service-verksamheten som på längre sikt är mest ändamålsenlig med tanke på konvergens, nya medier, ökade förutsättningar för interaktivitet m.m.

Som tidigare konstaterats sker stora förändringar inom medieområdet. Utvecklingen går mot integration av olika medieformer i en och samma verksamhet. Konvergensutvecklingen innebär att public service-verksamheten i framtiden kommer bedrivas inom ramen för en allt större internationell och kommersiellt driven mediemarknad. Mycket talar för att de kommersiella aktörer som överlever i konkurrensen kommer att bli allt starkare. Utvecklingen går fort, men präglas också av en betydande osäkerhet. Det är dock klart att public service-företagen kommer att ställas inför nya utmaningar.

Det är av stor vikt att public service-företagen kan planera för en verksamhet som är slagkraftig och kan möta publikens behov också på lång sikt. Även i en konvergerad medievärld med stora tekniska förändringar bör public service-företagens utgångspunkt vara att gamla såväl som nya tjänster skall baseras på ett programinnehåll som motsvarar de högt ställda förväntningar allmänheten har rätt att ha. Mycket talar därför för att programföretagen bör utveckla en gemensam strategi för den samlade programverksamheten. Utgångspunkten bör vara att publicistiska bedömningar avgör i vilka medier programmen skall sändas i snarare än en viss företagsstruktur.

Enligt Radio- och TV-lagen skall tillstånd som meddelas av regeringen gälla för en viss tid. De senaste tillståndsperioderna har varit av olika längd. Perioden före nuvarande tillståndsperiod var fyra år (1993–1996) och nuvarande period är fem år (1997–2001).

Olika förhållanden bör beaktas vid valet av en lämplig tillståndsperiod. En fördel med en lång tillståndsperiod är att programföretagen kan ges långsiktiga planeringsförutsättningar, vilket underlättar såväl företagens egna planering som deras relationer med olika aktörer i omvärlden. Mot en lång tillståndsperiod talar bl.a. de stora förändringar på teknikens område som är att vänta också under den närmaste perioden. Vad som särskilt komplicerar bedömningen är frågan om en övergång från analog till digital sändningsteknik. Det finns en risk att ett beslut om riktlinjer för en alltför lång period kan verka hämmande för företagens möjligheter att anpassa sig till den pågående utvecklingen.

Mot bakgrund av de resonemang jag fört ovan om behovet av att inom en snar framtid se över förutsättningarna för public service-verksamheten i större skala än som nu varit möjligt, anser jag att tillståndsperioden inte bör vara längre än fem år (2002–2006).

# 1 Inledning

## 1.1 Utredningens uppdrag och arbete

Regeringen har i direktiven till denna utredning lagt särskild vikt vid det faktum att villkoren för radio och TV i allmänhetens tjänst skall ha en bred parlamentarisk förankring. Därför skall arbetet med att ta fram regeringens proposition med förslag till riktlinjer för radio och TV i allmänhetens tjänst för nästa tillståndsperiod ske under medverkan av en beredningsgrupp där samtliga riksdagspartier är företrädda. Min uppgift har varit att förse denna parlamentariska beredningsgrupp med ett brett underlag för dess framtida ställningstaganden.

Utredningsdirektiven är mycket omfattande och täcker snart sagt varje aspekt av den svenska public service-verksamheten. Jag har haft relativt kort tid till mitt förfogande, varför det underlag jag här presenterar snarare har karaktären av en översiktlig beskrivning av gällande uppdrag, angelägna frågeställningar och problem än en fullständig genomgång och analys av alla aktuella frågeställningar.

Denna utrednings syfte är inte i första hand att utvärdera eller bedöma måluppfyllelsen i public service-verksamheten. På vissa områden görs sådana bedömningar av verksamheten hittills under nuvarande tillståndsperiod. Min ambition har dock varit att presentera ett underlag som belyser svensk radio och TV i allmänhetens tjänst ur olika perspektiv, utifrån de frågeställningar som anges i direktiven, och att detta underlag kan tjäna som en startpunkt för vidare diskussion i den parlamentariska beredning som tar vid när mitt arbete är slutfört. I den mån detta underlag blir föremål för remissbehandling kommer ytterligare information att kunna läggas till den bild jag här presenterar.

Avsikten är att betänkandet skall kunna läsas som en uppdaterad sammanställning av relevanta fakta och resonemang kring den svenska public service-verksamheten, statsmakternas krav på densamma och de utmaningar som verksamheten står inför. Dessutom diskuteras, där det varit möjligt, alternativa lösningar på framtida riktlinjer för företagens uppdrag.

Riksdagens kulturutskott har i två betänkanden under 1999 och 2000, med anledning av motioner i riksdagen, berört de frågor jag haft i

uppdrag att behandla (1999/2000:KrU1 och 1999/2000:KrU8). Jag har i mitt arbete försökt att så långt möjligt tillgodose de önskemål om information som utskottet ger uttryck för. Merparten av utskottets önskemål täcks för övrigt av direktiven till denna utredning.

Utredningsarbetet har skett i dialog med Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB och har därmed inneburit att material tagits fram i nära och fortlöpande samverkan med programföretagen och deras dotterbolag. Samtliga tre programföretag har lämnat var sitt sammanhållet dokument till utredningen där respektive företags synpunkter på direktiven och de ytterligare frågor jag ställt i utredningsarbetet redovisas. När jag i betänkandet hänvisar till programföretagens synpunkter, önskemål m.m. är källan, om inget annat sägs, dessa dokument (dir. 63/00, 64/00, 65/00). Andra källor av vikt är programföretagens årsredovisningar, budgetunderlag och public service-redovisningar för perioden 1997–2000. Därutöver har jag haft samtal med en rad företrädare för respektive programföretag.

Jag har också, i enlighet med utredningsdirektiven, haft samråd med Utredningen om erfarenheter av branden i Göteborg (Fö 1999:02) och Digital-TV-kommittén (Ku 1997:06).

En av många utgångspunkter för mitt arbete har varit att ta del av den omfattande vetenskapliga forskning på medieområdet som finns såväl i Sverige som i andra länder. Jag har också beställt underlag från ett antal svenska medieforskare. Vid institutionen för journalistik och masskommunikation vid Göteborgs universitet har utarbetats ett underlag för kap. 5 om svenska folkets syn på radio och TV i allmänhetens tjänst. Underlaget är skrivet av doktoranden Anna Maria Jönsson under ledning av professor Lennart Weibull.

Professor Karl-Erik Gustafsson vid Handelshögskolan i Göteborg har författat ett underlag om olika finansieringsmetoder för radio och TV, som utgör ett av underlagen för kap. 10. Professor Olle Findahl vid Umeå universitet och professor Lowe Hedman vid Uppsala universitet har tagit fram underlag till utredningen om den svenska TV- respektive radiomarknaden. Kap. 14 om mervärdesskattefrågor har utarbetats med hjälp av utredningens expert Ulrika Hansson.

Utredningen har också varit i kontakt med ett stort antal enskilda och företrädare för olika intresseorganisationer, forskarsamhället, myndigheter, andra medieföretag m.fl. Vi har genomfört två studieresor till Danmark och Storbritannien samt en del resor inom landet. Vi har också beställt material från Norge, Danmark, Finland, Storbritannien, Nederländerna och Spanien.

Bland det material jag nu överlämnar till Kulturdepartementet finns, utöver detta betänkande och den antologi med bidrag från elva olika skribenter jag gav ut i mars 2000, programföretagens underlag till

utredningen, de underlag från medieforskare som beskrivits ovan samt de övriga skrivelser som inkommit till utredningen, bl.a. från olika intresseorganisationer på kulturområdet, från företrädare för delar av handikapprörelsen och från organisationer som företräder olika språkgrupper och minoritetsgrupper.

På grund av att detta betänkande har karaktären av ett underlag för fortsatt beredning snarare än ett förslag i traditionell mening har jag valt att låta mina bedömningar framgå i löpande text. De är dock samlade i särskilda avsnitt i varje kapitel. Delar av betänkandet utgör bakgrundsbeskrivningar, medan det på vissa håll också finns resonemang som har karaktären av ställningstaganden eller förslag från min sida.

I kap. 2 redogör jag kortfattat för public service-verksamhetens framväxt i Sverige och utvecklingen sedan dess fram till dagens uppdrag. I kap. 3 presenterar jag min bild av väsentliga utvecklingsdrag i det svenska och i viss mån det internationella medielandskapet och vilka konsekvenser utvecklingen kan antas få för den svenska public service-verksamheten. Framställningen avser bl.a. de senaste decenniernas erfarenheter från såväl svensk som utländsk medieforskning. I kap. 4 redogör jag för undersökningar av programutbudet i svensk radio och TV under 1990-talet.

I kap. 5 presenteras en undersökning av svenska folkets syn på, inställning till och förtroende för svensk radio och TV i allmänhetens tjänst. I kap. 6 går jag sedan igenom de principer som enligt min mening bör gälla för public service-företagens programuppdrag samt behandlar de särskilda programfrågor som anges i utredningsdirektiven, bl.a. frågor om avvägningen mellan kvalitet och kvantitet, företagens kulturansvar och uppgifterna att särskilt beakta funktionshindrades situation samt etniska och språkliga minoriteter.

I kap. 7 behandlar jag dels frågan om relationen mellan statsmakterna och programföretagen, dels de frågor som tas upp i direktiven som rör villkor för programföretagens inre organisation, exempelvis villkor om att en viss del av programproduktionen skall ske utanför Stockholm, utomståendes medverkan i programproduktionen och nyhetsverksamheten inom SVT. I kap. 8 behandlas Utbildningsradions verksamhet samlat, dels utifrån de frågeställningar som anges i direktiven, dels med hänsyn till de önskemål som Utbildningsradion och övriga programföretag själva tagit upp i sina underlag till utredningen. I detta kapitel diskuteras också möjligheterna att stärka programföretagens samlade folkbildningsansvar.

Kap. 9 handlar om distribution av programföretagens sändningar, med fokus på frågeställningen om en övergång från analog till digital sändningsteknik för radio och TV. I kap. 10 redogörs för erfarenheter under 1990-talet vad gäller olika metoder att finansiera radio och TV i

allmänhet och public service-radio och TV i synnerhet samt min bedömning vad gäller den huvudsakliga finansieringen för den närmaste framtiden.

I kap. 11 görs en kort analys av det svenska TV-avgiftssystemet under 1990-talet fram till i dag, där jag bl.a. pekar på behovet av vissa ändringar i lagen om TV-avgift. Därefter behandlas i kap. 12 dagens system för medelstilldelning till programföretagen. Som en följd av analysen av dagens system och de problem som följer av detta diskuteras olika sätt att förenkla systemet för medelstilldelning. I kap. 13 redovisas en lägesbeskrivning och en analys av programföretagens finansiella situation. I det sammanhanget görs också beräkningar utifrån olika antaganden när det gäller situationen på rundradiokontot (där TV-avgiftsmedlen samlas) de närmaste åren samt en bedömning av ordningen med att särskild medelstilldelning utgår till programföretagen för vissa bestämda ändamål.

I utredningsdirektiven anförs att jag skall analysera möjligheterna till och konsekvenserna av att införa mervärdesskatt på TV-avgiften. I kap. 14 görs en analys av dessa frågor i förhållande till såväl EG-rätten som till svenska förhållanden och svensk lagstiftning.

I kap. 15 behandlas det regelverk som utgör en av grunderna för det allmännas inflytande på public service-företagen. Genomgången av regelverket görs för att klargöra vilka de formella ramarna är och kan vara för verksamheten i en föränderlig mediesituation och vad som eventuellt måste framgå på annat sätt samt om det finns behov av ändringar i gällande lagstiftning. I kapitlet behandlas också frågan om ordningen för uppföljning och granskning av programverksamheten.

Frågan om programföretagens kärnverksamhet respektive olika sidoverksamheter när det gäller finansiering m.m. diskuteras i kap. 16. I sammanhanget tas särskilt frågan om programföretagens Internetverksamhet upp. Slutligen diskuteras behov av förändringar av ordningen för revision och redovisning i programföretagen.

Till det avslutande kap. 17 har förts de frågor som jag av olika anledningar inte kunnat behandla i tillräcklig omfattning och som därför får hanteras i andra sammanhang. Jag tar också upp behovet av att public service-verksamhetens uppdrag, inriktning och organisation på längre sikt bör utredas i ett större sammanhang samt frågan om den kommande tillståndsperiodens längd.

# 2 Radio och TV i allmänhetens tjänst

## 2.1 Inledning

Särskilda villkor för radio och TV gäller i de flesta länder. Villkoren har sin grund både i den genomslagskraft dessa medier har och i att frekvensbristen, åtminstone hittills, gjort det nödvändigt att begränsa antalet programföretag som sänder till hela befolkningen. Innehållet i krav och reglering varierar mellan länder och över tid. Vanligt är att de omfattar sändningarnas räckvidd, sammansättningen av programmen och relationen till den politiska makten.

En grundläggande princip för svensk politik på radio- och TV-området har alltsedan radiomediet introducerades i Sverige på 1920-talet varit att hela befolkningen skall ges tillgång till ett allsidigt och oberoende utbud. Tekniska eller geografiska hinder skall inte stå i vägen för att hela programutbudet skall komma alla till del.

Radio- och TV-sändningar i Sverige bedrevs redan tidigt av ett monopolföretag med förpliktelser att svara för att hela folket skall ha tillgång till ett programutbud som präglas av mångfald och hög kvalitet. Den princip som har gällt för svensk radio och TV sedan starten 1925 kan karaktäriseras som ett *reglerat oberoende*. De allmänna villkoren för radio- och TV-verksamheten har fastställts av riksdag och regering på sådant sätt att allsidighet, kvalitet, minoritetshänsyn, decentralisering och ett betydande mått av intern mångfald skall gälla. Inom dessa ramar är det emellertid programföretagen som självständigt avgör hur programverksamheten skall utformas. Även för tiden efter att det legala monopolet upphörde med början i slutet av 1970-talet har en stor del av de nationella radio- och TV-sändningarna bedrivits inom ramen för en public service-verksamhet, eller *radio och TV i allmänhetens tjänst*.[1]

Public service-företagen Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) har en sär-

[1] I detta betänkande används begreppen radio och TV i allmänhetens tjänst och public service-radio och TV synonymt. Med dessa begrepp avses de med TV-avgiftsmedel finansierade svenska företagen Sveriges Radio, Sveriges Television och Sveriges Utbildningsradio.

ställning genom uppdraget att bedriva radio- och TV-sändningar till hela landet, samtidigt som företagen finansieras genom en offentligrättslig avgift. Det har ansetts naturligt att ställa höga krav på en verksamhet som har denna särställning.

Synen på vad som bör vara kärnan i public service-verksamheten har skiftat över tiden och därmed också statsmakternas krav. Vissa grundläggande förutsättningar har emellertid varit relativt stabila under hela den tid verksamheten har pågått. Vad som är att betrakta som public service kan sägas vara föremål för en samverkan mellan de allmänna krav och riktlinjer statsmakterna formulerar och den självständiga ställning programföretagen har att utifrån dessa riktlinjer bedriva verksamheten.

## 2.2 Historik

Organisationen av den svenska radioverksamheten kom i första hand att präglas av utvecklingen i Storbritannien, även om erfarenheterna av radions introduktion i USA år 1920 också påverkade Sveriges ställningstagande. I USA hade nämligen en helt annan tradition etablerats. Det kommersiella system med reklamfinansierad radio och senare även TV som utvecklades i USA betydde att statens reglering inledningsvis inskränktes till att främst gälla tilldelning av frekvenser. I de flesta europeiska länder valde man emellertid att under slutet av 1920-talet, efter brittisk förebild, organisera radiosändningarna i form av nationella monopol där ett eller flera allmännyttiga företag fick sändningsrätten.

BBC:s förste chef, och den som sedermera fått personifiera den ursprungliga definitionen av public service-begreppet, John Reith, utvecklade tanken om verksamhetens ”public service-karaktär” på följande sätt:

1. Den skall skyddas från kommersiella påtryckningar
2. Hela landet skall nås av dess sändningar
3. Den skall organiseras som ett monopol
4. Programmen skall ha hög kvalitet

I Sverige fick AB Radiotjänst år 1925 ensamrätten till radiosändningar. Radion betraktades som ett företag i allmänhetens tjänst som i princip skulle stå fritt gentemot staten och andra maktcentra, men staten skulle utöva en kontrollerande verksamhet och ytterst garantera den ekonomiska basen genom att radion finansierades genom licensavgifter. Staten skulle dock ha ansvaret för sändaranläggningar och sköta den tekniska distributionen av programmen till allmänheten. Alltifrån starten har

verksamheten reglerats genom avtal mellan staten (först företrädd av Telegrafstyrelsen, sedan av regeringen) och företaget.

Det första avtalet mellan staten och Radiotjänst från år 1924 innehåller krav på att programmen skall vara av växlande art, skänka god förströelse, vara ägnade att vidmakthålla allmänhetens intresse för rundradio, hållas på en hög ideell, kulturell och konstnärlig nivå samt vara präglade av vederhäftighet, saklighet och opartiskhet. Vidare skulle verksamheten bedrivas så att folkupplysningen och folkbildningsarbetet befrämjas. Avtalet innehåller även förbud mot reklam samt krav på att enskilds rätt ej kränks och att myndighetsmeddelanden skall sändas utan särskild ersättning. Flera av dessa grundläggande principer består, om än något annorlunda formulerade, än i dag.

Principen att public service-företagen självständigt utformar programverksamheten utifrån allmänna riktlinjer beslutade av regering och riksdag har legat fast under hela radions och televisionens historia i Sverige. I nästa avsnitt ges en översiktlig beskrivning av några viktiga utvecklingsdrag i den svenska public service-verksamhetens historia.

## 2.3 Uppdragets förändring över tiden[2]

Under de snart åtta decennier som public service-radio och TV bedrivits i Sverige har vid att fåtal tillfällen statliga utredningar tillsatts för att förbereda beslut om statsmakternas riktlinjer för verksamheten. De stora utredningarna har oftast haft en parlamentarisk sammansättning med bred expertmedverkan och i bästa fall utgjort en slags ideologiska idédokument med en så bred politisk uppslutning som vid respektive tidpunkt var möjlig kring synen på radion och televisionen. Karakteristiskt för tiden före televisionens introduktion var dock att radiomediet inte var föremål för någon omfattande partipolitisk diskussion. I stort sett överlät de sittande regeringarna agerandet på Radiotjänst och statliga Telegrafstyrelsen som också hade en viktig roll vid radions introduktion.

Den första stora offentliga utredningen var 1933 års rundradioutredning, därpå följde en utredning år 1943 och ytterligare två på 1950-talet. Som en klassiker i ämnet brukar framhållas 1960 års radioutredning som efter fem års omfattande utredning presenterade sitt betänkande Radions och televisionens framtid i Sverige. (SOU 1965:20).

[2] Avsnittet bygger i huvudsak på de utredningar, propositioner och utskottsbetänkanden som behandlat frågan under perioden. För historiska genomgångar av svensk public service-radio och TV se också b.l.a. Elgemyr 1996, Hadenius/Weibull 1999, Hadenius 1999.

För tiden fram till mitten av 1950-talet innebar radio i Sverige sändningar i endast en kanal, huvudsakligen nyheter från TT, folkbildningsprogram och underhållning. Denna tid präglades av en från Sveriges Radios sida försiktig hållning till samhällsämnen och debatt. Betecknande var kanske att radions medarbetare under denna tid vanligen kallades ”Radio*tjänstemän*”. Vid tiden för televisionens introduktion 1956 hade radion påbörjat en utveckling där programutbudet breddades och sändningstiden ökade. 1960 års radioutredning konstaterade också att medierna gradvis fått en allt större betydelse för samhällsdebatten: ”den offentliga debatten i allmänhet, och den politiska debatten i synnerhet, har på senare år i viss mån anpassat sig efter etermediernas arbetssätt”.

Grundsynen i 1960 års radioutrednings förslag kom att få stor betydelse för den fortsatta radio- och TV-verksamheten i Sverige. För första gången gjordes ett försök att definiera vad public service innebar för svenska etermedier. En viktig tanke var att decentralisera beslut och säkra en mångfald i programverksamheten. Principen om att etermedierna skulle garanteras frihet och integritet i förhållande till såväl politiska som kommersiella intressen underströks. Denna frihet måste, enligt utredningen samtidigt förenas med en ”medveten strävan till objektivitet och saklighet i det samlade programutbudet och innefatta möjligheter för olika åsikter och meningsriktningar att komma till tals”. Några detaljerade föreskrifter för programverksamhetens närmare innehåll skulle inte förekomma, ansåg utredningen.

Riksdagens beslut år 1966 innebar bl.a. att en andra TV-kanal startades vid årsskiftet 1969/70 i syfte att ge publiken större valfrihet och förbättra möjligheterna till debatt och opinionsbildning. Bland de som i slutet av 1960-talet var kritiska mot monopolet förespråkades en kommersiellt finansierad kanal i linje med det brittiska duopolet med licensfinansierade BBC och reklamfinansierade ITV. Det blev dock inte en privat kommersiell kanal utan ytterligare en kanal inom monopolföretaget Sveriges Radio. De båda TV-kanalerna fick likvärdiga uppdrag och skulle vara resursmässigt likställda och ha egna nyhetsredaktioner. Behovet av konkurrens och mångfald ansågs kunna tillgodoses genom att ”en stimulerande tävlan” skulle råda mellan kanalerna. De två kanalerna nådde en stor publik och naturligt nog ökade sändningstiden kraftigt, vilket också ledde till ökade tittartider. Samtidigt beslutades att distriktsverksamheten i både radio och TV skulle byggas upp – minst en fjärdedel av riksutbudet skulle nu produceras utanför Stockholm. Avtalet mellan staten och Sveriges Radio kom att sträcka sig över en lång period (1967–1979).

**Avtalsperioden 1979–85**

Nästa stora utredning, den parlamentariskt sammansatta 1974 års radioutredning (arbetade under åren 1974–77) är den senaste i sitt slag som haft i uppdrag att i ett sammanhang behandla samtliga aspekter på den svenska public service-verksamheten (eller radio- och TV-politiken överhuvudtaget).[3] För tiden därefter har förberedelserna för riksdagens beslut om riktlinjer för verksamheten skett på andra sätt än genom samlad offentlig utredning.

Under 1970-talet pågick en ganska häftig debatt om en påstådd vänstervridning av samhällsdebatt och nyhetsrapportering inom Sveriges Radio. Andra ansåg att verksamheten hade ett alltför centralistiskt perspektiv. Radioutredningen föreslog dock inga omfattande förändringar av kraven på programverksamheten utan underströk de principer som hävdats av 1960 års radioutredning. Viktigt för utredningen var dock att knyta an till de kulturpolitiska mål som antogs av riksdagen 1974. Utredningen förordade också ökade krav på insyn i programverksamheten genom att föreslå inrättandet av nio regionala publikråd som skulle ge radion och televisionen vidgade kontakter med allmänheten och skilda publikgrupper. Förslaget kom dock inte att realiseras.

Genom 1978 års riksdagsbeslut kom Sveriges Radio att omorganiseras till en sammanhållen koncern med ett moderbolag, Sveriges Radio, och fyra dotterbolag, Sveriges Television AB, Sveriges Riksradio AB, Sveriges Lokalradio AB och Sveriges Utbildningsradio AB.[4] Moderbolagets viktigaste uppgifter var att svara för en samordnad resursplanering för den samlade verksamheten, att besluta om medelstilldelning till programföretagen, att fördela sändningstid mellan företagen och att tillsätta majoriteten av ledamöterna i programföretagens styrelser. Dotterbolagen hade dock ansvaret för utformningen av programverksamheten.

1966 års modell för kanalkonkurrens i TV kvarstod. Ett visst resurstillskott tillfördes verksamheten i syfte att åstadkomma kvalitetsförbättringar i programverksamheten. Företagens kulturpolitiska ansvar betonades genom att särskilda villkor fördes in i avtalet och genom viss resursförstärkning som skulle göra det möjligt för radio och TV att spela en mer aktiv kulturpolitisk roll. Även decentraliseringskravet betonades och distriktsverksamheten kom den närmaste tiden att byggas ut kraftigt inom riksradion och i än högre grad inom Sveriges Television. Regionala nyhetssändningar skulle nu omfatta hela landet. Vidare genomfördes en

[3] SOU 1977:19 *Radio och TV 1978-1985*
[4] Prop. 1977/78:91, KrU24, rskr. 337

ordning med automatisk kompensation för kostnadsökningar genom ett särskilt index.

Ett principiellt viktigt beslut togs av den borgerliga regeringen 1978 då en försöksverksamhet med närradio tilläts utanför public service-sfären. Från början sände främst kyrkor och samfund, men några år senare började även politiska organisationer hitta till det nya mediet. Också kommersiella aktörer började intressera sig för den nya radion.

År 1978 resulterade ett mångårigt utredningsarbete om utbildningsverksamhet genom radio och TV (TRU-kommittén) i beslut om ett nytt bolag, Sveriges Utbildningsradio AB. Detta bolag tog över TRU-kommitténs projektverksamhet samt delar av Sveriges Radios skattefinansierade utbildningsprogramverksamhet. Utbildningsradion organiserades som ett dotterbolag i Sveriges Radio-koncernen.

### Avtalsperioden 1986–1992

På 1980-talet accentuerades kritiken mot public service-företagens dominans, såväl i Sverige som i övriga västeuropeiska länder. Public service-företag kritiserades för centralism och alltför omfattande byråkrati. I Sverige, liksom i många andra länder, svarade public service-företaget bl.a. genom att decentralisera stora delar av programproduktionen inom företaget och öka andelen utläggningar av produktion. Samtidigt påbörjades ett omfattande moderniseringsarbete inom programföretagen, något som bl.a. ledde till rationaliseringar av verksamheten.

Inför regeringens arbete med förslag till riktlinjer för ny avtalsperiod hade Sveriges Radiokoncernen inkommit med en s.k. initiativskrivelse med förslag om organisation m.m. av företagets verksamhet under kommande avtalsperiod. En parlamentarisk beredning tillsattes i januari 1985 med uppgift att behandla frågor inför förberedelserna för den nya avtalsperioden.

1986 års riksdagsbeslut innebar att en rad avregleringar infördes i syfte att verksamheten lättare skulle kunna anpassas till den förändrade mediesituationen. Bl.a. fick Sveriges Radio rätt att själv bestämma om sändningstidens längd och om distriktsindelningen samt rätt att initiera utredningar om förändringar. Tillstånd gavs till ett fjärde FM-nät (P4) som i huvudsak skulle förbehållas lokalradion. Genom att lokalradions sändningar nu koncentrerades till en egen kanal kom sändningstiden i radion att öka kraftigt. Sveriges Television medgavs rätt att ändra inriktningen av TV-kanalerna så att distriktsverksamheten koncentrerades till en kanal, TV 2 (rikskanalen).

Riksdagens beslut år 1986 innebar dock inga större förändringar av programverksamhetens uppdrag och inriktning.

I mitten av 1980-talet lade satellittekniken och en omfattande kabelutbyggnad grunden för framväxten av en reell konkurrens även på den svenska marknaden. När Stenbeckssfärens Londonbaserade TV3 startade på nyårsafton 1987 bröts i praktiken public service-televisionens monopolställning i Sverige. TV3:s inträde på den svenska marknaden väckte åter liv i den gamla tanken från 1960-talet om en Sverigebaserad privat kommersiell kanal. Efter en lång tids utredande och politiskt förhandlande tilldelades år 1991 privatägda TV4 sändningstillstånd för en tredje markbaserad nationell TV-kanal. Med ensamrätten att sända reklam i det rikstäckande marknätet följde bl.a. att TV4 fick betala koncessionsavgift till staten och att en rad villkor för programverksamheten ställdes i avtalet med staten. TV4 kom snabbt att ta upp kampen om tittarna med Sveriges Television, med ett i flera avseenden konkurrenskraftigt programutbud.

TV4:s koncessionsavgift kom att bli en del av finansieringen av public service-verksamheten. Fram till och med år 1995 fördes dessa medel till det s.k. rundradiokontot där TV-avgiftsmedlen samlas (se kapitel 13). Genom beslut av riksdagen år 1991 tillfördes Sveriges Radio-koncernen ett reformtillskott på 600 miljoner kronor för perioden 1992–1995 för att ”ge förutsättningar för ett varierat programutbud av hög kvalitet även i den nya mediesituationen” (prop. 1990/91:149, KU39, rskr. 370). Samtidigt gav regeringen vissa riktlinjer för Sveriges Radio inför kommande avtalsperiod som innebar att moderbolagets ställning begränsades något till förmån för en ökad självständighet för programföretagen. Riktlinjerna innebar vidare att Riksradion och Lokalradion skulle slås samman till ett företag.

Kort tid efter beslutet att öppna för ytterligare en marksänd TV-kanal i Sverige introducerades också privat kommersiell radio år 1993. Sändningstillstånden såldes på offentlig auktion där högstbjudande fick koncession. Motiven bakom reformen var bl.a. att skapa förutsättningar för en strikt lokal radio med mångfald i utbudet. Systemet med auktioner hade dock skapat mycket höga (årliga) kostnader för sändningsrätterna och det dröjde inte lång tid förrän sändningstillstånden köptes upp av en handfull huvudaktörer och den nya radion kom att domineras av ett fåtal nätverk av stationer med ett i många stycken likartat programutbud, främst bestående av populärmusik.

**Avtalsperioden 1993–1996**

Inte heller inför 1993 års avtal gjordes några större förändringar. Public service-uppdraget förblev i huvudsak oförändrat, men kvalitetsaspekten betonades i propositionen genom en markering att public service-företagen inte skulle göra avkall på kvaliteten i den väntade konkurrenssituationen. Programföretagen fick i huvudsak fri bestämmanderätt i fråga om organisation, programinnehåll, sändningstid, distriktsindelning m.m. SVT:s distriktsproduktion skulle dock också i fortsättningen vara koncentrerad till en kanal. Ett kvantitativt krav infördes också i avtalet om att minst 40 procent av allmänproduktionen i SR:s och SVT:s rikssändningar skulle ske utanför Stockholm.

I propositionen som föregick riksdagens beslut knöts an till förslaget från 1974 års radioutredning om inrättande av särskilda publikråd med representanter utsedda av regeringen. Förslaget avslogs dock av riksdagen med motiveringen att ett sådant inflytande på programverksamheten av personer utsedda av regeringen skulle kunna inverka negativt på företagens självständiga ställning (prop. 1991/92:140, bet. 1991/92:KrU28, rskr. 1991/92:329).

1992 års riksdagsbeslut innebar att koncernen skulle upplösas och moderbolaget läggas ned. De tre programföretagen SVT, SR och UR skulle vara självständiga bolag. Aktierna i de tre programföretagen, som dittills fördelats mellan pressen, näringslivet och folkrörelserna, skulle nu fördelas till en bredare ägarkrets dessutom bestående av konstnärliga och vetenskapliga akademier och oberoende kulturella sammanslutningar. Upplösningen av koncernen kunde dock inte realiseras på grund av att ägargrupperna från press och näringsliv inte längre ansåg sig vilja fortsätta som ägare.

Till bilden hör att flera av grupperna som hade andelar i SR började engagera sig i verksamhet utanför och delvis i konkurrens med SR. Exempelvis engagerade sig Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) i närradion, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) i privat TV (Nordisk Television, senare TV4) och dagspressen var aktiv i lokal kabel-TV och såg en investeringspotential i privat lokalradio.

Eftersom 1992 års beslut inte kunde realiseras i fråga om ägarstrukturen, togs (efter en enmansutredning) ett nytt beslut år 1993 som innebar att SVT, SR och UR från den 1 januari 1994 kom att ägas av tre för ändamålet bildade förvaltningsstiftelser. Stiftelsernas syfte är att främja självständigheten hos de tre public service-företagen genom att äga programföretagens aktier och utse merparten av ledamöterna i programföretagens styrelser. De tre stiftelserna ombildades genom beslut av regeringen år 1997 till en stiftelse med motiveringen att det är mer rationellt att en enda stiftelse äger programbolagen. Beslutet innebar

ingen förändring i sak då stiftelserna redan tidigare haft identiska styrelser och samma övergripande mål. Denna konstruktion gäller alltjämt (se kapitel 7).

Genom beslut av riksdagen år 1995 förändrades avtalet mellan staten och SVT så att kravet på att distriktens produktion skulle vara samlad i en kanal upphörde.[5] Modellen med två konkurrerande TV-kanaler inom företaget hade därmed upphört. 1996 genomförde SVT en omorganisation som ledde till att de två kanalerna försvann som självständiga enheter. Programverksamheten koordinerades nu helt för de två kanalerna. En tanke var att genom denna samordning bättre kunna möta konkurrensen från de kommersiella kanalerna.

Även SR genomförde i början av 1990-talet omorganisationer för att bl.a. möta konkurrensen från den privata radion. P4 med de lokala sändningarna profilerades mot den medelålders publiken och P3 blev huvudsakligen en ungdomsradio. På detta sätt har SR lyckats behålla stora delar av publiken, även om just unga människor tenderar att i större utsträckning välja kommersiell musikradio.

Ytterligare ett viktigt beslut fattades av riksdagen i samband med beslut om medelstilldelning för budgetåret 1994/95. Beslutet innebar en besparing på medelstilldelningen till programföretagen. Regeringen konstaterade att i ”rådande ekonomiska läge, då det ställs krav på omfattande minskningar av den statliga konsumtionen, är det naturligt att motsvarande krav ställs även på de radio- och TV-företag som finansieras med offentligrättsliga avgifter” (prop. 1994/95:100, Bil. 12). De resurser som anvisas programföretagen skulle vara 11 procent lägre i fasta priser år 1998 jämfört med riksdagens beslut för år 1995. Detta har skett genom en jämn minskning av anslagsnivån under de aktuella åren. Sammanlagt minskades medelstilldelningen med ca 630 miljoner kronor (i 1997 års prisläge) under åren 1995–1998 (för en översikt av den totala resursutvecklingen för public service-företagen, se kapitel 13). Samtidigt fördes intäkterna från TV4:s koncessionsavgifter, som dittills gått till rundradiokontot istället in i statsbudgeten.

## 2.4 Dagens public service-uppdrag

Våren 1994 publicerades departementspromemorian En radio och TV i allmänhetens tjänst! (Ds 1994:76). Skriften var utformad som ett diskussionsunderlag med frågor kring den framtida rollen för en radio och television i allmänhetens tjänst. Dåvarande statsrådet Birgit Friggebo tog därmed initiativ till en offentlig remissdiskussion där hon inbjöd radio-

[5] 1994/95:KrU26, rskr. 1995/96:367.

och TV-företag, organisationer, föreningar och enskilda individer att lämna synpunkter till Kulturdepartementet. Ytterligare ett underlag för statsmakternas beslut om riktlinjer inför ny tillståndsperiod var Kulturutredningens betänkande (SOU 1995:84) som i vissa delar innehöll förslag avseende public service-verksamheten.

Regeringen tillsatte i juli 1995 en parlamentarisk beredningsgrupp med representanter för samtliga riksdagspartier med uppgift att överväga vilka krav som skulle ställas på den fortsatta public service-verksamheten.

Riksdagen beslutade i juni 1996 om riktlinjer för en radio och TV i allmänhetens tjänst (prop. 1995/96:161, bet. 1995/96:KrU12, rskr. 1995/96:297) för tillståndsperioden 1997–2001. Riksdagens beslut innebar inte heller denna gång några omfattande förändringar av public service-uppdraget i förhållande till det som gällt under perioden 1993–1996. Till stora delar bekräftades public service-radions och televisionens centrala roll, vilket bl.a. innebär att programföretagen även i fortsättningen skall ha uppgiften att tillgodose alla publikgrupper med ett mångsidigt programutbud av hög kvalitet. TV skall även i fortsättningen sändas i två kanaler, SVT1 och SVT2. SR skall, liksom tidigare sända i fyra kanaler, varav en är uppbyggd av 25 lokala stationer. På några områden genomfördes dock vissa förtydliganden. Huvuddelen av dessa gällde att betona programföretagens kulturpolitiska ansvar.

Under tillståndsperioden skall programföretagen bl.a. vidga och fördjupa sitt kulturansvar, sända fler svenska program med hög kvalitet, öka samarbetet med kulturinstitutionerna, öka omfattningen av utomståendes medverkan, samarbetsprojekt och utläggningar av produktionsuppdrag på fristående producenter. Vidare skall företagen tillhandahålla program som speglar det mångkulturella samhället samt ägna ökad uppmärksamhet åt program för och med barn och ungdomar. Programföretagen skall också i ökad utsträckning beakta funktionshindrades och språkliga och etniska minoriteters behov; företagens resurser skall på dessa områden vara minst lika stora som under år 1996.

I propositionen förs ett relativt ingående resonemang om public service-företagens programverksamhet i relation till deras konkurrenters. Regeringen anför bl.a.: ”Även om de kommersiella radio- och TV-företagen har bidragit till att människors valmöjligheter har ökat, särskilt inom vissa programgenrer, har inte public service-företagens ansvar försvunnit, vare sig för någon viss publikgrupp eller för en viss sorts program” (s. 43). Vidare: ”konkurrensen om lyssnar- och tittarsiffror riskerar att leda till att public service-företagens programutbud förytligas. Höga lyssnar- och tittarsiffror får därför inte vara styrande för public service-företagens programplanering” (s. 44). Vad gäller

kvalitet konstaterar regeringen att ”public service-företagen skall eftersträva kvalitet i alla sorters program” (s. 46) och vidare. ”i valet mellan lång och utökad sändningstid eller hög kvalitet bör programföretagen prioritera det senare (s. 58)”. Dessa resonemang ledde dock inte till några särskilda krav i företagens sändningstillstånd.

Den andel av allmänproduktionen i SVT:s och SR:s rikssändningar som produceras utanför Stockholm skall under tillståndsperioden öka till 55 procent. Kravet på att det skall finnas två självständiga nyhetsredaktioner inom SVT återfinns även i nuvarande sändningstillstånd. Därutöver bestämmer programföretagen själva om regional och lokal indelning av organisationen.

Finansieringen av verksamheten skall liksom hittills ske med TV-avgiftsmedel. Programföretagen skall inte tillåtas finansiera sin verksamhet med reklam. Sponsring får förekomma i SVT:s sändningar i samband med sportprogram och vissa evenemang.

Programföretagens redovisning till statsmakterna skall förtydligas. Företagen skall årligen följa upp och rapportera hur uppdraget uppfylls. Uppföljningsrapporterna skall ges in till Granskningsnämnden för radio och TV som skall granska om redovisningarna ger statsmakterna och allmänheten tillräckligt underlag.

## Sammanfattning av uppdraget

En enkel och entydig sammanfattning av de villkor som gäller i dag för den svenska public service-verksamheten är svår att göra. Villkoren för verksamheten kan emellertid sammanfattas under följande rubriker: *Geografisk rättvisa, Redaktionellt oberoende, Ett mångsidigt utbud av hög kvalitet, Minoritetsansvar* samt *Finansiering genom avgifter*.

### *Geografisk rättvisa*

Sändningarna skall kunna tas emot i hela landet. Programföretagens decentraliserade organisation skapar förutsättningar för en mångfald på lokal och regional nivå. Genom olika krav på programföretagen skapas också förutsättningar för att händelser och företeelser i olika delar av landet kan speglas i programverksamheten.

*Redaktionellt oberoende*

Programföretagen skall tillförsäkras ett oberoende från och en självständighet i förhållande till såväl statsmakterna som kommersiella och andra intressen. Omsorgen om det redaktionella oberoendet avspeglas såväl i företagens sändningstillstånd som genom verksamhetens organisation och finansiering.

*Ett mångsidigt utbud av hög kvalitet*

Public service-företagens program skall vara tillgängliga för alla delar av publiken. Det samlade programutbudet skall vara mångsidigt och omväxlande samt kännetecknas av hög kvalitet. Både små och stora publikgrupper skall få sina intressen tillgodosedda. Public service-företagen bör prioritera hög kvalitet före ökad kvantitet.

Programföretagens sändningsrätt skall vidare utövas opartiskt och sakligt. Verksamheten bör säkerställa en vidsträckt yttrande- och informationsfrihet. Det är viktigt att många röster får komma till tals. En mångfald i nyhetsförmedling, perspektiv och urval skall eftersträvas även *inom* public service-företagens utbud.

Variationen i det samlade programutbudet förutsätts också komma till uttryck i en mångfald av produktionskällor och en geografiskt spridd produktion, vilket bl.a. innebär en ökad omfattning av utomståendes medverkan, samarbetsprojekt och utläggningar av produktionsuppdrag.

*Minoritetsansvar*

Programföretagen skall ta särskild hänsyn till olika språkliga och etniska minoriteters förutsättningar. Vidare skall företagen beakta funktionshindrades varierande behov. En långsiktig målsättning bör vara att alla som bor i Sverige skall kunna få tillgång till radio- och TV-program, oavsett individuella förutsättningar.

*Finansiering genom avgifter*

Programföretagens utgifter i samband med produktion och utsändning av radio- och TV-program finansieras genom TV-avgiften. Kommersiell reklam är inte tillåten. Programföretagen har ansvar för en effektiv hushållning med resurser och ökad produktivitet, inklusive ett löpande rationaliseringsarbete. Programföretagen skall inom givna resursramar göra nödvändiga prioriteringar för att uppfylla sitt uppdrag. Program-

företagen skall årligen följa upp och redovisa hur uppdraget uppfylls i särskilda public service-redovisningar.

## 2.5 Viktiga förändringar efter 1996

Principen för statsmakternas reglering av public service-verksamheten är, som framgått, att riktlinjerna beslutade av riksdag och regering ligger fast under hela tillståndsperioden. Detta är en viktig förutsättning för företagens integritet och möjlighet att planera långsiktigt. Men även under innevarande tillståndsperiod har en rad beslut fattats av statsmakterna som i hög grad har påverkat public service-företagens uppdrag. Några av de viktigaste är att:

- Riksdagen har beslutat om en successiv introduktion av digital sändningar i marknätet för såväl radio som TV (se kap. 9)
- Riksdagen har fattat beslut om särskild medelstilldelning till programföretagen för satsningar på förnyelse i samband med övergången till digital sändningsteknik. Sammanlagt kommer 445 miljoner kronor att ha tilldelats SR, SVT och UR för detta ändamål under perioden 1997–2001 (se kap.13).
- Riksdagen har fattat beslut om särskild medelstilldelning till SVT om 75 miljoner kronor fr.o.m. 1 juli 1998 för satsningar på särskilt kvalificerad programproduktion av typen dokumentärer, dramatik och program för barn och ungdom (se kap.7 och 13).
- Riksdagen har beslutat att tilldela SR 10 miljoner kronor år 2000 för att värna mångfald och kvalitet i programverksamheten. Ytterligare fem miljoner kronor har aviserats för år 2001 (se kap. 13).
- Regeringen har beslutat att SVT får starta nya programkanaler, bl.a. SVT24.
- Regeringen har beslutat att SVT (och UR) får sända i satellit med syfte att nå allmänheten i Sverige

Totalt kommer 722,5 miljoner kronor under den nuvarande tillståndsperioden att ha betalats ut till public service-verksamheten, utöver ordinarie medelstilldelning. Av dessa medel har 445 miljoner kronor avsett satsningar på förnyelse i samband med ny teknik och resterande 277,5 miljoner kronor avsett olika former av kvalitetsstöd för programverksamheten, varav merparten gått till SVT. Viktigt att notera är att dessa medel är engångsmedel, dvs. nivån på programföretagens medelstilldelning har inte höjts med dessa belopp.

## 2.6 Sammanfattande bedömning

Fram till tidigt 1980-tal skedde all expansion och utveckling av radio och TV i Sverige inom ramen för Sveriges Radio-koncernen och under inflytande av offentlig reglering. Det svenska etermediesystemet har sedan början av 1980-talet utvecklats från en relativt enhetlig struktur inom ramen för public service-radio och TV till att omfatta ett stort antal aktörer. Samtidigt har konkurrensen från den kommersiella radio- och TV-marknaden satt mycket få spår i statsmakternas riktlinjer för public service-verksamheten. Statsmakternas stöd för public service-radio och TV har varit fortsatt starkt. I stora delar har regleringen av verksamheten sett likadan ut under den senaste 15-årsperioden. Däremot har naturligtvis programföretagen på olika sätt anpassat sin verksamhet till de förutsättningar som råder i den nya mediesituationen. Programföretagens frihet att själva avgöra organisatoriska och programmässiga frågor har över tid ökat.

Den ökade konkurrensen och utbudet har naturligt nog lett till att public service-företagens lyssnar- och tittarandelar minskat. Lyssnare och tittare har delats upp mellan allt fler kanaler. För närvarande finns ca femton kommersiella TV-kanaler som särskilt vänder sig till en publik i Sverige. Inom radion har 84 företag tillstånd att sända kommersiell lokalradio.

Man kan i viss mån tala om en gradvis avreglering av det svenska public service-systemet. Statsmakternas inblandning i programföretagens inre angelägenheter har under senare delen av 1900-talet gått från att vara relativt detaljerad till en allt större grad av självständighet för företagen. Ett tydligt uttryck för detta är frånvaron av detaljerade krav på hur resurserna skall fördelas mellan olika områden. Detaljerade krav förekommer endast i mycket liten utsträckning i sändningstillstånd och anslagsvillkor. Tvärtom är kraven i stor utsträckning formulerade i allmänna ordalag, även om vissa kvantitativa krav har förts in i det nuvarande uppdraget.

Samtidigt som public service-företagens uppdrag, organisation och omfattning har förändrats, har den grundläggande principen att programverksamheten skall bedrivas självständigt och inte påverkas av statliga eller kommersiella intressen legat fast. Även programföretagens uppdrag att tillhandahålla ett mångsidigt och brett programutbud, att erbjuda nyheter, kulturprogram i vid mening och underhållning av hög kvalitet har funnits kvar. Principen att programmen skall kunna tas emot av hela befolkningen och att sändningarna skall vara icke-kommersiella och finansieras genom avgifter har behållits oförändrad. Sammanfattningsvis kan konstateras att:

- det har förekommit en kontinuerlig ökning av programverksamheten inom public service. Detta har skett genom att programföretagen både i radio och TV valt att sända både i fler kanaler och under en allt större del av dygnet. Dessutom har distriktsverksamheten byggts ut både i radio och TV,
- programföretagen har successivt givits allt större frihet att avgöra frågor om programverksamhetens utformning, sändningstid och organisation,
- statsmakternas krav på programverksamheten fortsätter att hållas allmänt formulerade, men ökad tyngd har lagts vid hög kvalitet och vid programföretagens kulturansvar. Kraven på att en allt större del av allmänproduktionen skall ske utanför Stockholm har skärpts, liksom att företagen i högre utsträckning skall anlita utomstående i programverksamheten och lägga ut produktion på fristående producenter,
- programföretagen är i dag tre helt självständiga aktiebolag. Den gamla koncernstrukturen med ett gemensamt moderbolag har ersatts av en stiftelse vars huvuduppgift är att utse ledamöter i programbolagens styrelser. Detta har å ena sidan lett till ökad självständighet för respektive företag och sannolikt en minskad byråkratisk överbyggnad. Å andra sidan saknas i dag en samordning bl.a. vad gäller resursplanering och medelsfördelning för den samlade public service-verksamheten motsvarande det ansvar som åvilade det gamla moderbolaget.
- en central del av det nuvarande uppdraget är att programföretagen har fått uppgiften att på ett mer samlat och tydligt sätt än tidigare redovisa hur man uppfyller sitt uppdrag. I de s.k. *public service-redovisningarna* redovisar programföretagen varje år dels en tolkning av hur man uppfattar sitt uppdrag, dels hur man valt att bedriva verksamheten för att klara detta uppdrag. I redovisningarna återfinns såväl den samlade utbuds- och kostnadsstatistiken som resonemang och kommentarer om uppnådda resultat. Redovisningarna syftar till att dels utgöra en grund för en allmän debatt om public service-verksamheten, dels fungera som ett viktigt underlag för statsmakternas beslut om framtida riktlinjer.
- den 11-procentiga besparing som gjordes på verksamheten inom SR, SVT och UR under perioden 1995–1998 har förutsatts kunna ske med bibehållet public service-uppdrag. Riksdagens kulturutskott skrev i samband med beslutet om besparing att ”det är fullt möjligt för programföretagen att även med en besparing av den storlek som regeringen föreslagit uppfylla de krav som det nuvarande public service-uppdraget ställer” (bet. 1994/95:KrU26 s. 11). Vid riksdagens beslut om riktlinjer för perioden 1997–2001 ingick bespa-

ringen, samtidigt som vissa krav skärptes, bl.a. vad gäller utomståendes medverkan. Det har sedan varit programföretagens ansvar att genomföra besparings/rationaliseringsarbetet på ett sådant sätt att public service-uppdraget kan uppfyllas.

# 3 Medier i förändring

Som bakgrund för överväganden om vilken roll radio och TV i allmänhetens tjänst bör ha i det framtida medielandskapet ges i detta kapitel en översiktlig beskrivning av några centrala utvecklingstendenser på medieområdet och hur dessa kan tänkas påverka förutsättningarna att bedriva en fortsatt framgångsrik politik på området.

## 3.1 Medier och mediepolitik

Människors behov av goda berättelser och information om sin omvärld är stort. Några av mediernas viktigaste funktioner är just att underhålla, roa och oroa. Men det är också genom massmedierna som vi får det mesta av vår information om det som ligger utanför vår omedelbara erfarenhet; stora delar av det som vi tror oss veta om världen har vi fått besked om genom massmedierna. Många av oss får också en stor del av våra kulturupplevelser genom massmedierna; de människor som tar del av olika kulturyttringar via radio och TV är mångdubbelt fler än de som besöker kulturinstitutionernas föreställningar och evenemang. Medierna sätter sökarljuset på allvarliga missförhållanden, i medierna förs en stor del av det offentliga samtalet och det är följaktligen medierna som i mångt och mycket bestämmer såväl vilka samtalsämnen som är intressanta som vad man inte bör tala om.

Medierna är på många sätt sammanlänkade med det övriga samhälleliga livet, inom politik, näringsliv och kulturliv. I och med att medieområdet expanderat har också dess ekonomiska betydelse ökat. Massmediernas största betydelse i samhället är dock inte i första hand ekonomiskt utan handlar om deras roll för den demokratiska processen, det svenska språket och kulturen i vid mening.

Fria och självständiga medier, mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning är därför av avgörande betydelse för den fria åsiktsbildningen i en demokrati. En mångfald av fria och självständiga röster borgar för att det finns någon som avviker, som ställer obekväma frågor, som lyfter fram olika intressen, som fritt kan kritisera såväl offentlig

som privat maktutövning och som belyser missförhållanden inom alla delar av samhället.

Framväxten av de moderna massmedierna är parallell med utvecklingen av det representativa och så småningom också demokratiska styrelseskicket i Sverige. Rundradion har funnits nästan lika länge som den allmänna rösträtten. Ljudradion och så småningom televisionen har vid sidan av dagspressen utvecklats till de viktigaste enskilda massmedierna. Ett grundläggande programutbud av alla slag i såväl radio som television når och används dessutom av så gott som alla invånare i Sverige.

De verksamheter som bedrivs på marknadens villkor leder i flera avseenden till ett varierat utbud som väl tillgodoser publikens behov och önskemål. Det är dock knappast kontroversiellt att påstå att i vissa situationer resulterar inte marknadens mekanismer i önskvärd mångfald, kvalitet och förnyelse. Inom exempelvis dagspressen verkar ekonomiska krafter i riktning mot en koncentration till ett fåtal tidningsaktörer som var och en har en dominerande ställning inom sitt utgivningsområde. På radio- och TV-området verkar de ekonomiska krafterna än starkare och ett fåtal allt starkare aktörer med intressen i flera tidigare åtskilda verksamheter riskerar att bli allt mera dominerande.

Situationen på den lokala och regionala dagstidningsmarknaden ger anledning till oro. Endast på ett par utgivningsorter i landet kan konkurrensläget sägas vara jämnt mellan olika tidningsägare. Bara på ett femtontal utgivningsorter i landets 289 kommuner är det fler än en ägare som utger tidningar. Tendensen på senare år är att andratidningarna får det allt svårare. [1]

En utveckling som skulle leda till att makten över nyhetsförmedling och opinionsbildning samlas på endast ett fåtal händer får allvarliga konsekvenser för den yttrandefrihet och informationsfrihet som är avgörande förutsättningar för demokratin. Det är därför viktigt att politiken formas så att ingen mediemarknad helt domineras av en enda, eller ett fåtal, ägare. Lika tillgång till förutsättningar för opinionsbildning och information för alla, liksom frånvaro av maktmonopol över produktion och förmedling av information är grundläggande element i ett demokratiskt styrelseskick.

Statens åtgärder på medieområdet handlar i första hand om att skapa förutsättningar för en självständig verksamhet. Genom att slå vakt om yttrandefrihet och fri konkurrens bidrar statsmakterna till att enskilda medier kan utvecklas enligt sina förutsättningar. På vissa områden går

[1] Se avsnittet Mediestrukturen i Sverige i SOU 1999:30 Sedan betänkandet publicerades har det skett ytterligare några förändringar, med minskad mångfald som följd, på den lokala tidningsmarknaden.

statens insatser längre. En uppgift för medie- och kulturpolitiken har sedan länge varit att balansera marknadskrafterna när dessa hotar att göra utbudet alltför ensidigt eller utslätat. För att gynna mångfald, kvalitet och inhemsk produktion finns i de flesta länder olika former av samhällsstöd anpassade till de praktiska förutsättningarna på respektive område.

För den svenska dagspressen finns sedan 1960-talet ett statligt presstöd som syftar till att främja konkurrens och mångfald. Genom regler för sändningar i radio och TV ställer staten vissa grundläggande krav på sändningarna. Den viktigaste offentliga insatsen har skett genom stöd till och främjande av programverksamhet tillgänglig för alla inom ramen för radio- och TV-företag i allmänhetens tjänst.

Även om TV-tittandet och radiolyssnandet i dag fördelas på fler kanaler än under monopolets dagar når det som tas upp i televisionen och radion snabbt stor spridning, också via andra massmedier. Radio- och TV-företag kan därmed utöva en betydande makt över den politiska dagordningen. Undersökningar visar också att svenska folket har mycket stort förtroende för medier i allmänhet och radio och TV i synnerhet.

* * * *

Mot bakgrund av mediernas betydelse för den demokratiska processen och kulturen i vid mening har också samhället anledning att ställa vissa grundläggande krav eller ha vissa förväntningar på det egna mediesystemet. I stora drag har varje demokratiskt och pluralistiskt samhälle behov av ett öppet och allsidigt kommunikationssystem som erbjuder hela befolkningen på lika villkor tillgång till en arena för såväl information och opinionsbildning som kultur och underhållning.

Målen för den svenska statens insatser på medieområdet är att stödja mångfald och reella yttrandemöjligheter, garantera massmediernas oberoende, säkerställa tillgänglighet till massmedierna, motverka skadliga inslag i massmedierna samt att främja nyskapande och tillgång till ett varierat utbud.[2] Såväl de stora publikgrupperna som mindre grupper bör få sina intressen tillgodosedda och olika åsiktsriktningar skall få komma till tals. Det är vidare viktigt att det finns en stark bas för produktion av verk på svenska språket och på minoritetsspråken i Sverige. Marknaden som helhet bör dessutom präglas av öppenhet och en väl utvecklad konkurrens där en mångfald av aktörer kan göra sig gällande.

De ambitioner som sedan länge gällt och fortsatt gäller för den svenska radion och televisionen i allmänhetens tjänst kan enligt vad som

[2] Prop. 1999/2000:1, Utgiftsområde 17.

redovisats tidigare sammanfattas i följande rubriker: *Geografisk rättvisa, Redaktionellt oberoende, Ett mångsidigt utbud av hög kvalitet, Minoritetsansvar* samt *Finansiering genom avgifter*. Riksdagens beslut år 1996 om riktlinjer för public service-verksamheten för tillståndsperioden 1997–2001 innebär att även i en situation av konkurrens på radio- och TV-området skall public service-uppdraget i stora drag bestå.

Dessa ambitioner och förutsättningar när det gäller uppdraget för public service-företag är i stort desamma i samtliga jämförbara länder i Västeuropa. Det som framför allt skiljer är finansieringsmodeller för verksamheten. I ett tolkningsprotokoll till EU:s Amsterdamfördrag har samtliga 15 medlemsstater enats om vissa grundläggande principer för public service-radio och TV. Där framgår att public service-radio och TV-system är direkt relaterade till de demokratiska, sociala och kulturella behoven i varje samhälle och till behovet att säkerställa pluralism på mediernas område (se kap. 10).

I Sverige har det sedan länge funnits ett starkt stöd för att vi skall ha en radio och television av hög kvalitet med ett brett och varierat utbud präglat av stor mångfald. Det är viktigt att radio och TV kan svara för en nyhets- och samhällsbevakning av hög klass där olika meningsriktningar får komma till tals. Vidare har radio och TV ansetts vara särskilt viktiga som arenor för den svenska kulturen och det svenska språket, liksom dess betydelse för olika minoritetsgrupper och för folkbildnings- och utbildningsändamål. Radio och TV utgör också i sig centrala krafter i kulturlivet genom de uttrycksformer som är specifika för respektive medium. Det är också allmänt accepterat att den svenska radions och televisionens programutbud skall komma alla till del.

Dessa målsättningar har egentligen inte på allvar ifrågasatts av någon. Diskussionen har snarare handlat om i vilken grad målen uppnås och om andra sätt att organisera eller finansiera radio och TV skulle vara mer ändamålsenliga.

Under lång tid svarade programföretagen i Sveriges Radio-koncernen ensamt för radio- och TV-sändningar som motsvarade dessa för samhället och medborgarna viktiga värden. I dag ser det svenska medielandskapet helt annorlunda ut än för 10–15 år sedan. Frågan är om de erfarenheter som är gjorda och de utvecklingsdrag som kan noteras sedan dess på något avgörande sätt förändrar förutsättningarna för att bedriva radio och TV i allmänhetens tjänst i Sverige.

## 3.2 Medielandskap i förändring

Länge präglades det svenska medielandskapet av stor stabilitet.[3] Varje medium uppstod och utvecklades inom sin egen nisch och medierna reglerades och finansierades på inbördes olika sätt. Medielandskapet har emellertid under de senaste 15 åren genomgått för svenska förhållanden mycket omfattande förändringar. År 1985 fanns två rikstäckande TV-kanaler och fyra radiokanaler, samtliga inom Sveriges Radio-koncernen (samt närradio). I dag finns dessutom ca 15 kommersiella TV-kanaler som särskilt vänder sig till den svenska publiken och ett 80-tal kommersiella lokalradiokanaler. Därutöver kan de mest välförsedda ta emot ytterligare ett stort antal radio- och TV-kanaler via satellit från hela världen.

Den tekniska utvecklingen leder till att tillgängliga sändningsfrekvenser kommer att kunna användas mer effektivt. Redan med ankomsten av satellitsändningar och vidaredistribution i kabelnät blev detta ett faktum. Därmed har en av de begränsningar – bristen på frekvenser – som hittills varit styrande för radio- och TV-politiken fått minskad betydelse. Det tidigare sändningsmonopolet har upphört och hela radio- och TV-området har genomgått djupgående ekonomiska, tekniska och strukturella förändringar. Radio och TV-verksamheten har gått från en relativt enkel och förutsägbar monopolsituation till en komplex och mer lättrörlig marknad präglad av konkurrens och dramatisk teknisk utveckling där public service-radio och TV endast är en av många aktörer.

Under 1990-talet har således ett dualistiskt radio- och TV-system uppstått i Sverige, dvs. ett system med en expanderande kommersiell sektor sida vid sida med en stark allmänradio och allmäntelevision. Tendensen att en privat och kommersiell sektor växer fram vid sidan av den gamla, i huvudsak offentligt kontrollerade ordningen, är densamma i hela Europa. Utvecklingen går med full kraft i riktning mot en starkare ställning för kommersiella företag. Konkurrensen och den tekniska utvecklingen kräver stora finansiella insatser långt utöver vad enskilda medieföretag mäktar med. Internationell samordning och riskspridning måste till. I Europa påskyndas utvecklingen av att EU har som mål att riva nationella hinder för handel och tjänster (dit även den audiovisuella industrin räknas).

Den ökade internationaliseringen innebär att beroendet av omvärlden har ökat. Nya ägargrupper har etablerats inom såväl traditionella som nya medier. Under lång tid berördes Sverige i mycket liten utsträckning av denna utveckling.[4] Den största förändringen kom när det etablerades

[3] Se t.ex. Weibull, L & Gustafsson, K-E i *Politikens medialisering* (SOU 1999:126).
[4] Se t.ex. Hadenius, S & Weibull, L *Massmedier* 1999.

en privat sektor för radio och TV i Sverige. I dag är en rad internationella storföretag aktiva i Sverige, t.ex. Disney-ägda SBS, franska NRJ, Bertelsmannägda CLT och franska Canal Plus. Svenska medieföretag har också i ökad omfattning etablerat sig i andra länder, t.ex. Bonniers och Stenbecks MTG. Mycket talar också för att Norden är på väg att bli en gemensam mediemarknad där några av de stora är Bonniergruppen (bokförlag, dagspress, tidskrifter, TV, TV-produktion och affärsinformation), Stenbeckssfären (dagspress, satellit-TV, TV-produktion, radio och telekommunikation) och norska Schibsted (dagspress, TV, TV-produktion och IT).

### 3.2.1 Konkurrensen ökar

Under de närmaste åren kan konkurrensen inom radio- och TV-området väntas öka ytterligare. Den sammansmältning (konvergens) som pågår mellan traditionella medieformer som radio och TV och teletjänster, datatjänster etc. innebär att tjänster som tidigare var hänvisade till bestämda överföringssätt i ökad utsträckning kan sändas ut med olika slags teknik. Nya tjänster blir dessutom möjliga genom att delar från t.ex. teletjänster och television kombineras. Internet och nya infrastrukturer för distribution späder på konkurrensen ytterligare.

Utvecklingen på informations- och telekommunikationsområdet präglas av mycket snabba förändringar, men också av betydande osäkerhet. Den accelererande förändringstakten har gjort att den överblickbara framtiden blir allt kortare. Tidsramen för politiskt handlande och därmed demokratiskt inflytande på den tekniska utvecklingen har krympt dramatiskt. En vanlig uppfattning är att alltfler traditionella medier och kommunikationstjänster kommer att integreras på Internet och att detta i sin tur bara är början på en ännu större teknisk sammansmältning där en rad vanliga apparater i hemmet och på arbetsplatsen får ”intelligens” och ansluts till Internet.

Avregleringen av telekommunikationsområdet har å ena sidan lett till en ökad konkurrens, men också till att de tidigare offentliga bolagen i ökad utsträckning bildar allianser med andra företag, antingen med liknande företag i andra länder eller med privata företag. Mycket talar för att utvecklingen även i Norden går mot att allt större och mäktigare företag bildas där allianser mellan privata och offentliga intressen utgör vanliga inslag.[5]

En annan utvecklingstrend är att traditionella medieföretag som tidnings-, radio- och TV-företag går samman med företag inom andra

[5] Ibid.

branscher, t.ex. IT- och telekomföretag. För de senare företagen är de traditionella medieföretagen mycket viktiga mot bakgrund av deras kunnande och resurser när det gäller produktion av innehåll och deras normalt mycket starka varumärken. Det rör sig om mycket stora summor när världens stora medieföretag går samman. [6]

Konvergensen mellan traditionella medieformer och framväxten av nya tjänster möjliggörs framför allt av att medietekniken *digitaliseras*, dvs. att tekniken för såväl produktion som distribution av programinnehåll moderniseras på ett sätt som innebär en effektivare användning av resurser. Digitaliseringen gör programproduktionen enklare och mer rationell samtidigt som tekniken leder till att fler distributionskanaler får plats på ett givet frekvensutrymme, vilket t.ex. gör att sändningskostnaden för enskilda radio- och TV-kanaler på sikt minskar. Ett effektivare utnyttjande av frekvensspektrum ger också förutsättningar för fler sändningsmöjligheter och därmed att fler röster kan komma till tals.

Samtidigt uppstår en rad frågeställningar i konvergensens kölvatten bl.a. vad gäller den framtida regleringen av olika infrastruktur/sändningstekniker och innehållet i dessa sändningar. Ur ett rättsligt perspektiv blir det allt svårare att skilja mellan de tidigare klart avgränsade mediemarknaderna. En och samma tjänst kan t.ex. omfattas av olika, eventuellt flera, regelverk beroende på vilket medium eller kommunikationskanal som används för dess förmedling till mottagaren eller på vilket sätt mottagaren tar del av tjänsten.

I den svenska konvergensutredningens betänkande Konvergens och förändring (SOU 1999:55) görs en grundläggande indelning i nätkonvergens, tjänstekonvergens, apparatkonvergens och marknadskonvergens.

*Nätkonvergens* syftar på att olika traditionellt åtskilda infrastrukturer för distribution av teletjänster och medieinnehåll integreras och blir bärare av varandras tjänster. Det handlar t.ex. om sammankoppling av olika typer av fasta och mobila nät, om teletjänster förmedlade genom kabel-TV-nät och datatjänster som tillhandahålls via infrastrukturer som traditionellt använts för radio och TV.

*Tjänstekonvergens* innebär en sammansmältning av olika typer av medier och tjänster. Detta innebär bl.a. att information som tidigare varit förbunden med ett visst medium nu även kan tillhandahållas via andra

[6] Den största och mest uppmärksammade affären hittills är America Onlines köp av Time Warner (värderad till 1 400 miljarder kr). Världens största Internettjänst med 20 miljoner abonnenter (varav flera miljoner i Europa) tar därmed över världens största medieföretag och därtill en av USA:s största kabel-TV-operatörer (13 miljoner hushåll).

medier eller distributionsformer (t.ex. böcker som CD och dagstidningar eller radio- och TV-program via Internet).

*Apparatkonvergens* är den mest vardagligt påtagliga konsekvensen av konvergensen, t.ex. att radio- och TV-mottagare också kan utnyttjas för informationssökning eller informationsbehandling, e-post, e-handel eller omvänt att datorer, mobiltelefoner etc. blir mottagare även för traditionella radio- och TV-tjänster.

*Marknadskonvergens*. Som en konsekvens av konvergensen inom nätverk, tjänster och apparater är det viktigt och ofta nödvändigt för företag som tidigare varit verksamma inom en viss sektor eller bransch att engagera sig i flera och näraliggande branscher. Exempelvis ger sig teleföretag in på mediemarknaden för att producera och förmedla innehåll. Omvänt börjar traditionella medieföretag investera i infrastruktur eller bilda allianser med olika operatörer av distributionsnätverk. Dessutom uppstår nya företag som t.ex. erbjuder olika multimedie- och Internettjänster.

Konvergensutredningen, som analyserat 17 olika regelverk med avseende på konvergensens konsekvenser, konstaterar att konvergensutvecklingen ger gränsdragnings- och tolkningsproblem som skapar osäkerhet om vilka regler som är tillämpliga för tele- respektive radio- och TV-verksamhet. Enligt utredaren finns det därför ett behov av en samordning av lagstiftningen på dessa områden, där målet bör vara att så långt möjligt skapa en gemensam reglering av radio- och TV-respektive televerksamheter. Utredaren lämnade dock inte några konkreta förslag om hur detta bör ske. Några av de konsekvenser som vi redan nu kan se för radio- och TV-verksamhet kommer att beröras i detta betänkande (se kap. 15).

Inom EU pågår ett omfattande arbete med översyn av regelverket mot bakgrund av konvergensutvecklingen. EU-kommissionen har ambitionen att inom kort lämna förslag till direktiv för harmonisering av reglerna inom teleområdet och radio- och TV-området. En utgångspunkt är att få till stånd en gemensam reglering för olika infrastrukturer, oberoende av för vilket ändamål infrastrukturerna används.

Kommissionen har hittills presenterat ett antal olika arbetsdokument som kan betraktas som ett förstadium till direktivförslag. Dels finns ett utkast till ett övergripande ramdirektiv för elektroniska kommunikationsnät och tjänster. Därtill finns fyra ytterligare utkast till direktivförslag som gäller olika delfrågor och avser auktorisation, tillgång, räckvidd och dataskydd inom olika elektroniska kommunikationsnät och tjänster.

### 3.2.2 Begränsad tillgänglighet

Distribution av radio och TV sker i dag huvudsakligen via marksändningar, satellitsändningar och vidareförmedling i kabel-TV-nät. I dag är marknätet den enda distributionsform för radio och TV som i praktiken når hela landet. SVT:s, SR:s och UR:s sändningar skall enligt sändningstillståndet nå 99,8 procent medan TV4:s sändningar skall nå 98 procent.

Den enskilt viktigaste förändringen på radio- och TV-marknaden den senaste 20-årsperioden har varit satellitutvecklingen. Med satellitsända TV-kanaler kunde delar av svenska folket snabbt ta del av flera TV-kanaler, varav några redan från början var särskilt riktade till den svenska publiken. Genom att kabel-TV hade etablerats och utvecklats som distributionskanal kunde satellitkanalerna snabbt nå en betydande publik. Det var också satellit-TV:s utbredning med bl.a. reklamkanaler riktade till Sverige som var en av anledningarna till att reklam i början 1990-talet kom att tillåtas även för svensk TV. Begränsande faktorer för spridningen av satellitkanaler[7] är dels hur många som väljer att skaffa den mottagarutrustning som krävs, dels hur långt kabel-TV-näten är utbyggda. Av tabell 3.1 framgår spridningsgraden för de största satellitkanalerna särskilt riktade till Sverige på svenska språket under 1990-talet.

*Tabell 3.1.* Tillgång till olika satellit-TV-kanaler i befolkningen 3–99 år 1990–1999 (procent).

| Kanal | 1990 | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| TV3 | 31 | 46 | 50 | 53 | 52 | 58 |
| Kanal 5 | 22 | 37 | 40 | 49 | 55 | 54 |
| Eurosport | 24 | 43 | 44 | 41 | 42 | 45 |
| ZTV | - | 11 | 18 | 37 | 34 | 40 |
| TV6 | - | - | 12 | 38 | 36 | 27 |
| TV8 | - | - | - | - | 19 | 13 |

*Källor*: MedieSverige 1999/2000, TV-tittandet 1999 (MMS)

[7] Man bör skilja mellan de hushåll som har möjlighet att ta emot och de som faktiskt tar emot satellitsändningar. Med spridning avses här den del av befolkningen som enligt egen uppgift (i urvalsundersökningar) anger att de har tillgång till satellitkanaler. Bland de som har praktisk möjlighet, men av olika skäl väljer att avstå, finns de som inte investerat i parabolutrustning och de som bor i fastigheter med kabel-TV, men som inte valt att abonnera på något utbud utöver de tre marksända kanalerna, SVT1, SVT2 och TV4. Dessa sannolikt medvetna val kan bero på att människor anser att kostnaderna är för höga eller att man helt enkelt inte varit intresserad av ytterligare kanaler.

Därtill kan nämnas att de betal-TV kanaler som finns på den svenska marknaden (TV1000 och Canal+) har en spridning på mellan 5 och 10 procent. Mottagning av sändningar i kabel och satellit (det s.k. satellituniversum) växer kontinuerligt men inte särskilt snabbt i Sverige. På sex år, sedan hösten 1994, har nivån stigit från 57 procent till ca 65 procent av befolkningen, enligt Mediemätning i Skandinavien AB (MMS) årliga basundersökningar. Kabelutbyggnaden hade sin stora tillväxt de första åren, men utvecklas i dag endast marginellt. Merparten av tillväxten sker i stället för paraboler. Av de 65 procent av hushållen som hade tillgång till satellit-TV år 1999 svarade Kabel-TV-näten för ca 63 procent, mottagning via egna paraboler för ca 29 procent och via samägda paraboler för ca 8 procent av satellitkanalernas spridningsgrad (MMS).

År 2000 har alltså, trots den stora ökningen av antalet kanaler, mellan 30 och 40 procent av svenska folket fortfarande enbart tillgång till SVT:s och TV4:s sändningar[8]. En slutsats som kan dras av detta är att denna del av befolkningen är starkt betjänt av den samlade programbredden och kvaliteten i SVT:s och TV4:s utbud. Programsammansättningen i SVT och TV4 har stora likheter, men det finns också viktiga skillnader. Exempelvis har TV4 inte skyldighet att sända minoritetsprogram. Finansieringen genom reklamintäkter gör också att TV4:s programutbud är mer inriktat på sådant som kan väntas tilltala publikgrupper som ger upphov till reklaminkomster. Även om SVT och TV4 kompletterar varandra när det gäller en del av programutbudet, är SVT fortfarande den huvudsakliga eller enda programkällan för flera viktiga programkategorier (se kap. 4).

Det är också värt att notera att satellithushållens valmöjligheter i stor utsträckning avser kanaler med internationellt programmaterial. Faktaprogram på svenska eller program som behandlar svensk kultur och samhällsliv är högst ovanliga inslag i det satellitsända utbudet. Det finns också mottagningssituationer där det är fysiskt omöjligt eller mycket svårt att använda satellitutrustning. Satellitmottagning kräver nämligen fri sikt mot söder och en riktningskänslig parabolantenn måste monteras utomhus och riktas in mot satelliten. Bl.a. i stadsbebyggelse kan det vara svårt att åstadkomma en sådan placering.

I fråga om radio är tillgången störst i storstäderna. Även i medelstora städer finns några kommersiella radiokanaler, medan befolkningen på flera platser utanför tätortsområdena endast har möjlighet att höra SR:s sändningar. Radio- och TV-verket uppger att privat lokalradio når ca

[8] SVT är i sändningstillståndet ålagt att se till att sändningarna når 99,8 procent av befolkningen, medan kravet för TV4 är 98 procent, en skillnad på ca 150 000 personer.

75 procent av landets befolkning, medan radiobranschen hävdar att man når något fler. Uppgifterna varierar således, men för uppemot en fjärdedel av Sveriges befolkning gäller alltså att de bara kan ta emot SR:s sändningar via FM-nätet. De övriga har möjlighet att komplettera SR:s programutbud med en eller flera kommersiella radiokanaler. De ökade valmöjligheterna avser dock huvudsakligen ett programutbud präglat av populärmusik och i viss mån nyheter, trafikinformation och lättare underhållning. För övriga programtyper är SR den enda programkällan (se kap. 4).

På senare tid har även utbyggnad av fasta bredbandsförbindelser diskuterats som en distributionskanal för såväl traditionella medietjänster som Internet och andra nya tjänster. Tekniken möjliggör sammankoppling av datorer med hög kapacitet i båda riktningarna och anses därför vara särskilt lämplig för Internetanslutning. De kommersiella intressen som förespråkar denna distributionsform avser emellertid också utmana mer traditionella distributionsformer för TV som marksändningar, kabel och satellit. I vilken mån bredbandsförbindelser med tillräcklig kapacitet blir utbyggda i stora delar av Sverige, även i glesbygd, är i dag högst oklart, liksom om tekniken kommer att lämpa sig för samtidig utsändning och mottagning av ett större antal radio- och TV-program.

En viktig fråga är i vilken omfattning spridningen av den nya medieteknologin kommer att begränsas av ekonomiska skäl. Det är inte troligt att en utveckling på marknadens villkor kommer att leda till att ett visst distributionssystem blir allenarådande eller till att något system uppfyller högt ställda krav på tillgänglighet. I ett glest befolkat land som Sverige har det inte ansetts kommersiellt lönsamt att bygga ut exempelvis kabel-TV-nät till mer än drygt två tredjedelar av landets befolkning. Som för alla infrastrukturer kan man säga att om det skall ställas höga krav på universell tillgänglighet – till alla – så krävs det, i framtiden liksom i dag, åtgärder från det allmännas sida.

En annan faktor som påverkar i vilken grad den nya teknologin och dess tjänster blir tillgängliga är kostnader för hushållen. Kostnader uppkommer dels för att vara ”uppkopplad”, t.ex. avgifter för kabelanslutning, satellitparabol och dels för den särskilda mottagarutrustning (dekoder eller box) som blir nödvändig med den digitala tekniken. Dessutom kommer många av de nya tjänsterna att erbjudas på kommersiell basis. Det är brukarna som skall ge tjänsteleverantörerna vinst, vilket automatiskt innebär att många av framtidens tjänster kommer att tillhandahållas mot särskilda avgifter. Marknadens aktörer förväntar sannolikt att hushållen skall spendera mer pengar på medier i framtiden. En osäkerhet gäller naturligtvis i vilken mån människor kommer att vara beredda att göra detta.

För en stor del av befolkningen är valmöjligheterna redan i dag relativt stora och kommer sannolikt att öka. Men så länge inte alla kan eller väljer att ta emot radio- och TV-sändningar via parabol, kabelnät, telenät eller liknande, kommer emellertid marksändningar att vara den enda distributionsform som ger hela befolkningen tillgång till radio- och TV-sändningar. En förutsättning för att den tredjedel av svenska folket som i dag inte är anslutna till kabelnät eller har parabol skall ha tillgång till ett brett och varierat utbud är att public service-radio och TV erbjuder ett sådant utbud. En aktuell politisk utmaning gäller därför i vilken mån dagens höga ambitioner vad gäller tillgänglighet till ett brett och varierat programutbud skall kunna upprätthållas i en situation där programinnehåll sprids på en rad olika sätt, där dessutom olika regelverk är tillämpliga (se kap. 9 och 15).

### 3.2.3 Förändrade medievanor?

Ett annat drag i dagens framväxande multimedielandskap är tendenser mot *individualisering* och *fragmentisering* av medieanvändningen. Detta sägs ofta vara fallet beroende bl.a. på att utbudet ökar kraftigt och utvecklingen går mot mer av interaktiv kommunikation och att framtidens medietjänster kommer att vara mer målgruppsinriktade. Radio och TV bedöms successivt förändras från att vara massmedier med tydlig avsändarkaraktär till att bli mer av mottagarmedier, där publiken i allt större utsträckning kan göra egna val utifrån ett stort antal programkällor. Traditionella begrepp som publik, läsare, tittare och massmedium kan vara på väg att förlora sin mening när gränsen mellan sändare och mottagare suddas ut. Fragmentiseringen kommer sannolikt att innebära att genomslagskraften hos enskilda medier eller enskilda typer av medieinnehåll (t.ex. TV-nyheter) kommer att minska.[9]

Vanliga bedömningar är att människor i ökad utsträckning kommer att kunna beställa TV-program direkt från programbibliotek, handla och betala räkningar via TV:n, lyssna på radio via mobiltelefonen, delta i olika former av distansutbildning osv. I tiden ligger också antaganden om att kanalbegreppet för TV kan komma att förlora sin betydelse om utvecklingen fortsätter mot att det blir tekniskt och praktiskt möjligt för tittarna att själva komponera sin programtablå utifrån ett större antal kanaler. TV-apparaten blir också ”intelligent”, dvs. den kan programmeras utifrån användarens egna önskemål och t.o.m. självständigt spara ned program som motsvarar användarens intressen.

[9] Asp. K *Mäktiga eller Maktlösa? Medierna inför 2000-talet*, i Carlsson, U 1999.

Dessutom kommer, enligt vissa bedömare, programutbudet att öka ytterligare genom att fler nischkanaler etableras, inriktade mot små (men homogena och köpstarka) grupper.

Hastigheten i denna utveckling är dock långtifrån självklar. En mer rimlig hållning till den tekniska utvecklingen och hur den påverkar människors beteende är att se den som en evolutionär snarare än en revolutionär process. Meningarna är delade om vilka effekter den tekniska utvecklingen mot konvergens mellan olika medier och digitalisering av produktion och distribution kommer att få för mediekonsumtionen och för medieföretagen.

Vissa bedömare hävdar att tendensen mot ökad individualisering av TV-tittandet kommer att fortsätta och innebära radikalt förändrade medievanor redan på kort sikt. Andra menar att många människor främst på sina arbeten kommer att vara aktiva informationssökare, medan det stora flertalet på fritiden, liksom tidigare, vill ha ett professionellt paketerat innehåll i form av bl.a. dagstidningar och radio- och TV-kanaler med ett utbud präglat av såväl information som förströelse. Säkert är dock att konkurrensen om publikens uppmärksamhet kommer att intensifieras ytterligare. Förmåga att erbjuda programinnehåll av hög kvalitet kommer att vara avgörande i framtiden, liksom i dag.

Bland medieforskare är bedömningen att mediekanalernas profilering och den stora volymökningen av medieutbudet hittills haft en överraskande liten inverkan på hur mycket medierna används.[10] Den sammanlagda tid som ägnas åt medierna har ökat med 10–15 procent sedan mitten av 1980-talet, en mycket blygsam ökning sett i relation till det ökade utbudet. Vid en jämförelse av tittartiden per dag och person i de hushåll som har tillgång till satellitkanaler med den genomsnittliga tittartiden i samtliga hushåll (tabell 3.2) kan man konstatera att skillnaden är liten. Om vi i stället jämför med de hushåll som enbart har tillgång till marksänd TV, dvs. SVT1, SVT2 och TV4, är dock tittartiden i dessa hushåll betydligt lägre.

[10] Se t.ex. Gustafsson & Weibull i SOU 1999:126.

*Tabell 3.2.* TV-tittande i minuter år 1999.

| TV-tittande (minuter) en genomsnittlig dag år 1999 | |
|---|---|
| Hela befolkningen | 143 minuter |
| Endast marksänd TV | 127 minuter |
| Satellithushåll | 152 minuter |

*Anm:* I dessa siffror avses tittartiden bland de som tittar på TV en genomsnittlig dag, alltså inte den genomsnittliga tittartiden i hela befolkningen (jfr. not 20 nedan).

*Källa:* TV-tittandet 1999 (MMS).

Medieanvändningen i Sverige uppvisar en stor stabilitet över tid, vilket framgår mycket tydligt av figur 3.1 som täcker de senaste 20 åren. De medier som dominerar medieanvändningen är fortfarande TV, radio och morgontidningar. Under perioden 1979–99 har alla tre haft en genomsnittlig spridning på mellan 70 och 85 procent.

*Figur 3.1.* Andel som exponerar sig för olika massmedier en genomsnittlig dag 1979–1999 (procent), Källa: *Mediebarometern (1999), Nordicom-Sverige.*

Man kan heller inte se någon större förändring när det gäller hur mycket tid som fördelas mellan olika medier. Fördelningen mellan lyssnande, tittande och läsande har förblivit relativt oförändrad. Läsandet har minskat något och lyssnandet har ökat i motsvarande grad.[11]

*Figur 3.2.* Den bruttotid som befolkningen (9–79 år) ägnar åt massmedier fördelad på olika medier år 1999 (procent).

1) Vid jämförelser över tid bör noteras att årets beräkning av Internettiden innefattar all Internetanvändning i hemmet och på skola/ arbete oavsett om den ingår i arbete eller är av privat karaktär. 1998 års Mediebarometer redovisade Internetanvändning i hemmet och *privat* användning på skola/ arbete.
*Källa*: Mediebarometern (1999), Nordicom-Sverige.

Mot bakgrund av den stabilitet som präglar utvecklingen vad gäller människors medieanvändning över tid är det ändå intressant att notera de skillnader som trots allt finns. Vad gäller skillnader mellan TV, radio och morgontidningar kan man konstatera att en brytpunkt i medieanvändningen infaller vid årsskiftet 1989/90, då utbudet på framför allt TV-sidan började öka i Sverige. Samtidigt befann sig dagspressen i en lågkonjunktur. Avståndet mellan TV och morgontidningar är tre gånger så stort i dag som det var för 20 år sedan. Utvecklingen av

[11] Ibid.

Internetanvändning får i sammanhanget stort genomslag på relativt kort tid.

Parallellt med ett ökat programutbud ökar selektiviteten i radiolyssnandet och TV-tittandet. Tillkomsten av nya kanaler har som regel medfört att tid tagits från de redan befintliga.[12] Eftersom det totala tittandet och lyssnandet endast ökat marginellt, har rörligheten bl.a. inneburit att public service-radios och TV:s kanaler naturligt nog förlorat publikandelar. Nedgången var dock störst de första åren. Tendensen sedan slutet av 1990-talet är att SR och SVT åter stärker sin ställning. Sedan mitten på 1990-talet har SVT:s andel legat relativt stabilt på ungefär hälften av den tid publiken lägger på TV. SR har fortfarande två tredjedelar av den totala lyssnartiden på radio. I ett internationellt perspektiv är detta höga siffror för public service-företag.

Forskning på medieområdet visar att ny teknik och nya medieformer i ett inledningsskede främst utnyttjas av de redan resursstarka.[13] Vissa bedömare ser i en sådan utveckling risker för att informationsklyftor skapas mellan informationsstarka och informationssvaga grupper.[14]

Forskningen har också visat att när medieutbudet mångfaldigas och människors valfrihet därmed ökar, så väljer människor efter traditionella mönster, t.ex. efter klasstillhörighet. Ju mer mångsidigt ett mediesystem blir, desto tydligare tycks skillnaderna i människors medieanvändning bli, skillnader som kan avläsas exempelvis mot bakgrund av ålder, utbildningsnivå, inkomstnivå, livsstil etc. En sådan differentiering av medieanvändningen tar sig också uttryck i skillnader i vilka programgenrer människor tar del av. Exempelvis är tittandet på kvällsnyheter inte längre en så stabil vana som det en gång var för alla. Detta är numera närmare relaterat till t.ex. utbildningsnivå och politiskt intresse än det var på 1980-talet.[15] Tittarvanorna är mer differentierade på så sätt att personer med låg utbildning ser mer på underhållning och högutbildade ser mer på nyheter.

Medieforskaren Bo Reimer visar i en studie från år 1994 att när den privata kommersiella televisionen introducerades i Sverige, med ökade valmöjligheter som följd, blev människor mer selektiva i sitt TV-tittande.[16] Detta konstaterande kan tyckas trivialt, men studien visar också att människors medieval i stor utsträckning styrs av traditionella sociala

[12] Ibid.

[13] Se A. Bergström, L. Weibull, *Internet som massmedium* i Holmberg, Weibull Ljusnande Framtid, SOM-undersökningen 1998.

[14] Thunberg, m.fl. *Samverkansspiralen: Människan i informations- och kommunikationssamhället* (1978).

[15] Gustafsson & Weibull i SOU 1999:126.

[16] Reimer, B, *The Most Common of Practices* (1994).

och kulturella mönster. Exempelvis att skillnader i TV-tittande mellan människor med bakgrund i arbetarklass och medelklass tenderade att öka när TV-utbudet mångfaldigades. Bland människor med arbetarklassbakgrund var exempelvis nyhetstittandet lägre än bland människor från medelklass.

Ytterligare en följd av att publikens medieanvändning delas mellan olika mediekanaler är att radions och framför allt TV:s betydelse som gemensam referensram minskar. Förbi är den tid då ett enskilt radio- eller TV-program kunde samla nära nog hela befolkningen. Minskad nyttjandegrad av innehållet i enskilda medier är ett kännetecken på publikens reaktioner på medieutvecklingen. Medierna används helt enkelt för många olika saker.

Man kan dock inte påstå att medierna därmed förlorar i betydelse. Även om exempelvis televisionen inte längre samlar hela familjen har den fortfarande stor betydelse för människors möjligheter att orientera sig om vad som sker i samhället. I ett samhälle med överskott på information och underskott på tid och uppmärksamhet kommer den information som valts ut på professionella grunder och som trovärdigt och lättillgängligt sammanfattar det viktigaste som hänt få en starkare ställning i det framtida medielandskapet.[17]

I tider av föreställningar om massmediernas minskade betydelse är det viktigt att konstatera att människors tittande på TV fortfarande i stor utsträckning avser ett fåtal stora kanaler.

[17] Asp, K *Mäktiga eller Maktlösa? Medierna inför 2000-talet*, i Carlsson, U 1999

*Figur 3.3.* Tittartidsandelar (procent av total tittartid) en genomsnittlig dag år 1999

Av figur 3.3 framgår att de fem största TV-kanalerna står för mer än 90 procent av allt TV-tittande i Sverige. Även denna fördelning har varit relativt stabil under en längre period med endast smärre förskjutningar mellan kanalerna.

Användningen av Internet präglas i ännu högre grad av differentiering, dvs. människor använder nätet till många olika saker. Vissa ser nätet som ett medium bland andra, medan andra betraktar det som en ny infrastruktur som i sig rymmer flera medieformer. I nätets tidiga fas var informationssökning den viktigaste användningen, något som fick många att betona nätet som ett medium som kan bidra till att utjämna kunskapsklyftorna i samhället. I dag tilhör också e-postanvändning och olika underhållningstjänster på nätet de vanligaste användningsområdena. Internetanvändning sker i stor utsträckning på arbetet, vilket enligt undersökningar till en del förklarar varför nätet hittills inte i någon större utsträckning tagit tid från användning av andra medier.[18]

Nätet rymmer i dag i stort sett samtliga traditionella medier och tycks enligt de undersökningar som gjorts fungera ungefär på samma sätt som dessa. Såväl förströelse som information utgör viktiga delar av människors sätt att använda Internet. Spridningen av Internet går snabbt, men samtidigt bör påpekas att ökningen är starkast i resursstarka grupper, särskilt bland unga och högutbildade.[19] Det talas också ibland

[18] Se A. Bergström, L. Weibull, *Internet som massmedium* i Holmberg, Weibull Ljusnande Framtid, SOM-undersökningen 1998.
[19] Ibid.

om att radio- och TV-sändningar via Internet kommer att ta över lyssnande och tittande på traditionell radio och TV. En undersökning från våren 2000 visar dock att endast 0,6 procent av svenska folket än så länge lyssnar på radio på webben en genomsnittlig dag (Radioundersökningar AB, 2000).

Bakom de stora medie- och IT-företagens satsningar på Internet ligger tron att ett snabbt medium (i den mån Internet är att betrakta som ett medium eller enbart som en infrastruktur) automatiskt ger snabba publikökningar och därmed snabb avkastning. Medan tekniken utvecklas explosionsartat är emellertid människan och hennes vanor mer trögrörliga. Utan att motsäga Internets snabba och mångskiftande utveckling kan vi konstatera att radio och TV fortfarande är de klart dominerande medieformerna. Enligt Nordicoms Mediebarometer 1999 tittar svenska folket en genomsnittlig dag 98 minuter på TV och lyssnar 133 minuter på radio. Motsvarande siffra för Internet är 19 minuter, varav merparten sker på arbetet (ca 14 minuter).[20]

En fråga som bör ställas är i vilken utsträckning människor kommer att vara intresserade av en hög grad av interaktivitet i sin användning av radio och TV. En rad undersökningar visar att människor främst betraktar TV som ett underhållnings- och avkopplingsmedium, särskilt i hemmiljö. Ett pionjärexperiment med interaktiv multikanal-TV som gjordes i USA i början av 1980-talet av Warner Amex Cable Communication visade att intresset för de interaktiva program som erbjöds var lågt, det som intresserade tittarna var olika pristävlingar. Intresset för att delta i politiska debattprogram var i det närmaste obefintligt. [21]

Möjligen kan Internet, där interaktivitet är grundläggande, på sikt komma att erbjuda ett forum för en helt ny form av medieanvändning. Enligt medieforskaren Kent Asp kommer sammansmältningen av traditionella nyhetsmedier och nya medier främst innebära en förening i ett tekniskt perspektiv, men sannolikt inte i ett användarperspektiv. Internet kommer snarare bli ett komplement till de traditionella nyhetsmedierna. Att titta på TV kommer även i framtiden, enligt Asp, att vara en i huvudsak *tillbakalutande* aktivitet och Internetanvändning i huvudsak en *framåtlutande* aktivitet. Och den stora mediepublikens behov av tillbakalutande aktiviteter kommer troligen att vara ungefär detsamma som i dag.[22]

[20] I dessa siffror inkluderas hela befolkningen, dvs. även de som inte använder ett visst medium.

[21] Willis, J. (1994) *The age of multimedia and turbonews*. Westport: Praeger Publ.

[22] Asp, K *Mäktiga eller maktlösa? Medierna inför 2000-talet* i Medierna i samhället. Kontinuitet och förändring, Nordicom (1999)

* * * *

Historien visar att människors medievanor naturligt nog förändras i takt med tillkomsten av nya medier och ett ökat medieutbud. Förändringarna står dock långtifrån i relation till det kraftigt ökade utbudet. En framtid med hundratals kanaler innebär knappast att människors tittande och lyssnande kommer att spridas i samma utsträckning som utbudet flerfaldigas.

Erfarenheter tyder tvärtom på att människors medievanor och beteende utvecklas långsamt och följer vissa bestämda mönster. Ett sådant mönster, som inte bör dödförklaras i första taget, är människors benägenhet att även i en situation av ökade valmöjligheter ägna en betydlig del av sin tid åt ett fåtal stora medier med varierat innehåll, särskilt de medier som man upplever präglas av kvalitet och som erbjuder ett utbud på det egna språket. Den traditionella radio- och TV-kanalen kommer sannolikt att fylla ett behov för den stora publiken även inom överskådlig tid, men innehållet kommer att kompletteras med nya tjänster som blir möjliga med den nya tekniken.

### 3.2.4 Förutsättningar för mångfald och kvalitet

Förutsättningarna för att utvecklingen på radio- och TV-området skall leda till mångfald och ett varierat programutbud av hög kvalitet hänger inte bara samman med den tekniska utvecklingen och att fler sändningsmöjligheter tillkommer. Även om produktionsteknik och distribution blir billigare begränsas utvecklingen av intäktsmöjligheterna inom varje marknad.

Det ekonomiska trycket på medieföretag ökar i takt med den ökade konkurrensen om människors uppmärksamhet, tid och pengar. Fusioner, allianser och strukturrationaliseringar skapar färre, men ekonomiskt starkare aktörer på mediemarknaden. Kännetecknande är att medieföretag blir multimedieföretag, dvs. etablerar verksamheter inom flera delar av medieområdet beroende på de samordnings- och stordriftsfördelar som finns, särskilt när det gäller TV-verksamhet. Allt färre aktörer står för alltmer av det samlade utbudet.[23] Utvecklingen kan också komma att gå mot ökad vertikal integration, dvs. att enskilda aktörer kontrollerar flera led i värdekedjan från produktion av programmaterial till kontroll över distributionsvägarna hem till hushållen. I en sådan konkurrenssituation ökar också pressen på radio- och TV-företag att nå en stor publik, vilket i en förlängning kan få negativa konsekvenser för

[23] Gustafsson & Weibull 1999.

viljan och förmågan att investera i kvalitetsprogram, när ett billigare programutbud kan ge samma publikandelar.

Samtidigt kan vi bevittna framväxten av en global mediemarknad där ekonomiska synergieffekter och samordningsfördelar möjliggörs genom att olika delar av mediesektorerna integreras på internationell nivå. I denna situation kommer de produkter (program) att favoriseras som kan förväntas nå stora publiker i så många delar av världen som möjligt, vilket i sin tur sätter gränser för möjligheten att tillhandahålla regionalt och nationellt originalmaterial. Sannolikheten är stor att radio- och TV-marknaden i allt större utsträckning kommer att präglas av en standardisering, dvs. att format, programformer m.m. kommer att utformas för att passa större marknader än endast enskilda länder. På detta sätt kan utvecklingen gå emot allt mindre skillnader i medieutbudet mellan länder, vilket bl.a. kan påverka möjligheterna att skildra olika kulturer.

Även om billigare distributionsteknik utökar TV-systemets nuvarande kapacitet har detta mindre betydelse, eftersom distributionskostnader endast utgör en liten del av vad det kostar att driva ett medieföretag. Bl.a. ökar kostnaderna för rättigheter till attraktivt programmaterial och ersättningar till medverkande i programmen. Mot bakgrund av de fortsatt höga kostnaderna för TV-produktion kan varje mindre marknad sannolikt endast bära en begränsad egenproduktion och därmed ett begränsat antal företag/kanaler som själva producerar program. Detta gäller särskilt för små språkområden, vilket bl.a. kan leda till att det ökade utbudet i Sverige i större utsträckning än i dag kommer att bestå av i sammanhanget billiga importerade program. Som framgår i kap. 4 är dominansen från den angloamerikanska kulturkretsen redan i dag mycket stor i det programutbud som importeras av svenska radio- och TV-företag. Några av dem bör snarare betecknas som importbolag för nöjesindustrin i USA än som svenska medieföretag.

I det följande redogörs för några viktiga skillnader i förutsättningar mellan kommersiella radio- och TV-företag och public service-företag. Först något om vad som kännetecknar radio och TV-sändningar.

### *Radio- och TV-sändningars särskilda egenskaper*

Radio- och TV-verksamhet skiljer sig från andra varor och tjänster i vissa betydelsefulla avseenden. Radio- och TV-program som är tillgängliga för alla (som sänds okodade) brukar med nationalekonomisk terminologi betecknas som kollektiva nyttigheter. Programmen förstörs inte när de konsumeras och även om programmen ses individuellt så finns det ingen gräns för hur många som samtidigt kan se samma pro-

gram. Omvänt så krävs det att programmen finns tillgängliga för att någon alls skall kunna se dem; den enskilde kan inte göra någonting för att få se ett program som inte sänds till den plats där han eller hon befinner sig.

Kostnaden för att producera programmen är oberoende av hur många som faktiskt tar del av dem. Däremot är det förenat med betydande kostnader att bygga ut sändningsnät så att även personer i exempelvis glesbygd kan se programmen. Till skillnad från marknader för exempelvis kylskåp och tvättmaskiner har dessutom mediemarknaden mycket stor betydelse för kommunikation, åsiktsbildning och opinionsbildning i det demokratiska samhället.

Krypterad betal-TV har, trots att den funnits på marknaden i över tio år, inte kunnat ersätta okodad television i något betydelsefullt avseende. Den avser i dag främst vissa begränsade programtyper som långfilmer, större evenemang och sport. Många hävdar nu att ny digital teknologi snabbt kommer att ändra på detta förhållande, nämligen att möjligheterna att ta betalt kommer att öka, liksom att tittare själva i ökad utsträckning kommer att beställa enskilda program (och betala för dem). Här bör dock konstateras att det finns ett grundläggande problem med direkta betalningsformer för TV-program; varje sådant system innebär att vissa tittare som inte vill, eller kan (har råd) exkluderas från att titta. När TV-program väl har producerats och sänts är kostnaden noll att erbjuda ytterligare tittare chansen att ta del av programmen. Från allmänhetens synpunkt leder direkta betalningsformer därför till en välfärdsförlust genom att vissa ”hindras” från att ta del av programmen.[24] Betal-TV-företag måste, för att kunna ta betalt för sändningarna, förbehålla ett attraktivt utbud åt en exklusiv krets av TV-tittare. Det kan påverka allsidigheten i allmän-TV, t.ex. när det gäller möjligheterna att finansiera sändningar från stora evenemang.

### *Kommersiella medieföretags förutsättningar*

Kommersiella medieverksamheter har ägare som naturligt nog förväntar sig en rimlig avkastning på sina investeringar. Kommersiella radio- och TV-företag tillrättalägger därför sitt programutbud så att det kan generera ett överskott till ägarna. Detta kan ske antingen direkt i form av betalning från lyssnare eller tittare eller indirekt genom att samla

[24] Se Koboldt, Hogg och Robinson *The Implications of Funding for Broadcasting Output* i Public Purposes in Broadcasting. Funding the BBC, Luton press 1999.

väldefinierade publikgrupper som är ett viktigt underlag för köpare av reklamutrymme, dvs. annonsörer.

För drygt tio år sedan, i betänkandet TV-politiken (SOU 1989:73) fördes ett resonemang om effekter av reklamfinansiering på programutbudet i TV. De erfarenheter som då utgjorde underlag kom från USA, Canada och Australien, men också från de europeiska marknader där flera kommersiella företag konkurrerade, som Västtyskland, Italien och Frankrike[25]. Utredningens uppgift var att utarbeta ett underlag för ställningstaganden om den framtida TV-politiken, bl.a. frågan om att tillåta reklam som finansieringskälla för sändningar i det svenska marknätet.

Utredaren Sverker Gustafsson konstaterade att ”om två eller flera TV-företag konkurrerar på ungefär lika villkor om inkomsterna från en och samma reklammarknad tenderar programutbudet att anpassas till en minsta gemensam nämnare av populära program som är avsedda att dra en stor publik och därmed ge höga reklaminkomster. Program som kan förväntas intressera mindre grupper inom publiken försvinner helt eller flyttas till obekväma sändningstider”.

Konsekvenserna av detta skulle enligt utredaren bli en programmässig likriktning där alla kanaler visar ungefär samma slag av program vid samma tid och att tittare som tillhör olika minoriteter skulle få svårt att få sina intressen tillgodosedda. En av utredarens slutsatser var därför att villkoren för ett fristående svenskt reklamfinansierat TV-företag borde innehålla höga krav på omväxling och kvalitet i programutbudet.[26]

Det finns idag inget som tyder på att denna bild av nationella TV-systems logik är missvisande. Det finns i och för sig ingen anledning att misstro programmakarnas vilja och förmåga att göra bra och omväxlande radio och TV i kommersiella företag. I stora delar erbjuder man också program som publiken uppskattar, det visar inte minst kanalernas tittar- och lyssnarandelar. Men det är viktigt att klargöra att förutsättningarna för kommersiell radio- och TV-verksamhet är annorlunda än för en offentligt finansierad motsvarighet.[27]

[25] En brittisk parlamentarisk kommitté lät 1985 genomföra en omfattande jämförande studie av bl.a. finansieringens betydelse för mångfald och kvalitet i TV-utbudet. Se *Report of the Committee on Financing the BBC (The Peacock Committee)*. Her Majesty’s Stationary Office. London (1986). och J Blumler: *Television in the United States: Funding Sources and Programming Consequences* (1986).

[26] Sedermera blev detta också fallet med TV4. I företagets sändningstillstånd återfinns bl.a. villkoret att ”TV4 skall, inom ramen för de kommersiella villkor företaget har att följa, erbjuda ett mångsidigt utbud som kännetecknas av hög kvalitet.” Detta allmänna uppdrag specificeras därefter.

[27] Se också Björkegren, D *TV som företag* i Nordisk forskning om public service, Nordicom (1996).

När det svenska flerkanalsystemet etablerades i början av 1990-talet var det många bedömare som såg framför sig att mediemarknaden skulle förändras i grunden och att programutbudet i radio och TV skulle mångfaldigas bara sändningsmöjligheterna blev fler och den statliga styrningen hölls minimal. Erfarenheterna hittills ger en något annorlunda bild (se också kap. 4).

Reklamfinansierade företag tenderar att sända program som får den publik som annonsörerna söker efter. Erfarenheter tyder på att annonsörerna i TV-mediet vänder sig till en stor och relativt odifferentierad publik och att programmen därför måste utformas så att de når en sådan publik.[28] Eftersom reklamintäkterna för varje program står i relation till den publik som annonsörerna finner det värt att betala för, bör kostnaderna för programmen i princip inte överstiga den förväntade reklamintäkten.

Programmakarna kan naturligtvis inte på förhand veta vilka programtyper som går hem hos en viss publik, utan får utgå från tidigare erfarenheter, alternativt satsa på de program som de tror ger önskade publikandelar. Det är därför sannolikt att reklamfinansierade programföretag tenderar att satsa på säkra kort, dvs. programtyper som man på förhand vet ger en tillräckligt stor publik.

Om ett reklam-TV-företag vill ta stora marknadsandelar måste det satsa ännu mer på att förädla och höja kvaliteten i programverksamheten. När reklam-TV funnits en tid tycks dock marknaden mogna och den relativa förskjutningen i publikandelar mellan de största TV-kanalerna visar sig vara förhållandevis liten. Förmodligen kommer de kommersiella kanalerna att eftersträva en rollfördelning samtidigt som man försöker åstadkomma marginella förskjutningar av marknadsandelarna där det kan ske med begränsade ekonomiska resurser.

En annan strategi är att försöka behålla ”sin” publik genom att erbjuda paketlösningar där de egna programkanalerna finns. I Sverige är detta vanligast på satellitmarknaden där Canal+ och Viasat via sina plattformar erbjuder var sitt satellitpaket med ömsesidigt uteslutande teknik för mottagning. Även kabel-TV-företagen strävar efter att behålla ”sin” publik, vilket man enkelt gör genom att vara de facto monopolist som leverantör av TV-tjänster till de anslutna hushållen.

Om nischkanaler bör sägas att antalet möjliga nischer sannolikt är ganska få (t.ex. nyheter, musik, sport och film) eftersom även nischkanaler är beroende av en homogen publik av tillräcklig storlek, vare sig de är finansierade med avgifter eller reklam. Erfarenheter från USA visar att det inte ens på mycket stora marknader är självklart att till-

[28] Koboldt, Hogg och Robinson, 1999.

räckligt stora publikgrupper finns för att alla programtyper skall kunna finansieras av marknaden.[29]

I stället koncentrerar sig den kommersiella televisionen och radion på ett fåtal programtyper som tilltalar en bred allmän publik. Där många kommersiella programföretag konkurrerar tenderar programkostnaderna att pressas nedåt. Utbudet tenderar också att bli relativt likartat mellan de konkurrerande kanalerna. Dessa förhållanden leder till att publikgrupper som är för små för att vara intressanta för annonsörer har liten chans att få sina intressen tillgodosedda i det programutbud som erbjuds av reklamfinansierade företag. I kommersiell radio och TV kan därmed endast en begränsad andel av publikens varierande behov och önskemål tillgodoses, nämligen de behov som delas av så många att det blir ekonomiskt lönsamt att tillgodose dem.

När det gäller TV-företag med särskilda ”public service”-liknande förpliktelser (t.ex. TV4 i Sverige) bör sägas att möjligheterna för statsmakterna i olika länder att ställa denna typ av krav på kommersiella aktörer sannolikt minskar över tid. Det viktigaste skälet för att ställa upp särskilda villkor för programverksamheten i TV4 har varit att bristen på frekvenser gjort att TV4 som enda företag har fått rätten att sända reklam-TV i marknätet till hela landet. När möjligheterna att sända blir fler och den relativa fördelen för TV4 i att kunna erbjuda reklam-TV till i stort sett hela landet minskar kommer också möjligheterna för staten att ställa upp villkor att minska. En följd av minskade krav på exempelvis ett varierat programutbud är att de ekonomiska incitamenten och drivkrafterna i reklamfinansieringen sannolikt kommer att få större betydelse.

### *Public service-företags särskilda förutsättningar*

De skilda förutsättningarna för kommersiella företag och public service-företag avser i grunden tre saker. För det första har public service-företag ett *uppdrag* att verka i allmänhetens tjänst, både samlat (samhället) och individuellt (alla medborgare). Genom särskilda villkor eftersträvas att dessa företags programverksamhet präglas av bredd och mångfald, kultur-, samhälls- och minoritetsansvar, att sändningarna skall kunna tas emot i hela landet, att både små och stora publikgrupper skall kunna få sina önskemål tillgodosedda, att sändningarna skall uppfylla krav på opartiskhet, saklighet och publicistiskt oberoende av såväl staten som andra intressen samt att programmen skall hålla hög kvalitet.

[29] J.Dries, R. Woldt *The Role of Public Service Broadcasting in the Information Society*, European Institute for the Media (Düsseldorf, 1996).

Kännetecknande skall också vara att public service-företag har en decentraliserad organisation som skapar förutsättningar för en mångfald även på regional och lokal nivå så att hela landet kan speglas i programverksamheten. Något sådant uppdrag har kommersiella företag vanligtvis inte[30].

För det andra har public service-företag en relativt stabil *intäktskälla* genom TV-avgiftsfinansieringen[31], vilket bl.a. möjliggör omfattande programsatsningar, även för program som tilltalar mindre målgrupper och långsiktiga satsningar på hög kvalitet i hela programutbudet. Public service-företag behöver därför inte anpassa programverksamheten utifrån krav på lönsamhet.

För det tredje är själva konstruktionen av public service-verksamheten utformad för att ge förutsättningar för ett reellt publicistiskt *oberoende*. Uppdraget att verka i allmänhetens tjänst har ansetts säkerställt genom att programföretagen inte ägs vare sig direkt av staten eller av privata intressen och genom att det i företagens sändningstillstånd framgår att verksamheten skall bedrivas självständigt i förhållande till staten, olika intressegrupper och andra maktgrupper i samhället.

En definition av public service-verksamheten kan således främst göras utifrån intressenter (ägarform, oberoende), uppdraget i allmänhetens tjänst (samhället, publiken) och finansieringsformen, snarare än utifrån innehåll eller form.

Grunden för public service-uppdraget är alltså att programföretagen har *hela publiken* som sin huvudsakliga uppdragsgivare och skall utforma sin programverksamhet utifrån vad de uppfattar som publikens behov och förutsättningar, inte utifrån politiska, kommersiella eller andra motiv. Det innebär också att programföretagen skall ta hänsyn

[30] I flera länder har dock även ett eller flera kommersiella företag public service-liknande förpliktelser. De är dock vanligen mindre långtgående jämfört med det uppdrag som gäller för offentliga public service-företag. TV4 i Sverige är ett exempel på ett företag som har villkor som i vissa avseenden är att likna vid sådana förpliktelser.

[31] I flera länder utgör reklam en del av finansieringen av public service-företag (se kap. 10). I Sverige kan man dock tvärtom påstå att reklamfrihet och därmed oberoende av kommersiella överväganden, åtminstone hittills, har ingått som en integrerad del i public service-uppdraget.

till särskilda publikgrupper och inte styras av publikandelar utan även sända program som vänder sig till en förhållandevis begränsad publik.[32] Det är främst detta som skiljer public service-företag från andra företag verksamma på mediemarknaden. För att detta skall vara möjligt måste programföretagen så långt möjligt vara oberoende av den ekonomiska logik som gäller för kommersiella företag och därför ha andra förutsättningar för sin finansiering.

Detta är en viktig anledning till att reklam inte ansetts vara ett bra alternativ för finansiering av public service-verksamheten i exempelvis Sverige. Även public service-företagen själva har sedan länge hävdat att förändringar i finansieringen oundvikligen skulle resultera i ett förändrat utbud. Kommersiell finansiering, t.ex. reklam, har ansetts kunna påverka programmens utformning och därmed skada företagens trovärdighet samt att tablåläggningen skulle komma att utformas med främsta syfte att locka stora publikandelar, särskilt på de mest attraktiva sändningstiderna. Även ett delvis beroende av kommersiella intäkter tenderar att leda till samma tryck och incitament att maximera inkomsterna som gäller för kommersiella företag. Slutligen har också möjligheten för publiken att kunna välja ett reklamfritt alternativ varit ett av motiven för att undvika reklam i public service-radio och TV.

Beskrivningen ovan ger förvisso en idealiserad bild av public service-verksamhetens förutsättningar. I realiteten kan naturligtvis dessa företag agera mer eller mindre i linje med de målsättningar som ligger i uppdraget, t.ex. genom att trots de icke-kommersiella förutsättningarna satsa på ett programutbud som endast i liten utsträckning skiljer sig från kommersiell radio och TV. Det finns också en risk att offentligt finansierade verksamheter inte i tillräckligt stor utsträckning sporras att bedrivas med optimal effektivitet, särskilt om verksamheten är ensam på marknaden. I dag finns dock möjligheter till jämförelser i och med den konkurrens som råder på radio- och TV-området. Det finns också en rad fristående produktionsbolag som kan mätas i konkurrens med SR:s, SVT:s och UR:s egna produktionsresurser.

Det bör också påpekas att ett grundläggande problem med finansiering via offentliga medel i någon form är att tittare och lyssnare har små möjligheter att signalera sina preferenser via betalningssättet. Det är däremot, och just därför, viktigt att det fortsatt finns tillräckligt allmänt stöd för det programutbud som erbjuds så att det upplevs ge valuta för

[32] Uppgiften att tillhandahålla program även för mindre publikgrupper och för olika minoritetsintressen avser inte endast vissa programtyper. För exempelvis funktionshindrade gäller naturligtvis att alla slags program i möjligaste mån skall göras tillgängliga.

pengarna, så att folkets valda ombud skall vilja ge sitt stöd till fortsatt offentlig finansiering.

När mångkanalsystemet började introduceras i Sverige i slutet av 1980-talet fanns det farhågor om att den ökande konkurrensen mellan TV-kanalerna skulle leda till en kommersialisering även av public service-kanalernas utbud. Dessa farhågor har dock inte besannats. Undersökningar visar tvärtom att skillnaderna mellan public service-kanalernas och de kommersiella kanalernas utbud har ökat under den tid kommersiella sändningar riktade till Sverige har förekommit. Andelen informativa program har ökat i SVT:s utbud medan de renodlat kommersiella kanalernas utbud har gått i riktning mot ökad dominans av underhållningsprogram. Inte heller SR:s utbud har genomgått några större förändringar vad gäller programkategorier (se kap.l 4).

### *Public service-radio och TV sätter standard*

En allt vanligare uppfattning är att public service-företag med ett uppdrag att sända ett brett och varierat programutbud av hög kvalitet har en positiv effekt även på den övriga radio- och TV-marknaden. Genom att sätta en norm eller standard för hög kvalitet inom olika programområden skapas förutsättningar för en konkurrens om kvalitet som i slutändan gynnar hela publiken, även de som inte tittar eller lyssnar på public service.[33] Naturligtvis gäller även det omvända, dvs. att det ökade utbudet från kommersiella företag har utgjort en nyttig konkurrens för public service-företag, särskilt i de länder där dessa företag länge stod för samtliga nationella sändningar av radio och TV.

Konsultgruppen McKinsey & Co har på uppdrag av brittiska BBC vid flera tillfällen utfört studier av hur public service-företag svarar på utvecklingen på televisionens område. I januari 1999 presenterades den senaste rapporten där McKinsey har studerat 20 marknader på fyra kontinenter.[34] Även om studien är gjord för BBC och därmed kan sägas vara ett slags beställningsverk är slutsatserna intressanta och relativt entydiga. På varje marknad har man studerat programutbudets sammansättning med avseende på graden av särpräglat utbud (distinctiveness). Med särpräglat utbud avses i rapporten andel av fakta-, kultur- och barnprogram hos de största programföretagen i respektive land vägt mot marknadsandel.

[33] Se t.ex. Collins, R. *Har public service-radio och TV en framtid?* i Hela Sveriges radio och TV (2000) och Blumler, J. ed. *Television and the Public Interest* , Sage Publ. (1992).
[34] McKinsey & Co *Public Service Broadcasters Around the World,* 1999.

Författarnas viktigaste slutsats är att på marknader där public service-företag erbjuder ett högkvalitativt utbud inom alla programtyper utövas ett positivt tryck på kommersiella kanaler att närma sig public service-utbudet vad gäller programvariation och kvalitet. Även om statlig reglering av kommersiella kanaler kan skapa förutsättningar för vissa av de ambitioner ett samhälle har på den nationella TV-marknaden, så är modellen med starka och populära public service-företag att föredra, enligt författarna. En annan slutsats är att ju större andel av public service-företagens intäkter som utgörs av reklam, desto lägre andel särpräglat utbud har man.

Public Broadcasting System (PBS) i *USA* lyfts fram som ett mindre lyckat exempel där public service-företagen ges en undanskymd roll och där det public service-utbud som finns når endast mycket blygsamma delar av befolkningen. Rapportens författare menar att denna fria marknadsmodell, där ett stort antal kanaler erbjuder ett i teorin rikt utbud av möjligheter för publiken, inte leder till att de förväntningar på marknaden som ett samhälle normalt har uppfylls. Även privata kanaler med visst ”public service”-innehåll som t.ex. Discovery Channel, The Learning Channel och CNN har liten betydelse för marknaden som helhet, främst eftersom de har mycket låga tittarandelar.

*Sverige* framhålls av författarna som det goda exemplet på hur radio- och TV-verksamheten i ett land kan fungera och där radio- och TV-området som helhet gynnas till fördel för publiken. Nya konkurrenter till SVT som TV3 och framför allt TV4 vann i början av 1990-talet snabbt stora publikandelar. Men eftersom SVT finansieras genom avgifter innebar denna publikförlust inte någon omedelbar resursminskning för SVT. SVT kunde därför, enligt författarna, anpassa sin verksamhet bl.a. genom att schemalägga programmen på ett annorlunda sätt, men samtidigt behålla sitt både särpräglade och varierade programutbud. Därigenom kunde SVT vårda jordmånen för högkvalitativa program på hela den svenska marknaden. Studiens resultat visar följaktligen att SVT har stora tittarandelar samtidigt som Sverige ligger mycket högt vad gäller andelen särpräglat programutbud (redovisas med hjälp av ett index, där genomsnittet för sju undersökta marknader är 72 – Sverige ligger på 97).

*Tabell 3.3* Grad av särpräglat utbud på TV-marknaden i olika länder år 1996 (Index*)

| Finansieringsmodell för public service-företagen | Land | Grad av särpräglat program-utbud (Storbritannien=100) |
|---|---|---|
| TV-avgiftsfinansiering | Storbritannien | 100 |
| | Sverige | 97 |
| TV-avgifter + reklam | Tyskland | 87 |
| | Italien | 75 |
| | Frankrike | 61 |
| Statsstöd + reklam | Portugal | 50 |
| Statsstöd + donationer | USA | 35 |

* Definierat som andel av fakta-, kultur- och barnprogram hos de stora TV-företagen på marknaden, viktat mot marknadsandel

*Källa:* McKinsey & Co 1999.

I *Portugal* har däremot de olika elementen i marknadsekologin interagerat på ett negativt sätt, vilket har lett till en minskning i särpräglat programutbud (index 50). Precis som i Sverige inleddes marksänd konkurrens till public service-företaget (RTP) i början på 1990-talet, vilket snabbt ledde till stora förluster i publikandelar. Eftersom RTP huvudsakligen finansieras med reklam innebar förlusten av publik en kraftig resursminskning. Även om regeringen lättade bördan något genom ökade statsanslag tvingades RTP att anlägga en mer kommersiell programtablå för att öka reklaminkomsterna. Som ett resultat är graden av särpräglat programutbud på hela den portugisiska marknaden nu relativt låg.

Författarnas slutsats är att hela det nationella mediesystemet gynnas, särskilt till förmån för publiken, av förekomsten av en stark public service-verksamhet. Sådana företag bör, enligt författarna kännetecknas av bredd och vidsträckt programmångfald av hög kvalitet, betydelsefulla publikandelar, tillräcklig och långsiktigt säker (TV-avgifts)finansiering samt en modern och kostnadseffektiv organisation.

### *Publikandelar*

I analyser av public service-företags förmåga att vara konkurrenskraftiga på mediemarknaden läggs ofta vikt vid att de bör upprätthålla en viss minsta publikandel och räckvidd. I en brittisk studie från 1997[35] konstateras att BBC:s programkvalitet blir svår att upprätthålla när

[35] A. Graham & G.Davies, *Broadcasting, Society and Policy in the Multimedia Age*, (Luton, 1997).

publikandelen sjunker under 25–30 procent och författarna säger att ”it woud be wise to sustain the market share at a higher level”. Liknande slutsatser dras i en studie från 1998 om europeiska public service-företag[36] där olika forskare konstaterar att public service-verksamhetens legitimitet endast kan upprätthållas om sändningarna når hela befolkningen och tillräckligt många väljer att ta del av dem, dvs. att publikandelen förblir väsentlig.

I båda dessa rapporter förs också resonemang om vikten av att public service-företag står för produktion av kvalitetsprogram inom alla genrer: ”Public service broadcasting can only assume its role as a point of reference for the general public and as a yardstick for the private sector if it can offer outstanding quality on a regular basis across a broad range of subject areas, not just in one or two programme categories”.[37]

Det är sannolikt orealistiskt att tro att public service-radio och TV för all framtid kan behålla de publikandelar de har i dag. Den ökande konkurrensen innebär att alla befintliga medieföretag ställs inför en rad nya krav och utmaningar. Även om utvecklingen på några års sikt är svår att förutsäga är det sannolikt att en utveckling mot flera kanaler i fler distributionsformer (multikanalsystem) kommer att leda till en allt kraftigare uppdelning av marknaden. Risken är naturligtvis att marknadsandelarna blir så små att föreställningen om public service som en tjänst för alla blir meningslös och att det i förlängningen blir svårt att upprätthålla TV-avgiftsfinansieringen som intäktskälla.

En slutsats av en sådan utveckling är att public service-företagen tvingas att allt tydligare definiera sig själva och sina uppgifter för att hävda sin särart och att detta arbete dessutom måste ske i relation till den konkurrens som public service-företagen möter. Samtidigt bör det sägas att framväxten av allt fler reklamfinansierade kanaler och betal-TV-tjänster lika väl kan öka uppslutningen bakom en icke-kommersiell radio och TV, även om andelen lyssnare och tittare på kort sikt skulle falla.

[36] R. Woldt et al. *Perspective of Public Service Television in Europe*, European Media Institute (Düsseldorf, 1998).
[37] Ibid.

## 3.3 Sammanfattande bedömning

Inledningsvis ställdes frågan om de tendenser som kan skönjas i den nu pågående medieutvecklingen på något avgörande sätt förändrar förutsättningarna för att bedriva radio och TV i allmänhetens tjänst i Sverige. Min bestämda uppfattning är att de ambitioner som sedan länge gällt för den svenska mediepolitiken i än högre grad blir viktiga framöver. Jag utgår från att målen för den svenska radio- och TV-politiken även i fortsättningen skall vara att verka för att stödja mångfald och reella yttrandemöjligheter, garantera massmediernas oberoende, säkerställa tillgänglighet till massmedierna samt att främja nyskapande och tillgång till ett varierat utbud.

Betydelsen av radio och TV i allmänhetens tjänst för för nyhets- och informationsförmedling, kritisk samhällsbevakning, opinionsbildning och som förmedlare av olika kulturyttringar, liksom att engagera och främja människors identitet som medborgare snarare ökar än minskar i den föränderliga mediesituation vi nu befinner oss i.

I dagens situation med hårdnande konkurrens och ökad fragmentering av människors medieanvändning talar enligt min mening mycket för att den samlande kraft som allmänradion och allmäntelevisionen står för får fortsatt starkt stöd. Det finns fortsatt ett stort behov av oberoende medieföretag som genom att vara finansierade av allmänna resurser kan fokusera på hela publikens skiftande intressen utan att ta kommersiella hänsyn.

Den utveckling som beskrivits i det föregående innebär först och främst att public service-verksamheten i framtiden kommer att bedrivas inom ramen för en allt större internationell och kommersiellt driven mediemarknad. Den tekniska utvecklingen innebär utmaningar för en radio och TV i allmänhetens tjänst, men erbjuder också nya möjligheter för företagen att uppfylla sitt public service-uppdrag. Kommande generationers eventuellt förändrade medieanvändning ställer traditionella medieföretag inför ett behov att utveckla sin verksamhet, samtidigt som nuvarande generationers medievanor och behov måste utgöra utgångspunkt för dagens verksamhet.

Det går inte att med någon säkerhet konstatera hur fort eller långt denna utveckling kommer att gå. Historien visar att publikens medievanor har visat sig vara mer stabila än man i förstone kan tro och att introduktionen av nya medier inte medfört att traditionella medier har blivit utkonkurrerade. Dessutom är det i sammanhanget viktigt att påminna om att det, trots 10–15 år med satellit- och kabel-TV, fortfarande är mer än en tredjedel av svenska folket som endast har tillgång till ett utbud bestående av tre svenska TV-kanaler. Traditionell radio och

TV är fortfarande de ojämförligt största enskilda mediekanalerna och public service-företagen är, enligt min mening, de viktigaste.

Som framgått tidigare kommer mediemarknaden sannolikt alltmer präglas av ökad konkurrens och drivkrafter i riktning mot internationalisering och standardisering, där marknadens skalfördelar leder till genomslag för allt större och starkare aktörer. Ekonomiska begränsningar för radio- och TV-sektorn blir särskilt märkbara i små nationer. Jag menar därför att om vi i Sverige framgent vill värna en nationell programproduktion präglad av hög kvalitet och lokal förankring, så bör det allmänna även fortsättningsvis föra en politik som hävdar radio- och TV-verksamheten i allmänhetens tjänst på bästa sätt.

Mycket av den nya teknikens tjänster är ännu långtifrån allmänt tillgängliga eller ens färdigutvecklade. Osäkerheten om vilka sändningsformer, nya tjänster och programmaterial som kommer att vara avgörande i framtiden är stor. Utvecklingen må vara teknikdriven, men public service-företagens utgångspunkt bör vara att gamla såväl som nya tjänster skall baseras på ett programinnehåll som motsvarar de högt ställda förväntningar allmänheten har rätt att ha.

Den ökade konkurrensen på radio- och främst TV-marknaden har fört med sig en stark ökning av priset på rättigheter till attraktivt programinnehåll. Denna utveckling visar inga tendenser på att mattas av, tvärtom. För public service-företagen medför denna utveckling att kostnaderna för attraktivt programinnehåll ökar snabbare än deras intäkter.

Digitaliseringen av radio och TV medför vidare en kraftig ökning av tillgängligt sändningsutrymme. Ökad sändningstid är inte en nödvändig konsekvens av digitaliseringen i sig, men kan vara ett led i en offensiv strategi för att möta konkurrensen från nya aktörer. De svenska public service-företagen har fått goda möjligheter genom ett ökat kanalutrymme i de digitala sändarnäten. Ett problem är dock att för TV-avgiftsfinansierade företag innebär ökad sändningstid högre kostnader, medan det för kommersiella företag också innebär ökade intäktsmöjligheter. Mot bakgrund av att möjligheterna att kraftigt öka intäkterna till public service-företagen i framtiden är små, krävs en balansgång mellan att hävda resurser för programproduktion och utvidgning av sändningstiden.

Det är dock viktigt att public service-företagen även i framtiden bedriver sin verksamhet med ett starkt hävdande av ett oberoende såväl från statsmakterna som från kommersiella och andra intressen. Vad som nu krävs är att skapa förutsättningar för att detta skall kunna gälla också i framtiden.

Utvecklingen ställer krav på ställningstaganden från statsmakterna angående den framtida inriktningen på och finansieringen av den svenska

public service-verksamheten. En viktig frågeställning gäller hur de nya distributionsformer och tjänster som följer av konvergensen bör hanteras med hänsyn till de principer och regler som i dag gäller för verksamheten. En annan närbesläktad fråga gäller i vilken utsträckning public service-företagen kan och bör expandera i de nya medieformer som håller på att utvecklas och i vilken mån det finns förutsättningar att finansiera dessa med TV-avgiftsmedel. Dessa frågor behandlas särskilt i kap.15 och 16.

I nästa kapitel görs en översiktlig beskrivning av det svenska radio- och TV-utbudet i dag och de förändringar som skett under 1990-talet. I kap. 6 behandlas de särskilda villkor som gäller för public service-företagens programverksamhet mera utförligt.

# 4 Svenskt radio- och TV-utbud

I detta kapitel redovisas översiktligt det svenska programutbudet i radio och TV. Redovisningen fokuserar särskilt på det som kännetecknar public service-företagens utbud, men jämförelser görs också med övrigt utbud på radio- och TV-området. För en mer detaljerad redogörelse av programutbudet i SR:s, SVT:s och UR:s sändningar hänvisar jag till de tre företagens public service-redovisningar för år 1999 där även jämförelser finns med tidigare verksamhetsår under tillståndsperioden. Kompletterande information finns också i kap. 6 om företagens kulturansvar, ansvar för språkliga och etniska minoriteter och funktionshindrade samt i kap. 7 om fördelningen av produktion mellan Stockholm och övriga landet m.m. I följande framställning har jag valt att delvis komplettera de bilder som ges i företagens egna redovisningar.

Utbildningsradions verksamhet och utbud behandlas i kap. 8.

## 4.1 Allmänt om undersökningar av programutbudet i radio och TV

*Public service-redovisningar*

SR, SVT och UR har i uppdrag att utvärdera sin egen verksamhet i termer av hur väl de uppfyller respektive uppdrag, som de formulerats i sändningstillstånd och anslagsvillkor. Varje programföretag ansvarar för sin egen s.k. *public service-redovisning*. Dessa dokument ger en detaljerad bild av vad public service-uppdraget för respektive företag avser i konkreta termer vad gäller programverksamhet och hur avgiftsmedlen använts. Redovisningarna är omfattande och innehåller såväl konkreta resultatmått, avseende bl.a. produktion och sändningstid, som mer allmänna resonemang om programverksamhet och annat inom företagen.

Jag har valt att inte här sammanfatta de redovisningar som programföretagen lämnat, utan anser att de public service-redovisningar som hittills lämnats för åren 1997–1999, bör utgöra en del av det underlag som skall ligga till grund för fördjupade analyser i den parlamentariska

arbetsgruppens arbete. I vissa avseenden har dock företagens redovisningar legat till grund även för de resonemang som förs i detta betänkande.

Min inledande kommentar är emellertid att jag funnit att dessa redovisningar fyller flera viktiga funktioner för debatt, diskussion och förståelse av den svenska public service-verksamheten. Redovisningarna utgör en omfattande dokumentation av programföretagens verksamheter. Genom de möjligheter som nu också ges till jämförbarhet över tid kan såväl allmänheten som statsmakterna få väsentlig kunskap om programverksamheten framöver. Dessutom har, vad jag erfarit efter samtal med en rad företrädare för programföretagen, dessa dokument en viktig funktion internt i företagen vad gäller uppföljning och kvalitetssäkring. Arbetet med public service-redovisningarna är naturligtvis inte enbart en fråga för en handfull personer inför avlämningstidpunkten i mars varje år. Viktigare är hur man i alla delar av företagen kan integrera ett sätt att tänka kring verksamheten som svarar på frågor som ”Vad är det som kännetecknar vår programverksamhet?”, ”Vad gör den unik?”, ”Har vi uppfyllt vårt uppdrag?”, ”Hur kan vi mäta detta?”, ”Hur skall vi redovisa detta?” osv.

Granskningsnämnden för radio och TV har till uppgift att bedöma om public service-redovisningarna ger statsmakterna och allmänheten tillräckligt underlag för en bedömning av hur uppdraget uppfylls. Nämnden konstaterar i sin granskning (avser år 1998) att programföretagens redovisningar allmänt sett är väl genomförda och att de väsentligen tillgodoser de syften statsmakterna angivit för redovisningarna.[1] Nämnden har dock pekat på vissa punkter där den anser att det finns behov av kompletteringar och förtydliganden i kommande rapporter. Ett exempel på en sådan iakttagelse från nämnden är att företagen bör sträva efter att åstadkomma fler indikatorer på kvalitet i programutbudet utöver sådana indikatorer som belyser publikens värderingar av utbudet. Jag återkommer till nämndens arbete i kap. 15.

[1] Nämnden har utgått från följande syften (prop. 1995/96:161): rapporterna skall skärpa företagens fokus på hur uppdraget uppfylls, ge statsmakterna underlag för förnyade koncessionsvillkor, ge allmänheten information om hur avgiftsmedlen används samt möjliggöra och underlätta programföretagens interna uppföljning och kvalitetssäkring (nämndens beslut 1999-06-09, SB 188/99).

*Granskningsnämndens utbudsstudier*

Sedan 1998 har Granskningsnämnden på uppdrag av regeringen följt och rapporterat om utvecklingen av det svenska radio och TV-utbudet. Denna undersökningsverksamhet är, till skillnad från den ordinarie granskningsverksamheten, inte avsedd att leda fram till några friande eller fällande beslut. Den syftar i stället till att ytterligare belysa frågor med anknytning till regelverket och att därigenom öka kunskaperna i samhället om radio- och TV-företagens programverksamhet. Nämnden har publicerat fyra rapporter om det svenska TV-utbudet i de största svenska TV-kanalerna, avseende åren 1996–1999. De två senaste rapporterna avseende åren 1998 och 1999 har genomförts vid institutionen för journalistik och masskommunikation (JMG) vid Göteborgs universitet under ledning av professor Kent Asp.

Nämnden har också 1999 publicerat en rapport om programutbudet i den lokala radion. Undersökningen är genomförd som en studie av det lokala radioutbudet i Malmö, Karlstad och Luleå och innefattar dels de lokala SR-kanalerna P4 och dels de kommersiella lokalradiostationerna i respektive område samt ett antal närradiostationer.

Nämnden publicerade också i maj 2000 en undersökning om svenska TV-nyheter. Bl.a. besvaras frågor om vilka som kommer till tals och vilka ämnen och geografiska områden som behandlas i svenska TV-nyheter.

*Medieforskning*

Inom vetenskaplig forskning såväl i Sverige som utomlands är utbudet stort av undersökningar om medier och människors användning av dessa. Det finns också ett omfattande utbud av forskning som specifikt behandlar public service-radio och TV. I följande framställning redovisas ett urval av den forskning och de undersökningar som finns tillgängliga.

Jag kan konstatera att den forskning som bedrivs vid bl.a. universitet och högskolor i landet är mycket betydelsefull såväl för allmänheten och mediebranschen som för statsmakternas behov av beslutsunderlag. Särskilt gäller detta material som ger möjligheter till jämförande analyser mellan olika medieföretag och över tid. Till viss del är information som tidigare var allmänt tillgänglig numera förbehållen programföretagen själva. Det gäller i olika grad såväl public service-företagen som kommersiella företag. Detta gör att oberoende vetenskaplig forskning om mediernas utbud och innehåll är än mer angelägen i dag.

Generella utbudsstudier och studier av människors användning av medier har ett stort utrymme i forskningen. Däremot är inte utbudet av djupare granskningar av mångfalden genom analyser av mer specifika och avgränsade frågeställningar kring det faktiska innehållet i radio- och TV-programmen så omfattande. Forskning av det senare slaget blir mer och mer intressant ju mer omfattande radio- och TV-utbudet blir i takt med att nya informationstjänster växer fram i det framtida multikanalsystemet, där människors medieanvändning successivt kan komma att bli alltmer individualiserad.

## 4.2 Programutbudet i TV

Det blandsystem av public service-TV och kommersiell TV som kännetecknar det svenska TV-systemet tycks nu ha funnit en form där förändringarna är relativt marginella. Visserligen sker i dag förändringar i och med digitaliseringen, som innebär att ännu fler TV-kanaler gör sitt intåg på marknaden. Men samtidigt kan vi konstatera att människors TV-tittande i stor utsträckning fördelas mellan ett fåtal stora kanaler. De största kanalerna är, som framgått tidigare, SVT:s båda kanaler och TV4. Till detta kommer ett antal satellitkanaler som särskilt riktar sig till den svenska publiken.

### *TV-kanalernas programprofiler*

Här redovisas resultat från den senaste rapporten från Granskningsnämnden *Svenskt TV-utbud 1999*. Studien utgår från programföretagens egna programtablåer och programmen har klassificerats utifrån ett i förväg bestämt klassificeringssystem för olika programtyper. Studien är också utformad för att möjliggöra jämförelser över tid.

I tabell 4.1 redovisas programprofiler för åtta svenska TV-kanaler år 1999.

*Tabell 4.1* TV-kanalernas programprofiler år 1999 (procentandelar för olika programområden)

| | SVT1 | SVT2 | SVT | TV4 | TV3 | Kanal 5 | ZTV | TV6 | TV8 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nyheter | 12 | 22 | 17 | 15 | 2 | - | - | - | 11 |
| Fakta | 26 | 29 | 27 | 8 | 2 | 3 | 2 | 52 | 67 |
| Blandprogram | 6 | 13 | 10 | 17 | 14 | 18 | 9 | 0,4 | 10 |
| Nöje | 7 | 6 | 7 | 7 | 4 | 1 | 1 | - | 2 |
| TV-serier | 7 | 7 | 7 | 15 | 23 | 27 | 3 | 14 | - |
| Såpa& Sit-com | 3 | 3 | 3 | 18 | 26 | 19 | 7 | 2 | - |
| Långfilm | 13 | 4 | 9 | 9 | 12 | 17 | 9 | 28 | 0 |
| Sport | 6 | 7 | 7 | 7 | 2 | 1 | 1 | 3 | 10 |
| Barn | 12 | 1 | 6 | 3 | 12 | 14 | - | - | 0 |
| Ungdom | 4 | 1 | 2 | 1 | 3 | 1 | 67 | 2 | 0 |
| Minoriteter | 2 | 3 | 3 | - | 0 | - | - | - | 0 |
| Övrigt | 2 | 3 | 2 | 1 | - | - | - | - | 0 |
| Totalt | 100 | 99 | 100 | 101 | 100 | 101 | 99 | 101,4 | 100 |
| Antal minuter | 93 326 | 85 264 | 178 590 | 111 477 | 138 118 | 128 183 | 138 921 | 43 810 | 44 378 |

*Källa:* Granskningsnämnden 2000

Ett mått som brukar användas för att karakterisera en TV-kanals utbud är förhållandet mellan informativa program som nyheter och fakta-program och underhållningsprogram som långfilm, TV-serier och nöjesprogram. Detta förhållande brukar vid internationella jämförelser vara starkt relaterat till hur TV-kanalerna är finansierade. Public service-kanaler brukar domineras av informativa program medan ca 25–30 procent är underhållningskaraktär. Renodlat kommersiella kanaler brukar uppvisa det omvända förhållandet med 75–90 procent underhållningsprogram. De kommersiella kanaler som har en särställning, t.ex. genom att få ensamrätt att sända reklam i marknätet och har regler för programutbudet, brukar befinna sig någonstans mitt emellan public service-företag och övriga kommersiella TV-företag. Så var förhållandet i internationella jämförelser för 20 år sedan och så är förhållandet i Sverige i dag.

*Figur 4.1.* TV-kanalernas programbredd i informationsinriktat och underhållningsinriktat programutbud (index).

*Källa:* Granskningsnämnden 2000

SVT:s båda kanaler kan karaktäriseras som breda allmänkanaler som tillsammans uppvisar den största programbredden av alla kanaler, både inom det informationsinriktade och det underhållningsinriktade programutbudet. TV4 är en lika bred underhållningskanal som SVT1 och SVT2, men uppvisar en mindre bredd inom det fakta- och informationsinriktade programutbudet. TV3 och Kanal 5 kan karaktäriseras som breda underhållningskanaler med ett mycket litet utbud av nyheter och fakta, men bredden i kanalernas utbud är mycket mindre än i både TV4 och SVT:s kanaler.

SVT:s utbud på bästa sändningstid (19.00–22.00) uppvisar i huvudsak samma programbredd som för den totala sändningstiden, med den skillnaden att nyhetsprogram förekommer i ännu större utsträckning på bästa sändningstid. Under dessa kvällstimmar var nästan hälften, eller 49 procent, antingen nyhetsprogram eller faktaprogram. SVT:s båda kanaler uppvisar dessutom en arbetsfördelning som bl.a. tar sig uttryck i att barn- och ungdomsutbudet förekommer i princip uteslutande i SVT1.

SVT2 står för den största delen av SVT:s nyhetsrapportering. För TV4 förstärks kanalens underhållningsprofil under bästa sändningstid, då utbudet till 70 procent utgörs av underhållning och förströelse.

TV-program som särskilt vänder sig till invandrare och etniska grupper förekom år 1999 enbart i SVT:s kanaler. Minoritetsprogrammens sammanlagda del av det totala utbudet i SVT uppgick till i genomsnitt 4 timmar och 40 minuter per vecka, vilket motsvarar 3 procent av det totala utbudet. Bland dessa sändningar dominerar nyhets- och faktaprogram.

Även programutbud särskilt anpassat för funktionshindrade, i första hand döva och hörselskadade, förekom år 1999 enbart i SVT:s kanaler. Textning och teckentolkning sker i första hand för det nyhets- och faktainriktade utbudet, men också en betydande del av det svenskspråkiga underhållningsutbudet textas.

### *Förändringar under 1990-talet*

En central frågeställning är i vilken riktning programutbudet i svensk television utvecklas över tid. I Granskningsnämndens studie redovisas en jämförelse mellan undersökningar som gjorts från 1993 fram till och med år 1999.[2] I figur 4.2 redovisas ett sammanfattande index för den utveckling som ägt rum under 1990-talet. Indexet visar förhållandet mellan informationsinriktat programutbud (nyheter och faktaprogram) och underhållningsinriktat utbud (underhållning och fiktion).

[2] Olof Hultén och Anna Maria Andersson (1995) *Det svenska TV-utbudet 1987-1994*

*Figur 4.2.* Underhållningsinriktat och informationsinriktat programutbud i svensk TV 1993–1999 (index).

*Källa:* Granskningsnämnden 2000

Programutbudet i svensk TV uppvisar under 1990-talet en förhållandevis stor stabilitet. De fyra stora programföretagen ligger i förhållande till varandra ungefär på samma avstånd på skalan vid samtliga undersökningstillfällen. Hos SVT och TV4 finns en svag trend mot en ökad andel av nyhets- och faktaprogram under 1990-talet. Hos TV3 och Kanal 5 finns det däremot ingen klart uttalad trend.

I studien antyds dock att förändringar i TV-kanalernas utbud varit något större mellan åren 1998 och 1999. Mot bakgrund av att förändringar i TV-kanalers programprofiler i allmänhet sker gradvis och över längre tidsperioder framstår de förändringar som ägt rum mellan åren 1998 och 1999 som förhållandevis stora. Några tendenser värda att notera är att utbudet år 1999 utmärktes av ett kraftigt ökat flöde av nyheter i form av fler och kortare nyhetssändningar och ett lika kraftigt ökat flöde av olika former av ”verklighetsunderhållning”, exempelvis s.k. dokumentärdrama. I studien konstateras också att 1999 kan vara det år då TV4 påbörjade sin väg från att vara en TV-kanal med ett förhållandevis brett utbud mot en mer renodlad kommersiell profil. Även

om förändringen är liten och skall tolkas med försiktighet konstateras ändå att TV4:s utbud tycks gå i riktning mot den typ av programbredd som de renodlat kommersiella kanalerna TV3 och Kanal 5 uppvisar.

Den stabilitet som präglat programutbudet i den svenska televisionen under 1990-talet gäller också SVT:s kanaler. I SVT:s utbud kan dock skönjas en svag tendens mot ett mer nyhets- och faktainriktat programutbud över tid. Etermediemonopolets avskaffande och den nya konkurrenssituationen för SVT kan därför knappast sägas ha inneburit en förändring av SVT:s programprofil i en mer kommersiell riktning under 1990-talet. Samtidigt är jag medveten om att undersökningen endast speglar genrevariation, dvs. den säger inget om huruvida programmens närmare utformning, dramaturgi, språk och tilltal m.m. har förändrats.

### *Programmens produktionsursprung*

I tabell 4.2 framgår det svenska TV-utbudets ursprung för några av de största kanalerna. USA dominerar mycket kraftigt i det utländska programutbudet, särskilt i TV3 och Kanal 5. USA-dominansen gäller inom samtliga programområden med undantag för sportprogram. För SVT är dock andelen svenskproducerade program hög.

*Tabell 4.2.* TV-utbudets produktionsursprung år 1999 (procent).

| | SVT1 | SVT2 | SVT | TV4 | TV3 | Kanal 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Sverige | 73 | 85 | 79 | 49 | 16 | 12 |
| Norden | 3 | 2 | 3 | 2 | 0.1 | 0.3 |
| Storbritannien | 5 | 3 | 4 | 6 | 2 | 4 |
| USA | 12 | 7 | 9 | 36 | 81 | 76 |
| Övrig västv | 5 | 3 | 4 | 7 | 1 | 5 |
| Rest världen | 1 | 1 | 1 | 1 | - | 3 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Anm: Uppgifterna summerar inte till 100 procent på grund av avrundning.
*Källa*: Granskningsnämnden 2000.

Vid en jämförelse mellan åren 1998 och 1999 framgår att andelen inhemskt producerade program i SVT:s kanaler har ökat från 74 procent 1998 till 79 procent år 1999. I absoluta tal betyder det ca tio timmar per vecka. För huvuddelen av denna ökning står det ökade nyhetsutbudet. För övriga kanaler är förändringarna relativt små, men generellt gäller att den amerikanska dominansen ökat än mer under år 1999. Samtidigt

har de nordiska programinslagen fortsatt att minska och utbudet med produktionsursprung i övriga Västeuropa, utöver Storbritannien, är mycket litet. Andelen program från annat håll än Norden, Västeuropa eller USA är anmärkningsvärt låg i alla kanalers utbud.

*Svenska TV-nyheter*

Granskningsnämndens studie av innehållet i svenska TV-nyheter bygger på analyser av ett urval (63 stycken) av nyhetssändningar under år 1999, jämt fördelade mellan SVT:s Aktuellt och Rapport samt TV4:s Nyheterna. [3]

Bland resultaten i studien kan nämnas att kvinnor förekom i betydligt mindre omfattning (28 procent) än män i de intervjuer som gjordes i programmen. Medan männen var klart dominerande inom områden som allmänpolitik, arbetsmarknad och näringsliv var kvinnor överrepresenterade när det gällde sociala frågor och när perspektivet utgick från personliga och privata erfarenheter. Privatpersoner, politiker och representanter från myndigheter och offentlig verksamhet hörde till dem som oftast kom till tals i nyheternas inrikesrapportering, medan barn och unga, liksom personer över 65 år förekom mycket sällan i TV-nyheterna. Även personer med utländsk bakgrund förekom i mindre utsträckning än i samhället i stort och i mindre utsträckning än genomsnittet i egenskap av politiker, privata företagare eller representanter för myndigheter och övrig offentlig verksamhet.

De tre undersökta nyhetsprogrammen Rapport, Aktuellt och Nyheterna visade sig vara innehållsmässigt påfallande lika. Bland de skillnader som fanns kan nämnas att Aktuellt ägnade mer tid åt analys än de andra nyhetsprogrammen och att Rapport hade den största aktörsbredden, medan Nyheterna hade störst andel representanter från allmänheten i programmet.

Studien visar också att hela 86 procent av TV-nyheterna under urvalsperioden kom från Sverige och Europa. Övriga världen skildrades utifrån olika utgångspunkter och vissa områden i världen som exempelvis Sydamerika, Australien och stora delar av Afrika fick mycket litet utrymme under den undersökta perioden. I studien konstateras att övriga delar av världen ofta skildrades som kaotisk med rapporter om väpnade konflikter, katastrofer och brottslighet. Ett undantag var rapporteringen från USA som oftare skildrades utifrån ämnen som näringsliv, arbetsmarknad och politik. Några större

[3] Granskningsnämndens rapportserie nr. 5. *Svenska TV-nyheter – En spegling av Sverige och vår omvärld?*

skillnader i rapportering från olika delar av världen mellan nyhetsprogrammen kunde inte noteras under den undersökta perioden.

Studiens författare konstaterar att resultaten i stor utsträckning sannolikt är en spegel av den verklighet som skildras, men påpekar också att det lika väl kan förhålla sig så att nyhetsvärdering och urval tenderar att verka konserverande på bilden av ett samhälle och en värld som trots allt kan beskrivas och debatteras på en rad annorlunda sätt än i dag. Detta gäller givetvis såväl public service-företagen som andra.

## 4.3 Programutbudet i radio

En genomgång av befintlig dokumentation på medieområdet visar att det finns relativt få studier av utbudet i radio. Informationen om SR:s programutbud är omfattande och väl dokumenterad, men informationen om den lokala kommersiella radion och närradion, liksom jämförande undersökningar av utbudet i olika typer av radio är ovanliga.

Mot denna bakgrund genomförde Granskningsnämnden för radio och TV 1998 en studie av det lokala radioutbudet i Malmö, Karlstad och Luleå[4]. Bland resultaten i undersökningen kan nämnas att programprofilerna i den kommersiella lokalradion i huvudsak rymdes inom kategorin populärkultur, där presentation och spelning av lätt musik, företrädesvis pop- och rockmusik, var ett dominerande inslag. I jämförelse framstår utbudet i SR:s lokala P4-kanaler som betydligt mer mångfacetterat med ett stort inslag av olika programkategorier. Vidare framkom att de lyssnare som vill ta del av någon redaktionell bevakning av lokala företeelser och händelser i stort sett är hänvisade till P4 och närradion. I de kommersiella lokalradiostationerna var lokalt inriktade inslag betydligt mer sällsynta. De lokala inslag som förekom bestod till helt övervägande del av reklam och sponsringsmeddelanden.

[4] Granskningsnämnden för radio och TV (1999) *Hur lokal är den lokala radion?*

*Tabell 4.3*. Fördelning mellan olika sändningsformer i olika former av lokal radio, maj 1998 (procent).

| Typ av inslag | SR/P4 | Privat lokalradio | Närradio |
|---|---|---|---|
| Musik | 42 | 75 | 33 |
| Tal | 36 | 4 | 53 |
| Blandat | 22 | 22 | 13 |
| Totalt | 100 | 101 | 99 |

*Källa*: Granskningsnämnden, 1999.

I slutet av år 1994 hade de privata lokalradiostationerna hunnit etablera sig på den svenska radiomarknaden. En stor del av stationernas sändningar bestod och består fortfarande av musik och musikutbudet i radio ökade kraftigt vid den här tidpunkten. Av tabell 4.3 framgår att hela tre fjärdedelar av den privata lokalradions utbud år 1998 bestod av musik. Det tycks dock inte ha påverkat SR:s utbud i någon större omfattning. Så gott som inga förändringar vad gäller programkategorier har ägt rum i SR:s utbud sedan år 1993. När det gäller programmens närmare innehåll, t.ex. vad gäller vilken musik som spelas m.m. har dock förändringar skett under den senaste fyraårsperioden, vilket framgår av kapitel 6. Fördelningen på olika innehållskategorier i SR:s totala utbud framgår av tabell 4.4.

*Tabell 4.4*. SR:s programprofil 1993–1999.

| Programtyp | Procent av total sändningstid | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1993 | 1995 | 1997 | 1998 | 1999 |
| Musik | 45 | 44 | 44 | 44 | 44 |
| Underhållning | 11 | 8 | 6 | 6 | 7 |
| Service | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 |
| Aktualiteter/ samhälle | 18 | 19 | 21 | 21 | 21 |
| Sport | 3 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Nyheter | 16 | 16 | 16 | 15 | 15 |
| Kultur | 5 | 6 | 6 | 7 | 6 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Timmar/vecka | 2 468 | 2 346 | 2 296 | 2 299 | 2 318 |

*Källa:* SR:s public service-redovisningar 1997-99 och MedieSverige 1999/2000.

En minskning kan noteras av program som klassificerats som underhållning, medan aktualiteter och samhällsprogram har ökat något. Även sändningstidens totala omfattning har varit relativt konstant under 1990-talet. SR sände år 1999 totalt 120 575 timmar, varav 81 150 timmar var lokala sändningar i landets 24 lokala P4-stationer. SR sänder i europeisk jämförelse mycket. Genom SR:s 26 lokala kanaler överträffas i Europa SR:s totala volym endast av Frankrike, Storbritannien, Tyskland och Nederländerna.

SR:s totala programutbud kännetecknas av stor bredd. Flertalet av de radioprogram som SR sänder har inte sin motsvarighet i någon annan radiokanal. Även vad gäller musikutbudet finns stora skillnader mellan SR och övrig radio, men även i SR:s utbud dominerar musiken. Näst efter musiken ägnas en stor del av sändningsutrymmet i SR åt aktualiteter och samhälle (21 procent) samt nyheter (15 procent). Andelen spelad musik har inte förändrats över tid. Inte ens hos de lokala P4-stationerna – de som blev mest utsatta för konkurrensen från de privata stationerna – kan vi spåra någon större förändring över tid när det gäller programtyper.

Både musikutbudets omfattning och karaktär varierar mellan SR:s kanaler. P2 bidrar självfallet till att höja genomsnittssiffrorna, eftersom nästan hela utbudet (94 procent ) består av musik, s.k. seriös musik. Hela två tredjedelar av P3:s sändningar består av musik och där ligger kanalen inte långt efter de kommersiella stationerna, även om det i SR:s musikutbud förekommer klart fler musikkategorier än i den lokala radion. P4-sändningarna ligger kring genomsnittet för hela SR och musikutbudet är tänkt att nå en bred allmänhet i medelåldern eller strax däröver. Den enda kanal i SR:s utbud, där musiken spelar en obetydlig roll för totalsiffrorna, är P1. Om kanalen inte skulle räknas in i det totala utbudet skulle musikandelen öka från 44 procent till 47 procent.

Nyheter är generellt viktiga inslag i medierna, särskilt radio, som uppfattas som ett mycket snabbt nyhetsmedium. 15 procent av SR:s sändningstid upptas av nyheter. Det är framför allt de lokala P4-sändningarna som svarar för att statistiken ligger på den nivån. En femtedel av dessa sändningar utgörs nämligen av nyheter. Det är uppenbart att de lokala och regionala nyhetssändningarna upplevs som viktiga både bland radioproducenter och radiolyssnare.

De kommersiella stationerna producerar få egna nyhetsinslag. De nyheter som har sänts har huvudsakligen varit nationella och inte kunnat locka den lokala publiken på samma sätt som nyheter med anknytning till den egna orten. Nu kan detta delvis ändras. Några dagstidningar med ägarintressen i lokala privata radiostationer har startat egna nyhetssändningar just för radion. Först ut med den här typen av samarbete var Östgöta Correspondenten, som sedan september år 1998

levererar dagliga nyheter till de bägge privata lokalradiostationerna i Norrköping, Radio Match och Gold 105. Tidningen producerar sju nyhetssändningar på vardagar och tre på lördagar och söndagar. Östgöta Correspondenten är delägare till hälften i det bolag som innehar sändningstillståndet för de två stationerna (Hedman, 1999).

Ytterligare exempel på privat lokalradio med nyhetssändningar är Radio Stella i Helsingborg, som får sina nyheter från Helsingsborgs Dagblad, som är hälftendelägare i stationen och Mix Megapol-kanalerna i Stockholm, Göteborg och Malmö, som sedan januari 2000 har egna lokala nyhetssändningar varje morgon.

Således kan konstateras att den privata lokalradion i större utsträckning än tidigare fått lokala nyhetssändningar. Omfattningen är dock än så länge begränsad. De nyhetssändningar som sker är i stor utsträckning resultatet av att tidningsföretag, som utan undantag har ägarintressen i radiobolagen, förser radiostationerna med nyheter. Vad vi kunnat se hittills är det i mycket liten utsträckning, om ens någon, som dessa nyheter skiljer sig från tidningens egna. Tidningens redan framtagna nyheter återanvänds i radion ungefär på det sätt som de återanvänds på Internet. Någon ökad mångfald i det lokala mediesamhället är det knappast fråga om, möjligtvis en ökad mångfald inom den lokala radion.

Närradion är den kanal som uppvisar den största andelen talade inslag i tabell 4.3 En majoritet av sändningarna är av det slaget, vilket visar närradions utpräglade funktion som instrument för det lokala föreningslivet. De sändningar som bidrar till en hög andel musik i närradion är förmodligen studentradiokanalerna och andra liknande kanaler. Deras andel av sändningstiden har dock minskat under de senaste två åren.

# 5 Svenska folket om radio och TV i allmänhetens tjänst

I detta kapitel redovisas en undersökning av den svenska allmänhetens syn på och förtroende för svensk public service radio- och TV. Redovisningen bygger på urvalsundersökningar genomförda vid SOM-institutet vid Göteborgs universitet.[1] Utredningen har beställt ett material som författats av doktoranden Anna Maria Jönsson, vid Institutionen för journalistik och masskommunikation, under ledning av professor Lennart Weibull.

## Public service-verksamhetens förankring och legitimitet

En grundläggande förutsättning för public service-företagens legitimitet är deras förankring hos publiken. Med förankring avses här *användningen* av public service-företagens utbud och allmänhetens *inställning* till dem. Inställningen studeras utifrån två perspektiv: för det första synen på kanalerna generellt sett samt deras programverksamhet och för det andra förtroendet för kanalerna.

Redovisningen avser både radio och TV (dock inte UR), men vad gäller publikens värdering har frågor i SOM-undersökningen endast ställts om televisionen (vissa frågor är SVT:s egna).

[1] Studien bygger på data från Riks-SOM-undersökningarna 1994–1998 (Samhälle, Opinion och Massmedia) som baseras på ett obundet slumpmässigt urval av 2 800 personer i Sverige (15–80 år). Svarsfrekvensen ligger mellan 65–70 procent, vilket får anses vara mycket bra. I viss mån används också Väst-SOM-undersökningarna (boende i Västsverige), Nordicoms Mediebarometer, MMS, RUAB, och Medieakademins förtroendeundersökning.

## 5.1 Publikens val

Radio och TV är de mest använda medierna i Sverige; 1999 lyssnade 80 procent av befolkningen på radio och 88 procent tittade på TV en genomsnittlig dag. Även den tid vi ägnar åt dessa medier är tämligen omfattande – genomsnittssvensken lyssnar varje dag på radio i drygt två och en halv timme och sitter knappt två timmar framför TV:n. Generellt sett gäller att äldre, yngre och lågutbildade är de som tittar mest på TV, medan radiolyssnandet är jämnt fördelat i befolkningen. Undantaget är dock de yngre (9–14 år) som lyssnar på radio i relativt liten utsträckning. Public service-företagens ställning har förändrats i och med den ökade konkurrensen och såväl SR som SVT har under 1990-talet tappat publikandelar. Fortfarande framstår de dock som två av de starkaste aktörerna på respektive marknad.

*Radiolyssnandet*

SR:s kanaler nådde år 1999 dagligen mer än hälften av den svenska befolkningen mellan 9 och 79 år. Detta mycket tack vare den regionala kanalen P4, som med en räckvidd på 38 procent är både SR:s och Sveriges ojämförligt största kanal. Den näst största public service-kanalen P3 har en daglig räckvidd på ca 14 procent, P1 ligger på drygt 11 procent, medan P2 endast når ett par procent av den svenska befolkningen (RUAB, 1999).

Varje dag lyssnar således närmare sex miljoner svenskar på radio; av dessa väljer knappt fyra miljoner, att ta del av någon av public service-kanalerna. Privata lokalradiostationer lockar varje dag ungefär var tredje svensk. Ingen av de kommersiella lokalradiokanalerna når dock samma räckvidd som SR:s tre främsta kanaler P4, P3 och P1. I Stockholm, som är den mest fragmenterade radiomarknaden i Sverige, är P1 näst största kanal, efter SR:s Radio Stockholm.

Public service-radion har tappat publikandelar mellan 1994 och 1999, P3 har minskat sin räckvidd mest. Fortfarande är dock P3 större än någon enskild privat lokalradiokanal.[2] Det största tappet för SR skedde fram till år 1996, därefter har SR:s position stabiliserats och till och med stärkts något.

[2] Frågan om radiolyssnande är en ”frequency”-fråga, vilket innebär att frågan gäller vad man brukar göra och inte vad man gjorde vid en viss tidpunkt (detta tillsammans med urvalsgruppens åldersstruktur (15–80 år) gör att SOM-undersökningens data skiljer sig något från de data som kommer från RUAB).

*Tabell 5.1.* Andel som åren 1994–1999 tagit del av följande radiokanaler dagligen. (Totalt)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| P1 | 17 | 14 | 12 | 12 | 13 | 12 |
| P2 | 4 | 3 | 3 | 2 | 3 | 3 |
| P3 | 15 | 12 | 9 | 8 | 8 | 8 |
| P4 | 33 | 34 | 30 | 29 | 32 | 31 |
| Minst en SR-kanal | 51 | 49 | 42 | 42 | 45 | 44 |
| Radio Rix | 4 | 4 | 6 | 5 | 6 | 7 |
| Radio City | 4 | 4 | 4 | 2 | 3 | 2 |
| NRJ/Energy | 4 | 6 | 6 | 5 | 4 | 5 |
| Mix Megapol | - | - | 3 | 4 | 5 | 4 |
| P6* | - | 3 | - | - | - | - |
| Z-radio* | 3 | - | - | - | - | - |
| Övr. privat lokalradio | 5 | 5 | 4 | 4 | 4 | 5 |
| Närradiokanal | 4 | 3 | 4 | 3 | 3 | 3 |
| Antal svar | 1 704 | 1 777 | 1 779 | 1 754 | 1 821 | 1 800 |

* Z-radio blev år 1995 P6 och gick år 1996 samman med SRU/Rix till Radio Rix.

En av de avgörande förklaringsfaktorerna till skilda lyssnarvanor är ålder (se t.ex. Strid, 1999). För den svenska public service-radion gäller generellt att den har sitt starkaste fäste hos den äldre delen av befolkningen, något som gäller i de flesta europeiska länder. P4, som är den radiokanal flest svenskar lyssnar på har störst publik i gruppen från 40 år och uppåt, vilket skiljer den från den näst största kanalen, P3, som främst tilltalar gruppen mellan 20 och 34 år.

P3 är också den kanal som trots stora satsningar tappat mest i konkurrensen med den privata lokalradion; mycket givetvis beroende på att P3 är den av public service-kanalerna som riktat in sig mot samma målgrupp – ungdomarna – som de kommersiella kanalerna. Det är också föga förvånande ungdomarna som är den grupp som mest förändrat sina vanor i och med avregleringen. Bland medelålders och äldre har lyssnandet varit tämligen stabilt under 1990-talet.

*Tabell 5.2.* Andelen dagliga lyssnare på olika radiokanaler efter ålder, 1998. (Procent)

| | 15–19 | 20–24 | 25–29 | 30–39 | 40–49 | 50–59 | 60–75 | 76–80 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| P1 | 2 | 3 | 3 | 5 | 9 | 17 | 26 | 32 |
| P2 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 7 | 11 |
| P3 | 9 | 13 | 16 | 12 | 8 | 4 | 5 | 5 |
| P4 | 4 | 5 | 7 | 15 | 31 | 46 | 55 | 50 |
| SR-totalt | 14 | 17 | 24 | 28 | 43 | 60 | 71 | 63 |
| Radio Rix | 9 | 15 | 12 | 6 | 10 | 1 | 0 | 0 |
| Radio City | 4 | 6 | 5 | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 |
| NRJ/Energy | 13 | 10 | 9 | 4 | 5 | 1 | 0 | 0 |
| Mix Megapol | 11 | 8 | 10 | 8 | 5 | 1 | 0 | 0 |
| Annan kanal | 11 | 5 | 7 | 7 | 4 | 3 | 1 | 1 |
| Närradio | 3 | 1 | 1 | 3 | 3 | 2 | 6 | 5 |
| Antal svar | 222 | 260 | 292 | 613 | 658 | 657 | 712 | 147 |

*Källa:* Strid, 1999 (s194). SOM-institutet.

Ett potentiellt problem för SR är att de i mindre utsträckning förmår locka de yngre lyssnarna. Det finns inga klara forskningsresultat som visar huruvida detta är en generationseffekt eller en fråga om ålder och var i livscykeln man befinner sig. Om det är en generationsfråga kommer de yngre att ta med sig sina vanor upp i åldrarna, om det tvärtom är en fråga om ålder kommer de yngre sannolikt att gå ifrån det omfattande musiklyssnande (kommersiell radio) som präglar deras lyssnande mot att föredra radio med ett mer mångsidigt innehåll när de blir äldre.

Lyssnandet på SR:s kanaler skiljer sig mycket litet åt mellan män och kvinnor. Utbildningsnivå har större betydelse, framför allt gäller detta P1 och P4, som har en motsatt publikbild i fråga om utbildning. Högutbildade lyssnar i större utsträckning än låg- och medelutbildade på P1, medan de lågutbildade har störst andel som tar del av P4.

När hänsyn tas till medborgarskap visar det sig att de som inte är svenska medborgare i större utsträckning tar del av utbudet i P2; i hela befolkningen uppger sig mellan två och tre procent lyssna på P2 varje dag, motsvarande siffra för de icke svenska medborgarna är sju procent. Utländska medborgare använder sig dessutom mer av privat lokalradio och närradio.

*TV-tittandet*

Resultaten i undersökningar av TV-tittande skiljer sig åt beroende på om basen är hela befolkningen eller endast de som faktiskt har tillgång till respektive kanal. Satellit- och kabelkanalerna uppnår naturligt nog markant högre räckvidd och tittartidsandel när hänsyn tas till tillgång. Då denna studie främst gäller SVT-kanalerna som i princip når alla, ligger fokus på hela TV-publiken oavsett tillgång.

Den svenska TV-marknaden dominerades i slutet av 1990-talet av markbundna SVT och TV4. År 1998 var TV4 den största enskilda svenska TV-kanalen sett till såväl räckvidds- som tittartidsandel. Skillnaderna mellan TV4 och SVT är dock relativt små; TV4 hade en tittartidsandel på 27 procent medan SVT1 och SVT2 låg på 22 respektive 26 procent. Under bästa sändningstid (19.00-22.00) ökar SVT-kanalerna sin tittartidsandel medan TV4 tappar något. SVT2 är den kanal som är starkast under bästa sändningstid (MMS).

Generellt kan konstateras att svenska kanaler är mer populära än utländska. Räckvidden för de fem största TV-kanalerna var 1999 47 procent för SVT1, 46 procent för SVT2, 48 procent för TV4, 21 procent för TV3 och 15 procent för Kanal 5. Tittartidens fördelning har legat på en jämn nivå sedan mitten av 1990-talet (Westrell: MMS, 2000).

*Tabell 5.3.* Andel som åren 1994–1999 tagit del av följande TV-kanaler dagligen. (Totalt)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| SVT1 | 48 | 43 | 44 | 40 | 45 | 46 |
| SVT2 | 49 | 44 | 44 | 43 | 46 | 48 |
| Minst en SVT-kanal | 52 | 47 | 47 | 45 | 49 | 50 |
| TV4 | 41 | 41 | 44 | 44 | 47 | 49 |
| TV3 | 14 | 12 | 15 | 14 | 18 | 18 |
| Kanal 5 | 6 | 7 | 10 | 12 | 13 | 13 |
| TV6 | - | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 |
| ZTV | - | - | 2 | 3 | 3 | 5 |
| TV8 | - | - | - | - | 1 | 2 |
| MTV | 5 | 2 | 2 | 3 | 3 | 5 |
| Eurosport | 5 | 4 | 5 | 5 | 4 | 5 |
| Canal+/Filmnet* | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 |
| TV 1000 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 |
| Lokal kabel-TV | 4 | 3 | - | - | - | - |
| Antal svar | 1 704 | 1 777 | 1 779 | 1 754 | 3 561 | 3 503 |

* Fram till och med 1997 gäller frågan endast Filmnet.
*Källa*: SOM-institutet.

SVT1 och SVT2 når varje dag ungefär hälften av den svenska befolkningen mellan 15 och 80 år, medan drygt 65 procent brukar ta del av utbudet i åtminstone någon av dessa kanaler minst 5 gånger i veckan. Mindre än en procent av den svenska befolkningen har helt valt bort public service-kanalerna.

SVT har tappat ett par procent i dagligt tittande sedan första hälften av 1990-talet, men situationen tycks ha stabiliserats under 1990-talets andra hälft. Den stora nedgången kom mellan åren 1992 och 1993. Redan år 1994 vände dock trenden åter uppåt för SVT. Både SVT1 och SVT2 har ökat tittarandelen relativt kraftigt sedan år 1997.

Liksom när det gäller radiolyssnande visar sig skillnader i TV-tittande främst vara beroende av ålder, men även utbildningsnivå har viss betydelse. För SVT gäller att de främst lockar de äldre tittargrupperna. I gruppen 50 år och uppåt lockar respektive kanal minst hälften av svenskarna varje dag, medan samma siffra för gruppen under 30 år ligger omkring 25 procent. Jämfört med främste konkurrenten TV4 har SVT ett försprång i åldersgrupperna över 50 år, medan TV4 lockar fler tittare i de yngre åldrarna.

*Tabell 5.4.* Andelen dagliga tittare på olika TV-kanaler efter ålder, år 1998 (Procent)

| | 15–19 | 20–29 | 30–39 | 40–49 | 50–59 | 60–69 | 70–80 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| SVT1 | 26 | 27 | 41 | 37 | 46 | 64 | 72 |
| SVT2 | 21 | 27 | 38 | 38 | 51 | 71 | 78 |
| SVT totalt | 26 | 29 | 42 | 41 | 52 | 74 | 81 |
| TV4 | 47 | 50 | 50 | 42 | 39 | 55 | 53 |
| TV3 | 22 | 27 | 21 | 15 | 11 | 14 | 15 |
| Kanal 5 | 19 | 22 | 15 | 12 | 7 | 8 | 8 |
| Antal svar | 222 | 552 | 613 | 658 | 657 | 483 | 376 |

När det gäller män och kvinnor finns en något större skillnad i TV-tittande än radiolyssnande. Männen tar i något större utsträckning del av utbudet i public service-kanalerna och kvinnorna väljer oftare TV4. SVT lockar också en större andel av de högutbildade, mindre andel av de medelutbildade och ungefär lika stor andel lågutbildade som TV4.

*Nyhetsprogrammens ställning*

Nyhetsprogram i TV är en av de programkategorier som upptar såväl en stor del av sändningstiden som av tittartiden. När det gäller radionyheterna var det år 1998 de lokala nyheterna i P4 som drog mest publik – 36 procent tog del av dessa nyheter minst fem dagar i veckan. Ungefär lika stor andel lyssnar på Ekonyheterna, medan endast 13 procent väljer nyheterna i den privata lokalradion. Sett över tid har P4:s lokalnyheter tappat i publik sedan första halvan av 1990-talet samtidigt som Riksradions nyheter ökat något. Det är framför allt det dagliga lyssnandet som har minskat; andelen som tar del av P4:s lokalnyheter fem till sex dagar i veckan är ungefär densamma år 1998 som år 1994.

*Tabell 5.5.* Andel som tar del av följande nyhetsprogram minst fem dagar i veckan, 1994–1999. (Procent)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Lokalnyheter i P4 | 48 | 46 | 44 | 45 | 36 | 35 |
| Ekonyheter i Riksradion | 28 | 26 | 23 | 32 | 33 | 29 |
| *Minst en nyhetssändning i SR* | *60* | *58* | *54* | *56* | *51* | *49* |
| Nyheter i privat lokalradio | - | - | - | - | 13 | 13 |
| Aktuellt i SVT1 | 36 | 35 | 35 | 31 | 38 | 40 |
| Rapport i SVT2 | 45 | 41 | 38 | 39 | 42 | 41 |
| Regionala nyheter i SVT2 | 27 | 26 | 26 | 30 | 32 | 34 |
| *Minst en nyhetssändning SVT* | *54* | *52* | *50* | *49* | *54* | *54* |
| Nyheterna i TV4 | 22 | 25 | 24 | 25 | 30 | 29 |
| Lokalnyheter i TV4 | 7 | 11 | 12 | 14 | 18 | 20 |
| TV3 Direkt | 5 | 3 | 4 | 4 | 6 | 7 |
| Antal svar | 1 704 | 1 777 | 1 779 | 1 754 | 3 561 | 3 503 |

*Rapport* är det nyhetsprogram i TV som haft störst publik under hela 1990-talet. I och med tillbakagången för lokalnyheterna i P4 är Rapport det mest använda nyhetsprogrammet bland alla etermedier. Näst mest populärt är *Aktuellt*. TV4:s *Nyheterna* låg år 1998 fortfarande en bra bit efter SVT:s nyhetssändningar, men har stadigt ökat sin publikandel. SVT:s nyheter tappade publik i mitten av 1990-talet för att sedan återhämta sig och befann sig år 1998 på samma andel som år 1994.

Det är intressant att notera den markanta uppgången för de lokala och regionala nyhetsprogrammen i TV. De regionala nyheterna i SVT2

var år 1998 fortfarande störst, men de lokala nyheterna i TV4 har ökat från sju procent som tittar minst fem dagar i veckan 1994, till 18 procent år 1998. Tittandet på SVT2:s regionala nyheter har under perioden ökat från 27 till 32 procent. I takt med ökad internationalisering och globalisering på medieområdet förefaller således lokala och regionala nyheter få allt större betydelse.

Människors användande av nyheter i radio och TV är starkt kopplad till ålder. Ju äldre man blir desto oftare tittar och lyssnar man på nyhetsprogram. Enda undantaget är nyheterna i den privata lokalradion där andelen lyssnare fördelar sig relativt jämnt mellan åldrarna. Undersökningsresultaten visar också att intresset för nyheter stiger med åldern och i detta fall är det rimligt att anta att det faktiskt rör sig om en ålderseffekt snarare än en generationseffekt.

*Snöstormen år 1995 - en fallstudie*

Mediernas roll i krissituationer är mycket viktig. I en undersökning vid JMG studerades myndigheternas och mediernas roll och agerande vid den svåra snöstorm som drabbade Västsverige och Göteborg i november 1995 (Malmström och Weibull, 1996).

En övergripande slutsats är att radion var det dominerande mediet under snöstormsdygnet. I första hand gällde detta P4 Göteborg, både tack vare egen framförhållning och att P4 var den kanal som många informationslämnare använde sig av. P4 var också den helt dominerande informationskällan för allmänheten. Resultaten bekräftar tidigare studier som visar på att svenska folket i stor utsträckning vänder sig till public service-kanalerna vid kriser och situationer av osäkerhet, eftersom dessa ofta uppfattas som trovärdiga och kunniga.

*Användning - sammanfattning*

- SR:s kanaler nådde i slutet av 1990-talet dagligen mer än hälften av den svenska befolkningen. SR har tappat publikandelar, men på senare år åter stärkt sin position något. SR:s fyra kanaler har olika målgrupper, vilket också avspeglas i publikstrukturen. Den breda kanalen P4 når störst publik och är en av de mest populära kanalerna bland alla grupper.
- SVT:s ställning hos publiken var i slutet av 1990-talet stark, med en daglig räckvidd på drygt 80 procent. Omkring hälften av svenskarna tittar på någon av SVT:s kanaler varje dag och mindre än en procent av befolkningen har helt valt bort SVT. Den största enskilda TV-

kanalen är dock TV4. Tittandet på SVT har minskat under 1990-talet, även om en återhämtning skett i slutet av decenniet.
- För både SR och SVT gäller att de är starkast bland de äldre, men har problem att locka de yngre lyssnarna och tittarna.

## 5.2 Synen på programverksamheten i televisionen

*Den allmänna synen på kanalerna och dess verksamhet*

Den TV-kanal som svenska folket är mest positivt inställd till är TV4, som ju också är den största kanalen publikt sett. Nästan tre av fyra svenskar uppgav sig år 1998 ha ett mycket eller ganska positivt intryck av denna kanal; drygt sex av tio säger samma sak om SVT:s kanaler. De båda kommersiella satellitkanalerna TV3 och Kanal 5 har en betydligt lägre andel positivt inställda än de markbundna kanalerna, även om förtroendet för båda kanalerna, särskilt Kanal 5 har ökat över tid.

*Tabell 5.6.* Andelen mycket positivt och ganska positivt inställda till de fem största svenska TV-kanalerna 1994–1998, av de som besvarat frågan. (Procent)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|---|---|---|---|---|
| SVT1 | 65 | 66 | 63 | 58 | 60 |
| SVT2 | 69 | 69 | 65 | 60 | 62 |
| TV4 | 71 | 77 | 74 | 72 | 73 |
| TV3 | 28 | 31 | 30 | 31 | 31 |
| Kanal 5 | 13 | 20 | 26 | 28 | 30 |

Andelen positivt inställda till SVT:s kanaler har under perioden minskat, även om det tycks ha skett en viss återhämtning mellan år 1997 och år 1998. Som redan konstaterats är publikens inställning till kanalerna nära relaterad till användningen. Bland de som år 1998 tittade dagligen på SVT1 uppger sig 73 procent vara mycket eller ganska positivt inställda till kanalen, medan detta endast gäller 38 procent av de som tittar en till två gånger i veckan.

I detta sammanhang är det också är intressant att se på inställningen till kanalerna bland de som aldrig tittar. I denna fråga skiljer SVT:s kanaler ut sig genom att ha en större andel positivt inställda än vad de

kommersiella kanalerna har (antalet svarspersoner i denna kategori är dock få). Av de som tittar mindre än en gång i veckan på SVT1, SVT2 respektive TV4 uppger sig omkring 20 procent ändå vara positivt inställda till dessa kanaler. Det finns således ytterligare en dimension i värderingen av public service-kanalerna och TV4 – de kan bedömas vara positiva för samhället eller för andra människor trots att man inte själv brukar dem. Andelen positivt inställda till public service-kanalerna stiger också stadigt i takt med åldern.

I 1996 års SOM-undersökning ställdes frågan i vilken utsträckning TV-kanalerna anses vara *pålitliga*, *kunniga* och *inspirerande*. Resultaten visar på två olika mönster för de båda TV-kanalerna. SVT anses i särskilt hög grad vara kunnig och pålitlig – balansmåtten (andelen som tycker att det stämmer mycket eller ganska bra minus de som tycker att det stämmer ganska eller mycket dåligt) ligger här över +80. SVT ses dock i mindre grad som inspirerande – här är balansmåttet +35. TV4 bedöms vara ungefär lika kunnigt och pålitligt som inspirerande – i alla tre fallen ligger balansmåtten omkring +60.

### *Bedömningen av programverksamheten på olika områden*

När det gäller frågan vilken kanal som publiken anser har de bästa programmen inom några centrala kategorier finns en tydlig skiljelinje mellan synen på public service och kommersiella kanaler. De förstnämnda anses generellt vara särskilt starka på samhälls- och kulturprogram, medan kommersiella kanaler bedöms vara bäst på underhållningsinriktade program. TV4, som har vissa public service-liknande förpliktelser, utmärker sig bland de kommersiella genom att också vara stark på nyhetssidan. Detta har TV4 gemensamt med stora kommersiella kanaler i andra länder där tyngdpunkten i utbudet just ligger på fiktion och nöje kombinerat med en stark nyhetsprofil.

*Tabell 5.7.* Bedömning av de svenska TV-kanalernas programverksamhet år 1998. Andel som valt respektive kanal som den bästa respektive näst bästa inom några olika programområden. (Procent)

| Programkategori | Bästa kanalen – procent som valt denna kanal | Näst bästa kanalen – procent som valt denna kanal | Antal svarande |
|---|---|---|---|
| Barnprogram | SVT1 (30) | TV4 (6) | 1 690 |
| Ungdomsprogram | SVT1 (12) | TV4 (11) | 1 670 |
| Nyheter | TV4 (36) | SVT2 (35) | 1 707 |
| Samhällsprogram/magasin | SVT2 (35) | SVT1 (18) | 1 679 |
| Dokumentärer | SVT2 (23) | SVT1 (18) | 1 674 |
| Kulturprogram/magasin | SVT2 (23) | SVT1 (20) | 1 642 |
| Teater, opera, konsert | SVT1 (18) | SVT2 (14) | 1 688 |
| Naturprogram | TV4 (27) | SVT1 (24) | 1 705 |
| Sport | TV4 (26) | SVT2 (13) | 1 706 |
| Lättare underhållning | TV4 (44) | SVT2 (18) | 1 681 |
| TV-serier | TV4 (33) | TV3 (10) | 1 673 |
| Långfilmer | TV4 (28) | TV3 (14) | 1 685 |
| Populärmusik | ZTV (12) | TV4 (10) | 1 681 |

*Kommentar:* Med i procentbasen finns även de som inte har någon åsikt, vilka i denna fråga är relativt många; mellan 5 och 55 procent har valt att inte ta ställning för olika alternativ.

Nyheter är och har varit ett av SVT:s flaggskepp och *Rapport* i SVT2 är som nämnts tidigare också det mest sedda nyhetsprogrammet i svensk television. Skillnaden i bedömning mellan SVT:s och TV4:s nyhetsprogram är marginell. SVT har enligt svenska folket de bästa programmen inom områdena kultur, samhälle och program riktade till barn och ungdomar.

Utvecklingstendensen mellan år 1994 och år 1998 är tydlig: SVT behåller eller stärker sin position något inom kategorierna samhälle och kultur och ungdomsprogram. Samtidigt tappar SVT mark i de mer förströelseinriktade kategorierna där de kommersiella kanalerna är starkast. De kategorier där SVT förlorat mest publikstöd är naturprogram och sport; två kategorier där TV4 kraftigt stärkt sin position. Sedan år 1996 är TV4 tillsammans med SVT2 den främsta nyhetskanalen. I denna fråga finns en tydlig skillnad mellan olika åldersgrupper – de yngre anser i betydligt större utsträckning än de äldre att TV4 är den främsta nyhetskanalen, medan de äldre har SVT2 som sin favoritkanal för nyheter.

*Public service-kanalernas roll som informationsmedier*

I 1998-års SOM-undersökning ställdes en fråga om hur nöjd man är med informationen i olika medier inför det årets riksdagsval. Mest nöjd är svenska folket med den information inför valet man fått från TV – sex av tio uppger sig vara mycket eller ganska nöjda. De yngre har i mindre utsträckning tagit del av informationen i SVT och är också något mindre nöjda än vad de äldre är. Det motsatta förhållandet gäller för informationen i TV4 som de yngre använder mer och är något mer nöjda med. De flesta svenskar är således nöjda med den information man fått från SVT:s kanaler inför valet, men man är inte mer nöjd med dessa än med det kommersiella alternativet TV4.

När det gäller radion är bilden något annorlunda, vilket kan förklaras av att kommersiell privatradio primärt satsar på musik och inte på informativa program. Nära 40 procent av de svarande uppger sig vara nöjda med informationen i SR:s kanaler och endast åtta procent säger detsamma om de privata lokalradiokanalerna.

*Värdering av programverksamheten – sammanfattning*

- Den största svenska TV-kanalen TV4 är också den kanal som störst andel uppger sig ha en positiv inställning till. Även av SVT:s kanaler har en majoritet av svenska folket ett positivt intryck. Övriga kanaler har ett betydligt mindre stöd.
- Den inställning man har till en viss kanal är till stor del beroende av användningen. Ju mer man tittar på en kanal, desto mer positiv är man. Samtidigt uppvisar en relativt stor andel av de som sällan tittar på SVT:s kanaler ändå ett i huvudsak positivt intryck.
- Vid bedömningen av kanalernas programverksamhet framkommer att SVT och TV4 anses ha de bästa programmen i nästan samtliga kategorier. SVT anses vara bäst på områden som samhälle, kultur, dokumentärer och barnprogram medan de kommersiella kanalerna främst är starka inom kategorier som fiktion och nöje. Tendensen under 1990-talets senare hälft har varit att SVT stärker sin position inom områdena samhälle, kultur och ungdomsprogram samtidigt som man tappar något inom förströelsekategorierna.

## 5.3 Förtroendet för medier

I SOM-undersökningarna har sedan 1986 ställts frågor om människors förtroende för olika samhällsinstitutioner, däribland medierna. Holmberg

och Weibull (1999), som studerat förtroendet sedan 1986, visar att svenskarnas förtroende i allmänhet har gått ned under 1990-talet. Störst är nedgången för de politiska institutionerna och minst för medierna.

Allra störst förtroende bland medierna har svenska folket för radio och TV, som kom på tredje plats efter sjukvården och universitet/högskolor. Dagspressen befinner sig ungefär i mitten av rangordningen av samhällsinstitutioner med högt förtroende. Det höga förtroendet för radio och TV har, till skillnad från många andra samhällsinstitutioner, varit stabilt sedan år 1986.

Av tabell 5.8 framgår att störst förtroende har svenska folket för SVT. Med ett balansmått (andelen med mycket eller ganska högt förtroende minus andelen med ganska eller mycket lågt förtroende) på +75 och endast ett par procent som har litet förtroende kan konstateras att SVT är väl förankrat hos medborgarna. Även TV4 har ett stort förtroende. Det är dock intressant att notera att trots att TV4 har störst publik och är den mest uppskattade TV-kanalen i allmänhet, så är det public service-företaget SVT som svenskarna har störst förtroende för. I princip lika stort förtroende som för TV4 har svenska folket för den lokala morgonpressen. Dessa tre medier utgör en egen förtroende-division. Svenskarna har betydligt lägre förtroende för morgonpressen i Stockholm och framför allt för kvällspressen, som är det enda mediet med en negativ förtroendebalans.

*Tabell 5.8.* Förtroendet för medier år 1998. (Procent, balansmått)

| | Mycket stort | Ganska stort | Varken stort eller litet | Ganska litet | Mycket litet | Summa procent | Balans-mått |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Sveriges Television | 15 | 63 | 19 | 2 | 1 | 100 | +75 |
| TV4 | 11 | 56 | 28 | 4 | 1 | 100 | +62 |
| Lokal morgonpress | 10 | 55 | 29 | 4 | 2 | 100 | +59 |
| Morgonpress i Stockholm | 5 | 27 | 53 | 6 | 9 | 100 | +17 |
| Kvällspress | 1 | 13 | 35 | 28 | 23 | 100 | -37 |

*Kommentar:* Balansmåttet är beräknat på andelen med mycket och ganska stort förtroende minus andelen med ganska eller mycket litet förtroende.

När det gäller förändringar över tid kan konstateras att förtroendet för SVT och framför allt SR gick ned något mellan åren 1990 och 1993, men att förtroendet för SVT år 1998 låg på en högre nivå än i början av 1990-talet. Frågan om förtroendet för SR har inte ställts under perioden

1994-1998, men i de mätningar SR funnits med som svarsalternativ har förtroendet legat i nivå med förtroendet för SVT (Elliot 1997).

En särskild studie av förtroendet för lokala och regionala medier visar att mest tillförlitlig är enligt västsvenskarna SVT:s *Västnytt* som drygt 80 procent av de svarande anser vara ett mycket eller ganska tillförlitligt program. Även rapporteringen i P4:s lokalradio, TV4:s lokalnyheter och den lokala morgontidningen bedöms i stor utsträckning vara tillförlitliga. De enda medier som inte en majoritet betraktar som tillförlitliga är den privata lokalradion och kvällstidningarna (Väst-SOM-studien).

Sambandet mellan användning och förtroende för olika TV-kanaler gäller framför allt det dagliga tittandet. Särskilt tydligt är detta när det gäller SVT. Bland de som väljer att ta del av SVT:s kanaler varje dag ligger balansmåttet för förtroende på +82 respektive +81 (andelen mycket eller ganska stort förtroende minus andelen ganska eller mycket litet förtroende), vilket kan jämföras med den totala befolkningens +75, eller de som endast tittar på SVT en till två dagar i veckan där balansmåttet är +63 respektive +62. En hög TV-konsumtion i allmänhet förefaller vara gynnsamt för förtroendet för SVT. En annan sak som särskilt utmärker SVT är att de åtnjuter ett relativt stort förtroende även bland de som använder dessa kanaler mer sällan.

*Medieförtroende – sammanfattning*

- Svenska folket har stort förtroende för radio och TV, framför allt för public service-företagen. Detta trots att den kommersiella kanalen TV4 är den mest sedda och mest uppskattade TV-kanalen i allmänhet. Förtroendet för radio och TV har varit tämligen stabilt under 1990-talet, men mellan år 1998 och år 1999 märks ett något minskat förtroende för SVT och TV4. Förtroendet för de båda kanalerna minskar dock i lika stor utsträckning och relationen dem emellan är fortfarande densamma.
- Användningen har betydelse för förtroendet. Förtroendet för SVT påverkas i gynnsam riktning av en hög TV-konsumtion i allmänhet. Framför allt gäller det de som ofta tar del av SVT:s kanaler, men även de som dagligen tar del av kommersiella kanaler har större förtroende för SVT än genomsnittet.

## 5.4 Public service-verksamhetens ställning i samhället

Frågan om public service-företagens ställning i samhället är såväl mediepolitisk som medieideologisk till sin karaktär. Public service som idé kan kopplas till den form av medieideologi som brukar benämnas den sociala ansvarsideologin. Huvudtanken är att det ska råda full yttrandefrihet för medierna men att samhället bör sätta vissa ramar för verksamheten för att begränsa marknadskrafternas negativa verkningar. Medierna tillskrivs ett särskilt ansvar för samhället och demokratin. Liksom i allmänpolitik och allmänideologi finns det också inom mediesfären en spänning mellan en interventionistisk syn och en liberal hållning som önskar bedriva en politik med så lite statlig inblandning som möjligt. Frågan är om sådana skiljelinjer också återfinns hos den svenska befolkningen.

Asp och Weibull (1996) har närmare penetrerat frågan om det går att urskilja en medieideologi hos svenska folket. Utgångspunkten är ett antal mediepolitiska förslag från SOM-undersökningen 1995. Det första som konstateras är att en mycket stor del av svenska folket uttrycker en bestämd åsikt i dessa frågor. Av de förslag som mer direkt kan kopplas till inställning till public service kan vi se att varken förslaget att överföra TV2 i privata händer, eller att införa reklam i SVT faller i god jord. Ungefär varannan svensk tycker att dessa förslag är mycket eller ganska dåliga.

*Tabell 5.9.* Inställning till olika mediepolitiska förslag år 1995. (procent, balansmått).

| | Mycket bra | Ganska bra | Varken eller | Ganska dåligt | Mycket dåligt | Ingen åsikt | Totalt | Balans-mått |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| – Avskaffa filmcensuren | 7 | 8 | 17 | 20 | 41 | 7 | 100 | -46 |
| – Överföra TV2 i privata händer | 4 | 11 | 26 | 21 | 26 | 13 | 101 | -32 |
| – Införa reklam i Sveriges Television | 6 | 17 | 18 | 21 | 33 | 5 | 100 | -31 |
| – Öka det statliga stödet till dagspressen | 3 | 11 | 33 | 21 | 18 | 14 | 100 | -25 |
| – Förbjuda dagstidningar att också äga radio- och TV-kanaler | 7 | 14 | 31 | 20 | 11 | 17 | 100 | -12 |
| – Höja åldersgränsen för vuxenfilm från 15 till 18 år | 16 | 21 | 27 | 19 | 13 | 6 | 101 | +5 |
| – Minska statens inflytande över massmedierna | 8 | 24 | 33 | 14 | 7 | 14 | 100 | +11 |
| – Tillåta statliga myndigheter att ingripa mot ägandekoncentration inom massmedieområdet | 12 | 27 | 25 | 12 | 6 | 17 | 99 | +21 |
| – Minska våldsinslagen i TV-nyheterna | 26 | 20 | 22 | 14 | 10 | 4 | 100 | +22 |
| – Förbjuda ett företag att äga flera TV-kanaler | 19 | 22 | 25 | 11 | 6 | 17 | 100 | +24 |
| – Införa obligatorisk förhandsgranskning av videofilm | 36 | 30 | 15 | 8 | 5 | 6 | 100 | +53 |

*Källa:* Asp och Weibull, 1996.

Genom en faktoranalys av materialet fann Asp och Weibull tre dimensioner: *frihet*, *ansvar* och *värn*. Ansvarsdimensionen handlar om statliga ingripanden – de som stödjer ett förbud stödjer också oftast ett annat. Frihetsdimensionen inkluderar förslag som minskar statligt inflytande, som t.ex. att överföra TV2 i privata händer och att avskaffa filmcensuren. Värndimensionen, som ligger vid sidan av traditionella konfliktlinjer i svensk mediepolitik, handlar om att skydda sig från oönskat utbud. Man vill t.ex. minska våldsinslagen i TV-nyheterna och höja åldersgränsen på bio. Utifrån frihets- och ansvarsdimensionerna kan slutsatsen dras att det faktiskt finns en mediepolitisk konfliktdimension

bland svenska folket. Mediepolitiska ståndpunkter kan betraktas utifrån en medieideologisk skala där frihet utgör den ena ytterkanten och ansvar den andra. Sammanlagt placerar sig då 10 procent av befolkningen på ”frihetssidan” medan 40 procent finns på ”ansvarssidan”. Sammanfattningsvis pekar detta mot ett stöd för en mediepolitik som förordar offentliga åtgärder (Asp och Weibull, 1996).

*Inställning till TV-avgift och reklam*

Finansieringen av de svenska public service-företagens verksamhet sker sedan länge genom TV-avgiftsmedel. En förutsättning för att TV-avgiftssystemet ska fungera är att det finns en betalningsvilja hos befolkningen. Denna vilja är en indikation på public service-företagens förankring.

*Tabell 5.10.* Inställning till licens- respektive reklamfinansiering. (Procent)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|---|---|---|---|---|
| Licensen är mycket eller ganska väl värd priset | 64 | 60 | 58 | 58 | 55 |
| Mycket eller ganska positivt inställd till reklam | 25 | 25 | 23 | 24 | 19 |

*Anm:* Frågan är formulerad med orden licens- eller mottagaravgift.

TV-avgiften har ett stöd hos majoriteten av den svenska befolkningen; drygt hälften anser att den är mycket eller ganska väl värd sitt pris. Endast tio procent menar att avgiften inte alls är värd priset. Detta ger en indikation på vilket stöd avgiftssystemet har, men man bör hålla i åtanke att frågan gäller om licensen är värd sitt pris och inte om det är bra eller dåligt med avgiftsfinansiering. Andelen som anser att avgiften är värd sitt pris har minskat under senare delen av 1990-talet. Detta skall dock inte tolkas som att de som inte tycker att avgiften är värd sitt pris med nödvändighet istället förordar reklamfinansiering. Under samma period har nämligen även andelen som är positivt inställda till reklam i TV minskat, från en redan låg nivå.

## 5.5 Sammanfattande bedömning

En radio och TV i allmänhetens tjänst måste, för att uppnå legitimitet, vara väl förankrad hos sin publik. Publikens användning och värdering av public service-företagen är central för denna förankring.

Så gott som hela svenska folket har tillgång till public service-kanalerna i radio och TV. Varje dag tar knappt fem av tio svenskar del av utbudet i SR och lika många använder sig av SVT:s kanaler. Såväl SR som SVT har tappat publikandelar under 1990-talet. Den svagaste positionen hade public service i mitten av detta decennium, men tendensen i slutet av 1990-talet var att SR och SVT åter stärker sin ställning. Andelen som aldrig tar del av det public service-företagen har att erbjuda är endast någon procent av befolkningen och det är också dessa medier svenskarna i huvudsak vänder sig till vid större oväntade händelser och i krissituationer. När det gäller användningen totalt sett kan därmed public service-företagen sägas vara väl förankrade hos det svenska folket. Den grupp där public service-företagen har sin svagaste förankring och där man också tappat mest till de kommersiella kanalerna är bland de yngre.

Public service-företagens problem med de unga gäller även den andra aspekten av mediernas förankring, nämligen publikens värdering av kanalerna och deras programverksamhet. Inställning till kanalerna är nära relaterad till användningen och det är också den största kanalen TV4 som bedöms mest positivt även om en majoritet också har en i huvudsak positiv inställning till SVT:s kanaler. Radio och TV har sedan mätningarna inleddes år 1986 uppvisat ett mycket högt förtroende bland svenska folket. Störst förtroende har svenska folket för public service-företagen.

Betydelsen för SR och SVT av att de yngre tar del av utbudet i mindre utsträckning hänger nära samman med om det vi nu bevittnar är långsiktiga förskjutningar i medievanor, eller om de yngres umgänge med medier kommer att förändras när de blir äldre. Medievanor har dock visat sig vara nära förknippade med livsposition – de intressen och värderingar som styr kanal- och programval förändras ofta med stigande ålder. Framtida studier får visa vilken tolkning som är mest sannolik.

# 6 Programuppdraget

Programverksamheten inom SR, SVT och UR är omfattande. Programföretagen har sedan länge haft uppdraget att tillgodose alla publikgrupper i Sverige med ett allsidigt och oberoende utbud av hög kvalitet. Enligt utredningsdirektiven skall jag, utifrån förutsättningen att detta uppdrag ligger fast, överväga om det finns anledning att föreslå förändringar i överensstämmelse med förändringar i medielandskapet i stort. I detta sammanhang förutsätts jag också behandla den lämpliga avvägningen mellan kvalitet och kvantitet i programverksamheten.

I detta kapitel behandlas de programområden som särskilt anges i utredningsdirektiven, dvs. folkbildningsansvaret, programföretagens kulturansvar samt tillgängligheten för funktionshindrade och språkliga och etniska minoriteter. Därutöver behandlas kort frågor om våldsskildringar och jämställdhet.

Ett problem med att bedöma i vilken mån programföretagen levt upp till villkoren i uppdraget är att tillståndsperioden ännu pågår. Flertalet av de konkreta krav som ligger i uppdraget avser förändringar under hela perioden 1997–2001. Jag kan av förklarliga skäl inte uttala mig om företagens verksamhet annat än fram till och med år 1999. Detta bör hållas i minnet vid läsning av den fortsatta framställningen.

Innan jag går in på de särskilda programfrågor som anges i direktiven vill jag formulera några allmänna utgångspunkter för public service-företagens programuppdrag, som till en del låter sig härledas från utredningsdirektiven, men i övrigt följer av den genomgång jag gjort av utvecklingstendenser på medieområdet, det svenska radio- och TV-utbudet och publikens syn på radio och TV i allmänhetens tjänst.

## 6.1 Utgångspunkter

Radio- och TV i allmänhetens tjänst har visat sig ha mycket stor betydelse för mångfalden på i stort sett alla marknader där de har publikens och de folkvaldas förtroende. Sverige är inget undantag. Tvärtom tillhör svensk radio och TV i allmänhetens tjänst världens ledande public service-företag. I de många undersökningar jag tagit del av får public

service-företagens betydelse för mångfald och kvalitet, för information, kultur och hänsyn till minoriteter i svenskt radio- och TV-utbud starkt stöd. Det betyder inte att verksamheten inte kan förbättras, men det bevisar att den behövs.

En grundsten i uppdraget för radio och TV i allmänhetens tjänst är att programverksamheten skall bedrivas självständigt i förhållande till staten, olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället. En förutsättning för detta är, enligt min mening, att de villkor staten ställer upp för programverksamheten inte är alltför detaljerade utan har karaktären av riktlinjer som formuleras i allmänna termer. Ansvaret för att programverksamheten bedrivs i enlighet med dessa allmänna riktlinjer ligger på programföretagens styrelser, ledningar och medarbetare. Detta utesluter inte att det har funnits och fortfarande finns områden där särskilda krav på företagen är motiverade.

De undersökningar jag tagit del av om det svenska radio- och TV-utbudet visar på en totalt sett betydande mångfald vad gäller program av olika slag. En bidragande faktor till detta är de senaste 10-15 årens kraftigt ökade tillgång på radio- och TV-program. För ett begränsat antal programgenrer har mångfalden ökat kraftigt under den senaste tioårsperioden. Men för ett stort antal programtyper är public service-företagen fortfarande den enda eller dominerande programkällan. TV4 intar en mellanställning mellan SVT och kommersiella satellitkanaler. TV4 har genom särskilda villkor från statsmakterna och en marknadsmässigt fördelaktig ställning lyckats skapa en programtablå som i flera avseenden kan mäta sig med det bästa inom SVT. På radiosidan finns enligt min mening inte mycket av konkurrens till SR när det gäller annat än musik. Även inom musiken finns stora skillnader där SR tar ett ansvar för en helt annan bredd och mångfald i musikutbudet än de kommersiella kanalerna gör.

Den absolut viktigaste förklaringen till den programmässiga mångfald vi i dag kan avläsa på den svenska radio- och TV-marknaden är, enligt min mening, att en radio och TV i allmänhetens tjänst finns. Det är i ett kultur- och mediepolitiskt perspektiv viktigt att även framgent stimulera en nationell TV-produktion som speglar den egna kulturen och skapar kvalitativa alternativ till det kommersiella utbudet. Det är viktigt att det finns en motor i den svenska radio och TV-produktionen som har tillräckliga resurser för att tillhandahålla kvalitetsprogram som ger ett mervärde utöver den omedelbara upplevelsen också inom genrer som sport, lättare dramatik och underhållning.

Den utveckling som skett i Sverige vad gäller programutbudet i radion och televisionen den senaste tioårsperioden ger enligt min mening inte anledning för regering och riksdag att nu förändra inriktningen i public service-företagens allmänna uppdrag. Kommersiell radio och TV

har visserligen bidragit till större valmöjligheter för stora delar av publiken, men generellt gäller att utbudets omfattning ökat i långt större utsträckning än mångfalden. Det gäller i synnerhet den mångfald som spelar störst roll för samhällsdebatt, opinionsbildning och skildringar av svensk kultur och svenskt samhällsliv.

När det ökade utbudet i allt högre grad domineras av musik- och underhållningsprogram, i huvudsak hämtade från USA, är det en särskilt angelägen uppgift att hävda berättigandet av medieföretag med ett bredare journalistiskt uppdrag och ett särskilt ansvar för svensk produktion och för att program också från andra delar av världen får större utrymme i radion och televisionen än i dag. Dessutom är det fortfarande stora delar av befolkningen i landet som inte har tillgång till det ökade utbudet från kommersiell radio och TV.

Gjorda undersökningar visar att i länder där public service-företag erbjuder ett högkvalitativt utbud inom alla programtyper utövas ett positivt tryck på kommersiella kanaler att närma sig public service-utbudet vad gäller programvariation och kvalitet. Den konkurrens om kvalitet som blir följden av detta förhållande är enligt min mening ett mycket kraftfullt argument för en fortsatt mångsidig radio och TV i allmänhetens tjänst.

Jag har i utredningsarbetet funnit att de principiella utgångspunkter som anges i företagens sändningstillstånd fortsatt är giltiga. Programföretagen bör således även i fortsättningen ha uppgiften att erbjuda ett mångsidigt och oberoende programutbud som kännetecknas av hög kvalitet. Programmen bör också utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet i skälig omfattning tillgodoser skiftande behov och intressen hos hela landets befolkning. En hög tillgänglighet till en stor variation av radio- och TV-program ger många människor möjlighet att komma i kontakt med andra människors liv, kulturer och sedvänjor, vilket är en viktig del i den förståelse och tolerans som demokratin vilar på.

På en väl fungerande mediemarknad finns goda möjligheter att motverka de tendenser till ökade informationsklyftor som kan komma att uppstå i samhället. För public service-företagens del är det bästa sättet att bidra till denna uppgift att genom uthållighet fortsätta att erbjuda ett brett utbud av olika programtyper med hög kvalitet, inklusive folkbildande program och utbildningsprogram, och därigenom skapa förutsättningar för samhällsbevakning, debatt och ett vitalt offentligt samtal. En av uppgifterna för public service-företagen kan sägas vara att göra det kvalitativa populärt och det populära med kvalitet, vilket bör gälla alla programgenrer.

Jag vill understryka att uppgiften att göra programutbudet tillgängligt för hela befolkningen innefattar ett alldeles särskilt viktigt ansvar för att

alla kan ta del av programmen oavsett individuella förutsättningar. Public service-företagen är ensamma i Sverige om att sända program på olika minoritets- och invandrarspråk och att särskilt anpassa programverksamheten för funktionshindrade. Dessa två områden är och bör även fortsättningsvis vara två särskilt prioriterade områden i public service-uppdraget.

Det har sedan länge funnits vissa områden där statsmakterna funnit anledning att formulera något mer konkreta villkor. Här märks bl.a. företagens särskilt viktiga uppgift vad gäller nyhets- och samhällsbevakning, kulturansvar, ansvaret för funktionshindrade och minoriteter samt program för barn och unga. Även om public service-uppdraget bör omfatta en bred programmångfald kan man inte nog understryka vikten av en nyhets- och samhällsbevakning med ett rikligt utrymme för reflektion, kommentar, analys och förklaring av alltmer komplicerade samhälleliga och kulturella processer.

Den grupp där public service-företagen har sin svagaste förankring och där man också tappat mest till de kommersiella kanalerna är bland de yngre. Mot bakgrund av att nuvarande uppdrag särskilt betonar företagens ansvar att ägna ökad uppmärksamhet åt program för och med för barn och ungdomar är det viktigt att detta förhållande beaktas i den fortsatta verksamheten.

Att företagen har ett särskilt ansvar för hög kvalitet innebär inte en begränsning vad gäller olika programgenrer. Kravet på hög kvalitet gäller självfallet hela programverksamheten. Genom ett uppdrag formulerat på detta sätt tillsammans med det faktum att företagen finansieras genom TV-avgifter finns förutsättningar att fokusera på den faktiska uppdragsgivaren för dessa företag – publiken. Om public service-företagen skall klara att uppfylla sitt uppdrag även i en framtid av ökad konkurrens och en alltmer segmenterad publiksituation är en av förutsättningarna att man klarar att möta publikens behov.

I public service-uppdraget ingår att bidra till att upprätthålla ett mångsidigt opinionsklimat såväl på nationell som på regional och lokal nivå. I radio och TV kan frågor av bredare karaktär få en belysning och spridning som i inga andra medier. Uppgiften att stimulera debatt och publikens efterfrågan på ett programutbud av hög kvalitet bör vara ett särskilt kännetecken för public service-radio och TV.

I public service-uppdraget ligger en naturlig men krävande balansgång mellan olika intressen. Det har sedan länge varit företagens uppgift att balansera olika intressen mot varandra så att hänsyn tas till såväl den stora majoriteten som olika mindre intressen.

Det bör, enligt min mening, inte vara en uppgift för staten att ha synpunkter på vilka program eller programtyper som *inte* bör höra hemma i public service-radion och televisionen. Att diskutera frågan om

vissa program är mindre värda, enbart utifrån deras format, underhållningsvärde eller liknande, bör ske i den allmänna debatten. Denna debatt bör företagen i allmänhetens tjänst naturligtvis vara särskilt uppmärksamma på och skapa förutsättningar för.

För att även framgent hävda public service-företagens legimititet krävs fortsatta insatser för en öppenhet och tydlighet kring vad det är som ger public service-företagens programverksamhet dess särprägel. Programföretagens uppdragsgivare är ytterst den svenska allmänheten. En förutsättning för att programföretagen skall åtnjuta en stor frihet att självständigt utforma verksamheten är att man utvecklar sådana kontakter med allmänheten att publikens skiftande behov och intressen utgör grunden för programverksamheten. Detta arbete bör ständigt utvecklas. I detta sammanhang har en decentraliserad organisation av företagens verksamhet en viktig funktion att fylla.

Återkommande publikundersökningar i kombination med andra sätt att pejla publikens intressen och önskemål är av stor vikt. Det är också viktigt att publiken i lättillgänglig form får del av programföretagens redogörelser för hur programverksamheten utvecklas, t.ex. i samband med att räkningen för TV-avgiften skickas ut. Såväl radio- och TV-sändningarna, som nya medier som Internet, kan med fördel också användas i syfte att ge allmänheten goda möjligheter att själva göra bedömningar av såväl programverksamheten som av hur resurserna inom public service-företagen används.

## 6.2 Ett omfattande uppdrag

Den del av public service-uppdraget som avser riktlinjer för programverksamheten återfinns i företagens sändningstillstånd. Kännetecknande för uppdragets formulering är dess kvalitativa karaktär, dvs. villkoren i tillståndet är inte uttryckta i tydliga uppföljbara målformuleringar, kvoteringar eller liknande. De är heller inte särskilt detaljerade vad gäller vilken typ av program som skall sändas. Detta följer naturligt av programföretagens självständiga ställning när det gäller att utforma programverksamheten. Programföretagens sändningstillstånd bifogas i bilaga till detta betänkande. Jag uppmanar läsaren att för en kort stund ta del av dessa för att få en bild av omfattningen av de villkor som i dag gäller för public service-företagens programverksamhet.

En enkel och entydig sammanfattning av programföretagens ansvar är svår att göra, men sammanfattningsvis kan konstateras att SR, SVT och UR redan i dag har *ett mycket omfattande ansvar* som bl.a. innefattar att tillhandahålla en saklig och opartisk *information*, *granskning*, *spegling* och *debatt* av förhållanden på alla nivåer i samhället. Därtill är

företagens *kulturansvar* mycket omfattande vad gäller olika aspekter som skall täckas i programverksamheten. Detta ansvar innefattar, utöver att sända kulturprogram i vid mening, ett uppdrag att *samarbeta med landets kultur- och musikinstitutioner* och att lägga en ökad del av produktionen på *fristående producenter* runt om i landet. Vidare har programföretagen i uppdrag att ägna ökad uppmärksamhet åt program för och med *barn och ungdomar*. I uppdraget ligger också ett ansvar att utveckla radio- och TV-mediet och främja förnyelse av programinnehållet.

Generellt gäller att programföretagen skall sända ett *mångsidigt utbud* där utrymme ges för en stor variation av program. Ansvaret för att tillgodose såväl det stora flertalets som mindre gruppers intressen innebär bl.a. att publiksiffror inte skall vara avgörande för företagens programplanering. Att programutbudet skall vara tillgängligt för alla innebär bl.a. att företagen har ett särskilt ansvar för att underlätta för människor med olika slag av funktionshinder att ta del av programmen och att olika minoritetsintressen beaktas.

Ett övergripande mål i public service-uppdraget gäller att programmen genomgående skall hålla *hög kvalitet*. Public service-företagen har dessutom ett särskilt ansvar för produktion av program på svenska språket och för program med svenska artister och kulturarbetare av olika slag. Ytterligare ett övergripande mål är att programverksamheten som helhet skall präglas av *folkbildningsambitioner*. Med detta avses bl.a. att programverksamheten skall bedrivas så att utrymme ges åt en *mångfald av olika åsikter* och *meningsriktningar* och att hänsyn tas till *olika förutsättningar hos befolkningen*. Med folkbildande avses också att programmen skall vara allmänbildande till sin karaktär och ge ett mervärde utöver den omedelbara upplevelsen.

### 6.2.1 Åsikter om programverksamheten

Debatten kring public service-radio och TV ger vid handen två grundläggande skilda ståndpunkter. Å ena sidan finns de som hävdar att public service-verksamheten i princip bör vara just det den är i dag, nämligen en oberoende radio och TV med uppdrag att tillgodose hela befolkningen med ett inom alla genrer mångsidigt och högkvalitativt utbud fritt från kommersiella budskap. Hittills har denna uppfattning varit den rådande i Sverige och det har funnits förutsättningar för en bred parlamentarisk och folklig uppslutning kring denna grundläggande syn på verksamheten.

På motsatt sida står de som förespråkar att public service bör ses som ett komplement till den kommersiella radion och televisionen och inriktas på att förse publiken med den typ av program som kommersiella

aktörer inte erbjuder, eller annorlunda uttryckt att public service-företagen inte bör satsa på sådana program som ändå tillhandahålls av kommersiella radio- och TV-företag. Exakt vilka programtyper som avses är inte helt klart. Företrädare för denna ståndpunkt brukar dock vanligen framhålla nyheter, kvalificerad samhällsbevakning, kulturprogram, minoritetsprogram och program för barn och unga som särskilt angelägna.

I spänningsfältet mellan dessa båda ståndpunkter placerar sig huvuddelen av de åsiktsriktningar som återfinns i den allmänna debatten. Att det finns olika åsikter i debatten om vilken programpolitik public service-radio och TV skall stå för är enligt min mening både naturligt och nödvändigt. En central aspekt av public service-uppdraget är programföretagens frihet att utifrån vissa givna ramar själva utforma den närmare programverksamheten. Denna frihet innebär i sin tur att man inte kan, en gång för alla, slå fast exakt vad public service-verksamheten i detalj innebär, samtidigt som public service-företagens ansvar är stort när det gäller att vara uppmärksam på den allmänna debatten kring företagens utbud. Detta är inte något nytt. Innebörden i public service-begreppet har förändrats över tid liksom uppfattningar om vad som är god kvalitet och vad som är god underhållning m.m.

## 6.3 Kvalitet kontra kvantitet?

Riksdagens beslut om riktlinjer för innevarande tillståndsperiod innebär ett ställningstagande om public service-radions och televisionens roll i förhållande till deras kommersiella konkurrenter.

### 6.3.1 Nuvarande uppdrag

I proposition 1995/96:161 skriver regeringen att ”programföretagen skall tillgodose alla publikgrupper med ett mångsidigt programutbud av hög kvalitet. Public service-företagen måste även i fortsättningen kunna fylla uppgiften att förse hela publiken med program av olika slag. Det förhållandet att vissa invånare i Sverige har fått betydligt större valmöjligheter i fråga om i varje fall vissa kategorier av program får inte leda till att andras möjligheter blir sämre. Public service-företagens uppgifter kan därför inte begränsas till att endast eller främst sända sådant som kommersiella programföretag inte vill sända. Detta bör emellertid inte innebära att public service-företagen skall se det som sin uppgift att konkurrera med de nytillkomna programföretagen genom att öka inslagen av lättare underhållningsprogram. Tillkomsten av kom-

mersiella konkurrenter kan vara ett skäl för att skärpa kvalitetskraven på public service-företagen” (s. 42)

Vidare sägs att ”konkurrensen om lyssnar- och tittarsiffror riskerar att leda till att public service-företagens programutbud förytligas. Höga lyssnar- och tittarsiffror får därför inte vara styrande för public service-företagens programplanering” (s. 44).

Riksdagens beslut om riktlinjer för nuvarande tillståndsperiod innebär således en markering av behovet av kvalitet i hela programutbudet.

### 6.3.2 Diskussion

Kvalitet är ett mångtydigt begrepp. I stor utsträckning är det en fråga om tycke och smak. I direktiven förutsätts att jag skall behandla den lämpliga avvägningen mellan kvalitet och kvantitet i programverksamheten. Kvalitet bör enligt min mening i princip inte ställas i motsättning till kvantitet. I public service-uppdraget ligger ett ansvar att tillhandahålla program för alla och göra det tillgängligt på tidpunkter när människor kan titta och lyssna och det kan definitivt hävdas att ett omfattande och varierat utbud i sig är en kvalitet.

Public service-radio och TV måste emellertid hävda sin särart. Verksamheten har goda förutsättningar för detta. Genom finansieringen med TV-avgifter och därmed uppdraget från allmänheten är programföretagen oberoende av kommersiella överväganden och kan fokusera på publikens behov och önskemål, satsa på det nya och det oprövade och utveckla programkvalitet inom olika genrer. Kraven på kvalitet gäller givetvis all programverksamhet, oavsett om syftet med programmen är att informera eller underhålla.

Samtidigt bör det framhållas att alltför omfattande ökningar av sändningstiden naturligtvis riskerar att begränsa möjligheterna att satsa på kvalitet och fördjupning. Med TV-avgiftsfinansieringen följer ett ansvar att hushålla med resurser på ett optimalt sätt. I tider då resurserna inte kan öka kraftigt krävs prioriteringar. Jag instämmer i de riktlinjer som regering och riksdag angivit i förarbetena inför nuvarande tillståndsperiod, nämligen att vid en valsituation mellan ökad sändningstid eller ökad programkvalitet skall public service-företagen välja kvalitet (prop. 1995/96:161 s. 46).

Man kan naturligtvis diskutera om särskilda målformuleringar för tittar- eller lyssnartidsandelar är bra instrument för public service-radio och TV. Uppfattningen att radion och TV i allmänhetens tjänst är till för alla bör ses som ett uttryck för en omsorg om helheten, att varje program utformas och placeras på bästa sätt för att nå en så stor del som möjligt av den publik som kan förväntas vara intresserad av programmet.

En av public service-verksamhetens svåraste uppgifter är att balansera olika intressen för att uppnå en helhet som kan accepteras av det stora flertalet. Det är självklart viktigt att åtminstone stora delar av programverksamheten är uppskattad i alla publik- och åldersgrupper och att många tycker det är angeläget att titta och lyssna. Det är viktigt inte minst för legitimiteten i TV-avgiftssystemet att publiken anser sig få valuta för TV-avgiften.

Om man med kvalitet avser *variation, omväxling* och *mångsidighet*, dvs. ett brett utbud, är det väl dokumenterat att public service-företagen står för en kvalitativ profilering i det samlade radio- och TV-utbudet.

En annan aspekt på kvalitet är *tillgänglighet* för publiken, bl.a. om den totala mångfalden i programutbudet också erbjuds på tider då de som är intresserade kan ta del av programmen. Det är naturligtvis särskilt viktigt för public service-företag att alla delar av befolkningen vid åtminstone någon tidpunkt kan hitta program som de är intresserade av. Det är därför viktigt att skilja på den allsidighet som avser det totala utbudet och den som avser tittarnas eller lyssnarnas möjligheter att vid en given tidpunkt välja bland olika typer av program.

Vid en närmare granskning av SVT:s utbud på bästa sändningstid (19.00–22.00) kan konstateras att fördelningen mellan nyhets- och faktaprogram, nöje och sport, blandprogram samt program för särskilda målgrupper (barn, ungdomar och minoriteter) i stort är densamma som i utbudet i sin helhet, något som inte gäller för de svenska kommersiella TV-kanalerna (se kap. 3). Undantagen är att nyhetsprogram förekommer i betydligt större utsträckning på bästa sändningstid och att blandprogram förekommer i mindre utsträckning. På radioområdet kan genreuppdelningen mellan SR:s olika kanaler, inklusive att de 25 lokala kanalerna sänder egna program, sägas ge goda förutsättningar för ett varierat programutbud vid olika tidpunkter.

När det gäller kvaliteten i *enskilda program* blir det genast svårare att uttala sig. Där krävs det svåra konststycket att finna en definition av vad som är att betrakta som kvalitet. Om detta finns det många och delade meningar. Kvalitet är ett svårfångat begrepp och har naturligtvis olika innebörd för olika bedömare och i olika sammanhang. Kvalitet är således inte heller något absolut och man bör snarare använda en rad olika kvalitetskriterier vid en bedömning av kvalitet i radio- och TV-program. Ett vanligt kriterium är *publikens värdering* av programmen, t.ex. i vilken mån programutbudet bidrar till olika syften som att bilda, informera eller underhålla. Generellt gäller att publiken förknippar egenskaper som trovärdighet, pålitlighet, mångfald och kvalitet med

public service-företagen, medan publiken inte i första hand uppfattar företagen som spännande, nyskapande och inspirerande.[1]

Det finns också andra kriterier, exempelvis professionell och teknisk kvalitet, dvs. i vilken mån enskilda program kan bedömas ha hög kvalitet i själva utformningen av programmen, t.ex. vad gäller manuskript, medverkande, scenografi, produktionsteknik, form och grad av originalitet m.m. Public service-företagen har ett ansvar för att löpande utveckla olika sätt att mäta och beskriva olika indikatorer på kvalitet i verksamheten.

## 6.4 Folkbildningsansvar

Av det första avtalet mellan Telegrafstyrelsen och Radiotjänst år 1924 framgår att ”Rundradion skall så bedrivas att folkupplysningen och folkbildningsarbetet därigenom befrämjas”. Folkbildningskravet utgick i 1959 års avtal mellan staten och Sveriges Radio. En förklaring till detta är möjligen att folkrörelserna år 1957 blev delägare i Sveriges Radio genom att få 40 procent av aktierna. Vid beslut om 1986 års avtal återinfördes folkbildningsansvaret som ett samlat uppdrag för samtliga programbolag. Dåvarande statsrådet motiverade detta med att sedan Utbildningsradions start tendensen alltmer blivit att de övriga programföretagen inte ansett sig ha något folkbildningsansvar (prop. 1985/86:99 s. 62). Statsrådet definierade folkbildningsprogram som allmänbildande och kunskapsberikande medan utbildningsprogram primärt syftade till systematisk inlärning.

I den proposition som föregick den nuvarande tillståndsperioden anför regeringen att ”programutbudet som helhet skall präglas av folkbildningsambitioner. Det skall utformas så att utrymme ges åt en mångfald av åsikter och meningsriktningar och så att hänsyn tas till olika förutsättningar hos publiken. En radio och TV i allmänhetens tjänst innebär ett särskilt uppdrag att skapa förutsättningar för den insikt och förståelse av samhället som en levande demokrati kräver”. Mer konkret än så vad gäller folkbildningsansvaret är regeringen inte.

SVT tolkar folkbildningsuppdraget så att det inte är SVT:s uppgift att sända program som har ett direkt uttalat didaktiskt syfte eller att vissa program i tablån skall kunna rubriceras som folkbildningsprogram. Inte heller ser SVT det som sin uppgift att mer generellt samverka med olika organisationer och institutioner med specifika programprojekt, bl.a.

[1] Se bl.a. SVT:s, SR:s och UR:s public service-redovisningar för 1999 och kap. 5 i detta betänkande.

beroende på att ett sådant samarbete skulle kunna komma i konflikt med andra riktlinjer för verksamheten.

SVT ser som sin uppgift att erbjuda program som ger en inblick i ett visst ämne eller en viss fråga. Det är den enskilde som avgör om han eller hon vill gå vidare till ytterligare fördjupning och informationsinhämtande. SVT ser det inte som sin uppgift att organisera en sådan vidare bildningsverksamhet.

Utvecklingen av Internet skapar, enligt SVT, nya möjligheter att utveckla folkbildande insatser i anslutning till programverksamheten. SVT bedömer också att en ökad samverkan mellan SVT, SR och UR på webben skulle kunna stärka och fördjupa folkbildningsansvaret totalt sett i public service-verksamheten.

SR tillämpar en bred syn på företagets folkbildningsansvar där det är helheten i programutbudet som skall präglas av folkbildningsambitioner, snarare än en beskrivning av en viss typ av program eller programformer. Folkbildning är, enligt SR, att ge lyssnarna sådana kunskaper och insikter som behövs för att kunna verka som medborgare. SR menar dessutom att folkbildningsambitionen måste kunna ta sig olika uttryck i olika kanaler, t.ex. beroende på vem programmen huvudsakligen vänder sig till.

Jag behandlar frågan om hur det samlade inslaget av folkbildning i public service-verksamheten kan stärkas i kap. 8 om UR:s verksamhet.

## 6.5 Kulturansvar

Vad som är att betrakta som kulturutbud i radio och TV är långtifrån entydigt. I vid mening kan en mycket stor del av det som sänds sägas utgöra exempel på kulturprogram. I detta avsnitt redogörs översiktligt för vad som kännetecknar kulturutbudet inom SR och SVT med särskilt fokus på de villkor som gäller för företagen. UR har ett mindre omfattande uppdrag vad gäller kulturansvar i sändningstillståndet jämfört med de övriga programföretagen. UR redovisar inte heller kulturprogram särskilt, även om också UR sänder program av detta slag. UR:s verksamhet behandlas i kap. 8.

Regeringen anför i utredningsdirektiven att en utgångspunkt är att arbetet med att fördjupa och vidga kulturansvaret skall fortgå inom hela public service-verksamheten. Jag skall belysa programföretagens förutsättningar och förmåga att på olika sätt leva upp till sitt kulturansvar. Vidare skall jag bedöma om de nuvarande villkoren är ändamålsenligt utformade.

*Nuvarande uppdrag*

Kulturansvaret har sedan länge varit ett viktigt område för radio och TV i allmänhetens tjänst. När nuvarande uppdrag för programföretagen beslutades av riksdagen 1996 var, enligt regeringen, avsikten att särskilt betona just programföretagens kulturansvar. I nuvarande sändningstillstånd läggs därför särskild vikt vid detta. Regeringen skriver i proposition 1995/96:161 att ”En radio och TV i allmänhetens tjänst har en särskild roll som bärare av den nationella kulturella identiteten och det nationella kulturarvet i ett allt mer internationaliserat kultur- och medieutbud”. Med kulturpolitiskt ansvar har regering och riksdag avsett en mängd aspekter på programverksamheten. Programföretagens kulturansvar omfattar i korthet följande (från sändningstillstånden):

- stimulera till debatt kring viktigare samhälls- och kulturfrågor
- bevaka och granska händelser och utveckling på kulturlivets olika områden samt spegla kulturlivet i olika delar av landet
- i samspel med det övriga kulturlivet stimulera och förmedla olika kulturaktiviteter
- tillhandahålla ett mångsidigt utbud av program av hög kvalitet på svenska språket och tillvarata den svenska kulturen i dess vidaste bemärkelse. Program från de nordiska grannländerna skall sändas i syfte att stärka den nordiska kulturgemenskapen
- tillvarata och utveckla televisionens respektive radions särskilda förutsättningar att ge upplevelser och stimulera fantasin och därigenom ge möjligheter till inlevelse, engagemang och förströelse
- främja konstnärlig och kulturell förnyelse samt bedriva skapande verksamhet med konstnärliga uttrycksformer. Förnyelse av programinnehållet skall främjas
- ägna ökad uppmärksamhet åt program för och med barn och ungdomar samt i dessa program förmedla nyheter och information samt kulturella och konstnärliga upplevelser
- öka samarbetet med landets kulturinstitutioner under tillståndsperioden i syfte att öka antalet utsändningar av föreställningar och evenemang
- öka omfattningen av utomståendes medverkan i programproduktionen och, för SVT:s del, successivt öka omfattningen av olika former av produktionsuppdrag och produktionssamarbete med utomstående producenter
- tillhandahålla program som speglar det mångkulturella Sverige. Det utländska programutbudet skall spegla olika kulturkretsar.

Som synes är uppdraget vad gäller kulturansvar mycket omfattande. Programföretagens redovisning av kulturutbudet i public service-redo-

visningarna är utformad genom allmänna resonemang om vilka programtyper som produceras och sänds, exempel på olika programtitlar som särskilt tillhör kulturutbudet och statistik om sändningstid och resurser för kulturutbudet.

I det följande görs en översiktlig beskrivning av programföretagens arbete med att uppfylla villkoren på kulturområdet. Redovisningen bygger bl.a. på ett urval av materialet i programföretagens public service-redovisningar samt på ytterligare material som jag inhämtat från programföretagen och från annat håll.

### 6.5.1 Att främja kulturlivet

Radio och TV i allmänhetens tjänst är både kulturspeglare och kulturskapare. Kulturlivet speglas och granskas runt om i landet, men även internationellt. Radion och televisionen utgör också i sig en del av kulturlivet genom de uttrycksformer som är specifika för respektive medium. Genom radio och TV får många fler människor del av olika kulturyttringar, oberoende av var man bor, jämfört med de som besöker kultur- och musikinstitutioner i andra sammanhang. Genom sin ställning som kulturbärare är programföretagen dessutom några av Sveriges största uppdragsgivare för kulturarbetare av olika slag.

*Sveriges Television*

Inom SVT tillämpas en bred definition av kulturbegreppet. Under ett av SVT:s fokusområden, *Kulturansvar* ryms dels de traditionella konstarterna, men också musik och fiktion i vid bemärkelse. Hit förs också det kulturorienterade faktautbudet, förkunnelseprogram från olika religiösa samfund samt ett antal evenemang som SVT förmedlar.

Inom området Kulturansvar sände SVT totalt 3 250 timmar (av totalt 9 448 timmar) under år 1999, vilket motsvarar 34 procent av det totala riksutbudet. Sedan år 1996 har sändningarna inom området ökat med drygt 500 timmar, en ökning som huvudsakligen skett genom utökad service-reprisering.

SVT:s betydelse för ett mångsidigt utbud på svenska språket är tydligt. Drygt 75 procent av de förstasända programtimmarna är producerade inom landet eller som samarbete med utländska parter, men på svenska språket. Av nyhetsutbudet är närmare 100 procent producerat i landet och av fakta- och nöjesutbudet är 78 respektive 90 procent svenska produktioner (se också kap. 4).

Mellan 1996 och 1999 har barn- och ungdomsutbudet inom SVT ökat kraftigt, en ökning som slår i genom på alla programområden utom nöjesprogram. 60 procent av barn- och ungdomsutbudet är producerat i Sverige. Ökningen under perioden avser dock främst inköpta program från utlandet.

Det totala antalet samarbeten med kultur- och musikinstitutioner uppgick 1999 till 33, vilket resulterade i 54 sända timmar. Det kan jämföras med 1996 då antalet samarbetstillfällen var 38 och den sammanlagda sändningstiden 51 timmar. Antalet samarbetstillfällen har således minskat något. Som konstateras i kapitel 7 har SVT dock under tillståndsperioden ökat antalet samarbeten med utomstående kulturarbetare, särskilt i regionerna.

SVT har varit part i 1993 års filmavtal och är även part i det avtal som ingicks 1999 och som börjar löpa 2000. Enligt 1993 års avtal lämnar SVT ett ekonomiskt bidrag till Svenska Filminstitutet (SFI) på 15 miljoner kronor per år. SVT har också åtagit sig att årligen med minst samma belopp samverka med filmbranschen genom samproduktion, samfinansiering och köp av visningsrätt i filmer som erhåller stöd enligt Filmavtalet. Denna samverkan avser såväl spelfilm som kortfilm, dokumentärer, barnfilm m.m.

SVT:s insatser under 1999 i form av samproduktioner, samfinansieringar och köp av visningsrätter uppgick till totalt 78 miljoner kronor. Under 1999 var SVT engagerat i 60 filmer. Totalt under perioden 1996-1999 har SVT medverkat med 180 mkr i totalt 164 filmprojekt. En ökning har skett mellan 1998 och 1999 i såväl antal projekt och ekonomiska resurser, till stor del beroende på de särskilda medel om 75 miljoner kronor som SVT tilldelats för särskild kvalitetsproduktion. Sedan 1996 har också långfilmsutbudet i SVT ökat med ca 100 timmar, vilket främst avser svensk långfilm. Till de 180 mkr som SVT i olika filmsamarbeten satsat kommer 68,8 mkr som SVT under tillståndsperioden betalat i fasta avgifter till Filminstitutet.

### *Sveriges Radio*

SR:s kulturutbud präglas både av ”talad kultur” och av företagets omfattande musikutbud i en mängd olika genrer. Bland företagets egna resurser märks särskilt Radioteatern, Radiokören och Sveriges Radios symfoniorkester som erbjuder publiken ett utbud av hög kvalitet. Symfoniorkestern har 110 musiker, fördelat på 101 heltidstjänster och radiokören har 33 medlemmar, varav de flesta är halvtidsanställda. Genom samarbetet inom Europeiska Radiounionen (EBU) sänds dess-

utom många av konserterna i 10–15 andra europeiska länders public service-radio, vilket ger programmen en väsentligt större publik.

Utbudet av ”talad kultur” i SR har under perioden 1996–1999 ökat med drygt 8 procent till totalt ca 7 700 timmar. Såväl utbudet av teater och religionsprogram som allmänna kulturprogram har ökat. Resurserna för dessa kategorier har dock under samma tid minskat med nära 20 miljoner kronor.

En av SR:s grundläggande kulturpolitiska uppgifter är att sända all slags musik till alla delar av landet och till alla lyssnare. En särskilt viktig uppgift är ansvaret för den svenska musiken inom alla genrer. Sändningarna av s.k. lätt grammofonmusik i SR har ökat under tillståndsperioden med 2 000 timmar, medan s.k. seriös grammofonmusik har minskat något.[2] Även sändningarna av levande seriös och lätt musik har minskat från 4 880 timmar 1996 till 4 635 timmar 1999. I tabell 6.1 redovisas andelen svensk musik[3] under perioden 1996–1999.

*Tabell 6.1.* Andel svensk musik i SR i procent av det totala musikutbudet (timmar)

| | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Tim. | % | Tim. | % | Tim. | % | Tim. | % |
| P1 | 632 | 56,7 | 610 | 53,3 | 812 | 56,4 | 754 | 54,3 |
| P2 | 5 796 | 25,3 | 5 877 | 26,5 | 5 872 | 27,6 | 5 735 | 27,3 |
| P2 Sthlm | 1 955 | 41,6 | 1 662 | 18,6 | 1 662 | 23,1 | 1 680 | 16,7 |
| P3 | 5 514 | 32,1 | 5 356 | 31,4 | 5 395 | 30,7 | 5 279 | 33,3 |
| P4 Riks | 1 574 | 54,0 | 1 475 | 54,0 | 1 471 | 53,4 | 1 361 | 47,5 |
| P4 lokalt | 35 113 | 63,5 | 35 532 | 64,8 | 34 941 | 61,3 | 35 657 | 58,3 |
| SR totalt | 50 584 | 54,5 | 50 512 | 54,2 | 50 153 | 52,5 | 50 466 | 50,4 |

*Källa:* SR.

Av tabell 6.1 framgår att andelen svensk musik inom SR har minskat totalt inom SR. En viss ökning kan konstateras i P2 och P3. Trots minskningen under tillståndsperioden ligger andelen svensk musik fortfarande över 50 procent av det totala musikutbudet.

[2] Enligt SR:s redovisning avses med seriös musik följande: konstmusik, jazz, samt traditionsmusik från svenska och utländska kulturer. Lätt musik avser olika former av populärmusik, t.ex. pop, schlager, country, rock, dansband, ny dansmusik m.m.

[3] SR definierar svensk musik som musik av svensk kompositör, med svensk artist, svensk textförfattare eller på svenska språket.

I tabell 6.2 redovisas kostnader för spelning av musik i SR under perioden 1996–1999.

*Tabell 6.2.* Kostnader för spelning av musik i SR 1996-1999, tkr i 1999 års prisnivå.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| Upphovsrättsers. STIM | 39 685 | 41 502 | 41 113 | 41 595 |
| Upphovsrättsers. IFPI/SOM | 84 716 | 90 741 | 89 504 | 89 395 |
| Upphovsrättsers. NCB | 838 | 845 | 872 | 922 |
| Totalt | 85 554 | 91 586 | 90 376 | 90 317 |

*Källa:* SR 2000.

Kostnaderna för upphovsrättsersättningar i samband med spelning av musik i SR har alltså ökat något under perioden 1996-1999.

De totala produktionskostnaderna för hela programområdet musik, dvs. inklusive personal och administration m.m., har dock samtidigt minskat. Totalt har 77 miljoner kronor mindre använts till musik i SR 1999 jämfört med år 1996, från en total kostnad för musik på 614 mkr år 1996 till 537 mkr år 1999.

Sändningstiden för barn- och ungdomsprogram på svenska har ökat från 1 200 timmar 1996 till 1 365 timmar 1999. Barn- och ungdomsprogram har även tillförts ökade resurser under perioden och utgör nu en andel av SR:s totala kostnader på 2,3 procent 1999 (41,5 mkr) jämfört med 1,9 procent 1996.

SR har, liksom SVT, ett omfattande samarbete med olika kulturinstitutioner runt om i landet. Sedan 1996 har antalet samarbetsprojekt ökat från 618 till 709 per år. Dessa samarbeten omfattar exempelvis operor, teatrar, de statligt finansierade symfoniorkestrarna, Länsmusiken, Musikhögskolor och fria teatergrupper. Samarbeten sker till lika stora delar i Stockholm och i övriga landet.

*Tabell 6.3.* Utvecklingen av ersättningar för avtalsbunden utomståendes medverkan inom kulturområdet, mkr i 1999 års prisläge

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| Musik (Musikerförb. FST, SKAP, Musikförläggarföreningen) | 27,9 | 27,6 | 25,7 | 23,0 |
| Talad kultur (Författar-, Teater- och Dramatikerförbunden) | 17,2 | 15,4 | 14,1 | 14,1 |
| Totalt | 45,1 | 43,0 | 39,8 | 37,1 |

Källa: SR 2000.

Ersättningarna för utomståendes medverkan på kulturområdet inom SR har minskat kontinuerligt hittills under tillståndsperioden. De minskade resurserna avser såväl musik som den talade kulturen (se också kap. 7).

*Kompletterande uppgifter från STIM*

Jag har tagit del av ett material från STIM:s dokumentationsavdelning om framförande av musikaliska verk i radio och TV inom alla genrer.[4] Uppgifterna bygger på programföretagens egen rapportering till STIM och avser perioden 1989–1999. Materialet omfattar bl.a. årliga uppgifter om det totala antalet spelningar och antal enskilda verk uppdelade på spelade svenska och utländska verk. Med svenska verk avses i STIM:s uppgifter musik med svensk upphovsman (kompositör, textförfattare eller arrangör). Materialet säger dock inget om huruvida de spelade musikverken är nya eller gamla.

För exempelvis P3 i SR har det skett en påtaglig minskning under den senaste tioårsperioden vad gäller antalet enskilda verk som spelas varje år. Med antal verk avses hur många olika musikstycken/låtar som spelats under året. Det totala antalet spelningar av musik inom P3 har ökat under perioden från ca 72 000 år 1989 till 83 000 år 1999. Samtidigt har antalet enskilda musikstycken/låtar som spelats under ett år minskat från 33 600 år 1989 till 18 400 år 1999, en minskning med 45 procent. Av svenska verk har minskningen varit lika stor. Detta kan, enligt STIM, tolkas som att bredden i P3:s musikutbud har minskat under tioårsperioden, genom att allt fler musikstycken/låtar spelas allt fler gånger, från ett genomsnitt på 2,1 gånger per verk 1989 till 4,5 gånger 1999.

För de lokala sändningarna i SR:s 25 lokala kanaler har antalet spelningar totalt ökat från ca 29 000 år 1989 till ca 63 000 år 1999. Där har dock antal spelade verk per år legat på ungefär samma nivå under hela perioden, dvs. ca 20 000. Antalet svenska verk har minskat med ca 20 procent, medan utländska verk har ökat med närmare 60 procent. Även i P2 har antalet spelningar totalt ökat från 13 000 till 35 000. Där har dock antalet enskilda spelade verk per år ökat med 45 procent under perioden. Såväl antalet svenska som utländska verk har ökat under perioden.

[4] Materialet är framtaget för ett examensarbete av Anders Edström från Institutionen för Medieteknik och Grafisk Produktion vid KTH och som utförs med finansieringsstöd från STIM, IFPI och SAMI.

Materialet från STIM visar samtidigt att antalet nyanmälda verk från rättighetshavare hos STIM ökat med 45 procent, från ca 23 000 år 1996 till ca 34 000 år 1999.

Samtidigt skall det noteras att avståndet mellan SR och övrig radio fortfarande är stort. I materialet från STIM finns uppgifter också för en kommersiell radiostation, nämligen Mix Megapol. I Mix Megapols utbud skedde drygt 150 000 spelningar av musikverk under 1999. Antalet olika verk/låtar som spelades under samma år var dock endast 760 stycken, varav 240 var av svenska upphovsmän. Detta innebär att i genomsnitt spelades varje låt 200 gånger. Sedan 1994 har antalet spelade låtar per år i Megapol minskat från 2 834 till dagens 760, vilket kan jämföras med P3:s drygt 18 000 låtar per år.

För SVT är bilden något annorlunda. I SVT har antalet spelningar totalt ökat kraftigt från 22 000 år 1989 till 60 000 år 1999. Under samma period har också antalet spelade verk per år ökat från 9 000 år 1989 till 15 000 år 1999. Ökningen avser både svenska och utländska musikverk, men är störst när det gäller utländska verk.

*Sveriges Radios kommentar till STIM:s uppgifter*

Jag har givit SR möjlighet att kommentera de uppgifter som STIM lämnat avseende förändringar i SR:s musikutbud över tid. SR konstaterar för det första att SR:s kanaler har ett annat uppdrag i dag jämfört med år 1989. Exempelvis har P3:s uppdrag och profil före respektive efter år 1993 varit helt olika. Fram till år 1993 var P3 en musik- och underhållningskanal, med nyhetssändningar varje timme och ett antal aktualitetsprogram. Då var P3 dessutom riktad till hela befolkningen. Stora delar av den musik som spelades i P3 före 1993 flyttades i stället till P4. I dag har P3 ett annat uppdrag som innebär att kanalen riktar sig till den yngre halvan av befolkningen med ett ambitiöst uppdrag med en hög andel nyheter, kultur och samhälls/aktualitetsprogram. SR menar att denna del av befolkningen har andra vanor, krav och förväntningar, vilket påverkar tilltal, innehåll och musikutbud.

SR konstaterar också att SR:s egen musikstatistik för perioden 1993-1999 visar helt andra siffror än de som STIM redovisar. Vad dessa skillnader beror på anser sig SR inte kunna avgöra, mer än att en del av förklaringen kan ligga i att SR tillämpar en annan definition av svensk musik än den som används i STIM:s material. SR konstaterar dock att huvudtendensen är densamma, dvs. att P3:s antal spelningar av enskilda verk/låtar per år har minskat i relation till det totala antalet spelningar på ett år. Enligt SR:s uppgifter var det totala antalet spelningar av musik år

1999 ca 90 450 stycken (enligt STIM 83 000). Antalet enskilda låtar under samma år var 25 300 (enligt STIM 18 440).

SR anser att dagens relation mellan antalet spelningar och antal enskilda verk i P3 på ett år speglar en bra balans mellan mångfald och de formmässiga, publika och innehållsmässiga hänsynstaganden som är nödvändiga för P3:s och SR:s möjligheter att leva upp till hela public service-uppdraget.

SR understryker också att det, trots en viss fortsatt nedgång i antal spelade enskilda verk per år, fortfarande är en mycket stor skillnad mellan SR:s musikutbud och den kommersiella radions vad avser mångfald, bredd och djup. SR citerar STIM:s egen årsredovisning, där det framgår att det genomsnittliga antalet gånger en låt spelades i SR:s utbud var 4 gånger. Motsvarande siffra för det totala utbudet från kommersiell radio var 1 071 gånger.

### *Programföretagens synpunkter angående kulturansvaret*

SVT delar uppfattningen i denna utrednings direktiv att arbetet med att fördjupa och vidga kulturansvaret skall fortgå inom hela public service-verksamheten och anser att samarbete med kulturinstitutioner och med yrkesverksamma kulturarbetare är en självklarhet för företaget. Men SVT menar också att den syn som kommer till uttryck i sändningstillstånd och denna utrednings direktiv är för snäv och att dagens villkor är för detaljerade. SVT menar att statsmakterna har infört andra övergripande mål som exempelvis att åstadkomma spridning av ett allt kostsammare institutionsutbud där besökarantalet viker och att tillförsäkra kulturarbetare arbetstillfällen. Mål av detta slag är, enligt SVT, ett uttryck för att SVT främst ses som ett instrument för att förverkliga ambitioner som utformats utifrån andra motiv än vad som bör utgöra grunden för public service-TV.

SVT förordar därför att riktlinjerna på detta område bör formuleras på ett mer allmänt sätt. Omfattningen av kulturutbudet måste beslutas av företaget självt. SVT menar också att förutsättningarna att göra program och utveckla samverkan på kulturområdet också bestäms av samverkansparterna och ofta är föremål för förhandlingar, där SVT inte vill bli styrt från statsmakterna.

SR:s uppfattning är att samarbetet med kultur- och musikinstitutioner är en viktig del av programverksamheten. Detta samarbete kommer, enligt SR, att bedrivas på fortsatt hög nivå oavsett om särskilda villkor ställs i sändningstillståndet. SR menar att den nivå på utomståendes medverkan som redovisas är balanserad i förhållande till de medel som SR för närvarande tilldelas. SR menar emellertid att ambitionerna är

högre i syfte att öka mångfalden och bereda kulturarbetare fler arbetstillfällen. Dessa ambitioner kan, enligt SR, dock inte mötas inom nuvarande medelsram. SR:s svårigheter att öka omfattningen av företagets insatser på kulturområdet förklaras av SR med att företaget har fått mindre resurser totalt under perioden.

*Övriga synpunkter*

Utredningen har uppvaktats av Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS). Enligt KLYS är det av stor vikt att bevara och stärka public service-verksamheten. KLYS anser att tendensen varit negativ när det gäller programföretagens användning av frilansande upphovsmän, utövande konstnärers prestationer och utomståendes medverkande. Vidare anförs att utrymmet för nyskapande kulturprogram minskat till förmån för lättare underhållningsprogram. På musikområdet anser KLYS att större plats måste ges till nyskapande musik, jazz, svensk folkmusik m.m. KLYS anför också att respekten för medverkande upphovsmäns och utövande konstnärers rättigheter till sina prestationer särskilt måste bevakas vid användning av verk och prestationer i nya medier, som t.ex. Internet. KLYS har inte lämnat några ytterligare uppgifter som underbygger denna kritik.

I en skrivelse till utredningen anför Kungliga Musikaliska Akademien att programföretagens i allmänhetens tjänst betydelse och kulturpolitiska ansvar är unikt i vårt samhälle, både med hänsyn till innehållslig bredd och volym och när det gäller förmåga att geografiskt nå ut till de många medborgarna. Akademien anser dock att programföretagen i dag, i sin fördelning av tillgängliga resurser, inte lever upp till ställda anspråk vare sig på omsorg om den nyskapande svenska musiken, uppgiften att bidra till att ge svenska artister och musiker arbetstillfällen eller när det gäller att verka för ett ökat samarbete med olika musikinstitutioner. Akademien anser att programföretagens kulturansvar fordrar att musikkulturen i sin helhet återspeglas med en större allsidighet än vad som för närvarande är fallet. Inte heller Akademien redovisar några fakta som underbygger denna kritik.

Svenska Musikerförbundets Kompositörsgrupp (SMF) har framfört till utredningen att man anser att public service-radion har närmat sig de kommersiella kanalernas utbud. Utvecklingen har, enligt SMF lett till kraftigt minskade möjligheter för konstnärlig förnyelse för svenska kompositörer och artister inom rock, pop, folkmusik, dansmusik, jazz etc. SMF har utöver denna kritik inte lämnat några ytterligare uppgifter.

### 6.5.2 Sammanfattande bedömning

I utredningsdirektiven anförs att jag skall belysa programföretagens förutsättningar och förmåga att på olika sätt leva upp till sitt kulturansvar samt om nuvarande villkor är ändamålsenligt utformade.

Som framgått av redovisningen ovan har programföretagen stor och ökad betydelse för det svenska kulturlivet genom de relativt omfattande resurser som kommer kulturlivet i olika former till del. Det programutbud som public service-företagen erbjuder saknas till stora delar i det övriga radio- och TV-utbudet. Många av de programtyper som ryms inom kulturansvaret skulle sannolikt inte bli gjorda om det inte vore för att public service-företagen har uppdraget att tillhandahålla dem. Det är i dag mångdubbelt fler svenskar som tar del av kulturutbudet i radio och TV än som besöker teater- och musikinstitutionerna. Även små lyssnar- och tittarsiffror ger en i sammanhanget stor publik, exempelvis innebär att ett program har en publik på fem procent att uppemot 450 000 personer lyssnar eller tittar. Sådana publiksiffror kan ingen enskild kulturinstitution uppvisa.

Vad gäller kravens utformning i sändningstillstånd och anslagsvillkor kan jag konstatera att kraven faktiskt har skärpts avsevärt inför nuvarande tillståndsperiod, vilket kan ses som ett uttryck för en angelägen prioritering från regering och riksdag. I riksdagens beslut 1996 ingick en ambition att stärka programföretagens kulturansvar. De krav som nu gäller har sin bakgrund bl.a. i förslag från 1993 års Kulturutredning.

Samtidigt kan jag konstatera att det skett minskningar av insatserna från public service-företagen på en rad områden, främst gäller detta inom SR där såväl utomståendes medverkan på kulturområdet och musikutbudet fått kännas vid minskade resurser under tillståndsperioden. På vissa områden har dock programföretagens insatser förbättrats.

- Antalet samarbeten med kultur- och musikinstitutioner har ökat för SR men har legat på ungefär samma nivå för SVT under perioden.
- Barn- och ungdomsutbudet har ökat, såväl inom SR som SVT
- SVT:s sändningar inom området kulturansvar har ökat, liksom insatserna för det svenska filmlivet och utomståendes medverkan
- SR har minskat resurserna för kulturprogram generellt under perioden, vilket särskilt märks på musikområdet
- SR har minskat resurserna för utomståendes medverkan inom kulturområdet, vilket både gäller musik och talad kultur.

Jag kan konstatera att de särskilda kvalitetsmedel som SVT fått sedan den 1 juli 1998 (75 mkr per år) kraftigt bidragit till att SVT kunnat öka sina insatser inom området kulturansvar. Det följer naturligt att om

sådana särskilda medel också hade utgått till SR i motsvarande omfattning hade det också haft stora positiva effekter.

Att SR:s resurser för olika insatser på kulturområdet har minskat kraftigt under perioden förklaras enligt företaget av att man totalt sett haft mindre resurser under tillståndsperioden. Ett problem tycks vara att SR:s metod att genomföra besparingsarbetet ledde till att företaget hade extra mycket medel under år 1996, varför just år 1996 är ett mindre bra jämförelseår för SR. Jag har bett SR ta fram material som visar utvecklingen över en längre period, vilket inte varit möjligt på alla områden på grund av att SR tidigare inte hade samma redovisningssystem som i dag. Jag har förståelse för att effekterna av besparingen 1995-1998 har fått negativa konsekvenser för SR, men företaget har samtidigt varit medvetet om de prioriteringar riksdag och regering gjort för innevarande tillståndsperiod. Detta bör, enligt min mening, leda till överväganden om annorlunda prioriteringar i företagets uppdrag, även om nya resurser blir nödvändiga. Detta gäller inte minst SR:s kulturpolitiska ansvar för musiklivet i Sverige.

När det gäller SVT:s syn att tillståndsvillkor med kulturpolitisk inriktning ger uttryck för andra ambitioner än de som bör utgöra grunden för public service-verksamheten vill jag framhålla följande. Kulturpolitiska ambitioner har alltid varit och bör också fortsatt vara en integrerad del i uppdraget för radio- och TV-företagen i allmänhetens tjänst. Kulturansvaret är ett av de tunga argumenten för public service-radio och TV och är en av anledningarna till att företagen har relativt sett stora resurser till sitt förfogande. Jag ser inget hinder för att regering och riksdag uttrycker kulturpolitiska ambitioner i riktlinjerna för SR, SVT och UR, utan anser tvärtom att det är en självklarhet. Däremot är det givetvis viktigt att det enbart är programföretagen själva som avgör vilka produktioner och samarbeten som skall genomföras och att sådana beslut kan fattas med integritet och oberoende.

Ett omfattande samarbete med kultur- och musikinstitutioner är en förutsättning för att uppdraget i allmänhetens tjänst skall kunna uppfyllas. De ökade samarbeten och utläggningar av produktionsuppdrag som företagen har i uppdrag att prioritera bör också i fortsättningen kunna komma kulturarbetare till del och användas för samarbeten med kultur- och musikinstitutioner runt om i landet.

Jag kan trots redovisningen ovan inte finna att företagens kulturansvar har ett för litet utrymme i uppdraget, dvs. i sändningstillstånden. Det kan dock finnas ett behov att förtydliga uppdraget inför nästa tillståndsperiod, genom att tydligare fokusera på de villkor som avser riktlinjer och prioriteringar. I dag innehåller tillstånden en rad villkor som till sin karaktär huvudsakligen beskriver verksamheter som före-

tagen redan bedriver och mindre avser en riktningsgivning för framtida verksamhet.

Naturligtvis finns starka synpunkter på SR:s och SVT:s kulturansvar mot bakgrund av dessa företags betydelse på området. Jag utgår från att en eventuell remissbehandling av detta underlag kan ge ett förtydligande bidrag till underlaget.

## 6.6 Tillgänglighet för funktionshindrade

I utredningsdirektiven anförs att radio- och TV-programmens tillgänglighet för funktionshindrade *skall* öka. Programföretagens ansvar innefattar dels att göra de ordinarie programmen tillgängliga för funktionshindrade, dels att producera särskilda program som behandlar olika grupper av funktionshindrades situation. Jag skall i detta sammanhang undersöka om det behöver ställas ytterligare krav på programföretagen för att uppnå en ökad tillgänglighet.

Kraven på programföretagen består i att företagen är skyldiga att beakta funktionshindrades behov. Program skall även produceras för speciella målgrupper. Genom att utnyttja ny och befintlig teknik skall programföretagen under tillståndsperioden öka möjligheterna för funktionshindrade att ta del av programmen. I fråga om program om och för funktionshindrade får programföretagen sins emellan fördela ansvaret för olika slags insatser. Dessutom gäller enligt anslagsvillkoren att programföretagens samlade resurser för detta område skall vara minst oförändrade i jämförelse med verksamhetsåret 1996.

I propositionen om en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79) föreslår regeringen nationella mål och inriktning för den svenska handikappolitiken. Regeringens bedömning är att insatserna under de närmaste åren bör koncentreras till tre huvudområden: att handikapperspektivet skall genomsyra alla samhällssektorer, att skapa ett tillgängligt samhälle samt att förbättra bemötandet. Inom kultursektorn bör, enligt regeringen, statens insatser för ökad tillgänglighet för funktionshindrade personer förstärkas.

Utredningen har anordnat en hearing med företrädare för delar av handikapprörelsen. Vid denna framkom en rad synpunkter på programföretagens verksamhet och önskemål om framtida inriktning, varav delar sammanfattas i det följande.

Funktionshindrades behov är mångskiftande och beror på typ av hinder och på varje individs egna förutsättningar. De två största grupperna av funktionshindrade är hörselskadade och synskadade. Dessa grupper är inte homogena, graden av svårighet att t.ex. ta del av en radio- eller TV-sändning kan variera kraftigt. Det är t.ex. inte enbart

döva och hörselskadade som har svårt att ta del av radiosändningar, också människor med nedsatt hörsel i mindre grad, t.ex. äldre människor, kan ha svårt att höra tal när det t.ex. blandas med musik eller bakgrundsljud.

Svårigheter att ta del av TV-sändningar kan vara av många olika slag. För döva och hörselskadade utgör televisionen den viktigaste kanalen för information, kultur och underhållning m.m. En viktig förutsättning för att denna grupp skall kunna ta del av svenska program är att de i stor utsträckning är textade. Nästan samtliga textade program i SVT textas vid förstasändningen. Givetvis textas dessa även vid repriss-sändningar. Nyhetssändningar textas endast en gång eftersom de inte sänds i repris, men enstaka nyhetsinslag kan sändas textade flera gånger i olika sändningar. Utländska program är i stort sett alltid textade. För att döva och hörselskadade skall kunna ta del av TV-utbudet krävs emellertid också att förstasändningar och direktsändningar i stor utsträckning är textade. Paradoxalt nog kan det för denna grupp vara så att man lättare får tillgång till det utländska programutbudet än det svenska p.g.a. att det förra oftast är textat.

För landets ca 10 000 barndomsdöva och deras anhöriga är teckenspråket viktigt. Teckenspråk är de barndomsdövas första språk. TV-mediet har unika möjligheter att förmedla tankar, åsikter och känslor på detta visuella språk. De flesta döva behärskar också det vanliga nationella talade eller skrivna språket i det land där de bor, men många döva har svårigheter med att skriva och förstå språket.

För synskadade är radion ett naturligt medium. Men även för synskadade och människor med läshandikapp eller liknande, är televisionen självfallet viktig. Enligt företrädare för denna grupp är en förutsättning för att de skall kunna ta del av TV-programmen i större utsträckning att de textremsor som används vid textade program läses upp på något sätt så att de kan avlyssnas. Ett annat önskemål från synskadade är att också få en beskrivning av det visuella skeendet i TV-program, s.k. syntolkning. Varken uppläsning av textremsan eller syntolkning förekommer i dag, även om ett tekniskt utvecklingsarbete pågår när det gäller uppläsning av textremsan.

Gemensamt för de synpunkter som framförts till utredningen från olika handikapporganisationer är att programföretagen bör ägna ökad uppmärksamhet åt funktionshindrades situation och öka sina insatser för att göra programmen tillgängliga. Följaktligen anser man också att kraven på programföretagen bör skärpas och bli mer konkreta.

I det följande redogörs översiktligt för programföretagens insatser för funktionshindrade samt respektive företags synpunkter och planer för framtiden. I företagens public service-redovisningar återfinns en fylligare

redovisning och där ges också exempel på program och programserier som särskilt behandlar funktionshindrades liv och situation.

*Överenskommelse mellan SR, SVT och UR*

I enlighet med sändningstillstånden fördelar de tre programföretagen ansvaret vad gäller program om och för funktionshindrade genom överenskommelser mellan sig. Dessa överenskommelser har som övergripande mål att:

- utnyttja befintlig och ny teknik för att öka möjligheterna för funktionshindrade att ta del av programmen
- inom ramen för företagens totala utbud utnyttja mediernas särart för anpassning till funktionshindrades olika behov
- producera program för särskilda grupper av funktionshindrade
- inom ramen för ordinarie utbud också belysa aspekter på olika frågor för funktionshindrade och deras situation, samt
- genom samordning av programföretagens insatser på bästa sätt utnyttja tillgängliga resurser.

Mellan företagen och företrädare för berörda handikapporganisationer förekommer sedan länge årliga informationsmöten. Programföretagen anser att det även fortsättningsvis bör ankomma på företagen själva att avgöra i vilka former dessa informella samråd skall ske.

Någon samlad redovisning av programföretagens insatser eller resurser för verksamheten för funktionshindrade sker emellertid inte. Respektive företag redovisar sina egna insatser i sin public service-redovisning.

*Sveriges Radio*

När det gäller synskadade innebär fördelningen mellan programbolagen att huvudansvaret för denna grupp ligger på de bolag som sänder radioprogram, dvs. huvudsakligen SR men också UR. Radiomediets särart gör, enligt SR, att det är särskilt lämpligt att ge service för synskadade. SR anger att man i sin programplanering tar stor hänsyn till funktionshindrade, men efter samma programmässiga bedömningar och kriterier som andra centrala samhällsfrågor. Dessa lyssnares behov av bredd, mångfald och hög kvalitet i programutbudet sammanfaller med hela publikens. Därför gör SR ingen uppdelning av vilka resurser som specifikt använts för service till eller program för funktionshindrade.

Flera radioprogram har dock uttalade och preciserade uppdrag att ägna uppmärksamhet åt människor med funktionshinder. SR strävar också efter ett vårdat, tydligt och begripligt språk och bättre teknisk kvalitet för bästa möjliga hörbarhet. Blandning av tal eller musik med bakgrundsljud undviks när den konstnärliga kvaliteten eller kraven på autenticitet inte kräver det. SR anger också att övergången till digital teknik i såväl produktion som distribution kommer att förbättra ljudkvaliteten avsevärt.

Utvecklingen av digital sändningsteknik innebär, enligt SR, att man också kan erbjuda olika typer av tilläggstjänster som kan komma personer med olika typer av funktionshinder till nytta. I framtiden kan de textade tilläggstjänsterna i den digitala mottagarens textfönster förbättra tillgängligheten för exempelvis personer med svåra hörselhandikapp. SR bedömer också att Internet kommer att innebära ytterligare stöd för människor med funktionshinder.

Granskningsnämnden har i sina granskningar av SR:s public service-redovisningar för åren 1997 och 1998 konstaterat att SR inte lämnar några uppgifter om vilka ekonomiska resurser som företaget använt för funktionshindrade. Detta trots att anslagsvillkoren föreskriver att SR:s, SVT:s och UR:s samlade resurser för denna verksamhet skall vara minst oförändrade i jämförelse med år 1996. Jag kan konstatera att inte heller i public service-redovisningen för år 1999 förekommer någon sådan redovisning.

### *Sveriges Television*

SVT anger att företagets insatser för funktionshindrade utvecklas efter två huvudlinjer. Den ena är att göra programutbudet i sin helhet mer tillgängligt för människor med olika slag av funktionshinder. Den andra är att sända program som till innehåll och utformning vänder sig till särskilda grupper.

Den överenskommelse som tillämpas mellan SVT, SR och UR angående program om och för funktionshindrade innebär att SVT fortsatt prioriterar att förbättra servicen för hörselskadade och döva. När det gäller synskadade så anger SVT att överenskommelsen innebär att huvudansvaret för denna grupp ligger på de bolag som sänder radioprogram.

Som framgår av tabell 6.4 har kostnaderna för de särskilda redaktionerna inom SVT för funktionshindrade ökat under tillståndsperioden.

*Tabell 6.4.* Kostnader för redaktionerna för funktionshindrade, mkr i 1999 års prisnivå.

| | 1996 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|
| Programtextning | 11,0 | 12,0 | 13,3 |
| Nyhetstecken | 1,9 | 3,7 | 4,2 |
| Totalt | 12,9 | 15,7 | 17,5 |

*Källa:* SVT:s public service-redovisning 1999.

### Teckenspråk

SVT övertog fr.o.m. år 2000 ansvaret för Dövas TV, som tidigare var en del av Sveriges Dövas Riksförbund och då finansierades via statsbudgeten. För verksamheten har SVT fått ett särskilt anslag från rundradiokontot på 17,6 mkr (som fr.o.m. år 2000 kan läggas till tabell 6.4 ovan). I anslagsvillkoren för denna verksamhet anförs att produktionen skall vara av minst samma omfattning som motsvarande produktion inom Dövas TV har haft de senaste åren, att inriktningen på nyheter, information, kultur, barn och unga på teckenspråk fortsatt skall gälla och att produktionsanläggningarna i Leksand fortsatt skall användas.

Sändningarna på teckenspråk sker en timma varje lördag förmiddag. Därtill kommer att SVT sedan tidigare också sänder nyheter på teckenspråk varje vardag (Nyhetstecken).

SVT har sedan 1996 successivt byggt ut sändningarna på teckenspråk. Under innevarande tillståndsperiod har antalet sändningstimmar ökat från 54 timmar 1996 till 78 timmar 1999.

SVT har till utredningen redovisat att man avser att öka sändningarna på teckenspråk, såväl program som har teckenspråk som primärt språk som program som översätts till teckenspråk.

### Programtextning

SVT bygger successivt ut programtextningen i rikssändningarna. Med programtextning avses här program och inslag där svenskspråkigt tal textas på svenska. Innevarande tillståndsperiod har antalet sändningstimmar med sådan textning ökat från 2 154 timmar 1996 till 2 844 timmar 1999. Under perioden har således denna textning ökat med 690 timmar eller med 32 procent. Av de 2 844 timmarna visades 2 000 med s.k. dold text-TV-text och resten med öppen text. Värt att notera är emellertid att SVT:s regionala nyhetssändningar inte textas.

*Tabell 6.5.* Totalt antal sända timmar med svenskt ursprung[5] och totalt antal sända timmar med programtextning på svenska

| | SVT totalt | | | SVT textade program | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| År | 1:a sänd-ningar svenskt ursprung | Repriser svenskt ursprung | Summa svenskt ursprung | Svensktextat, förstasänd-ningar | Svensktextat, repriser | Svensk-textat totalt |
| 1996 | 3 786 | 2 182 | 5 968 | 961 | 1 193 | 2 154 |
| 1998 | 3 871 | 2 545 | 6 416 | 1 147 | 1 549 | 2 696 |
| 1999 | 4 319 | 2 631 | 6 950 | 1 186 | 1 658 | 2 844 |

*Källa:* SVT:s public service-redovisning 1999.

År 1999 uppgick de rikssända programmen med svenskt ursprung till totalt 6 950 timmar i SVT, varav 4 319 i förstasändning och 2 631 i repris. Med ledning av uppgifterna i tabell 6.5 kan följande information utläsas.

*Tabell 6.6.* Andelen textade program av det totala rikssända utbudet med svenskt ursprung (procent)

| År | Förstasändningar | Repriser | Totalt |
|---|---|---|---|
| 1996 | 25 | 55 | 36 |
| 1998 | 30 | 61 | 42 |
| 1999 | 27 | 63 | 41 |

*Källa:* SVT:s public service-redovisning 1999, bearbetning

Ca 41 procent av det totala utbudet med svenskt ursprung var alltså textat från svenskt tal till svensk text år 1999. Dessutom var 27 procent av förstasändningarna och 63 procent av repriserna i SVT:s totala utbud med svenskt ursprung textade 1999. Vidare framgår att textning som andel av det totala utbudet på svenska har ökat under perioden. Detta gäller såväl förstasändningar som repriser.

SVT menar att textning av förstasändningar ibland är förknippat med svårigheter. Särskilt komplicerat blir det i nyhetssändningar och andra direktsändningar med mycket kort framförhållning, där man ofta behöver

[5] I det antal sändningstimmar som inkluderats vid SVT:s beräkning av ”program med svenskt ursprung” finns vissa program som, enligt SVT, i praktiken kan vara för svåra att hinna med att texta eller där de praktiska förutsättningarna i övrigt omöjliggör textning. SVT menar därför att man i praktiken inte kan utgå från att en hundraprocentig textning skulle vara möjlig.

*direkttexta* inslag som inte varit förberedda innan sändning. Sådan textning sker i realtid med hjälp av en stenografiliknande metod. SVT använder ett system för direkttextning med tangentbordet Velotype, som infördes i mitten av 1980-talet på förslag av Hörselskadades Riksförbund (HRF).

Totalt var 298 timmar av SVT:s nyheter 1999 (riksnyhetssändningarna kl. 16.00, 17.00, 18.00 samt 19.30) försedda med direkttextning i realtid (s.k. dold text). År 1996 var 296 timmar av nyhetsprogrammen textade. Enligt SVT skedde en ökning av textningen av nyhetsprogrammen före 1996. Enligt uppgift från SVT används direkttextningen av gruppen hörselskadade och döva i relativt stor utsträckning.

HRF har anfört till utredningen att man är missnöjd med den nuvarande kvaliteten på direkttextningen i nyhetssändningar. I andra länder, t.ex. Storbritannien och USA, används ett annat tangentbord än Velotype, som enligt HRF skall ge bättre kvalitet för tittaren. SVT uppger att eventuella skillnader mellan olika länder inte förklaras av tangentbordets fabrikat, utan av andra faktorer. SVT menar bl.a. att direkttextning i realtid utgör en väsentligt högre andel i Sverige än i de nämnda länderna. SVT anser därför att skäl saknas att byta tangentbord för direkttextning. Ett byte skulle dessutom, enligt SVT, kräva avsevärda resurser, främst i form av utbildning av personal.

SVT:s undertexter förekommer dels i TV-bilden, dels som valbart tillägg (text-TV-teknik). Från seende personer med olika grader av nedsatt syn ställs ofta krav på översättningstexternas läsbarhet. För att utveckla tillgängligheten till textremsorna införde SVT 1999 ett nytt typsnitt som förbättrar läsbarheten.

SVT har redovisat till utredningen att ambitionen är att fortsatt utveckla programtextningen. SVT har dock enligt uppgift inga planer på att texta de regionala sändningarna.

### Synskadade och personer med lässvårigheter

Från synskadade ställs krav på uppläsning av textremsan. SVT har valt att lämna expertstöd till ett utvecklingsprojekt inom Sveriges Synskadades Riksförbund, vid Svenska Enter Rehabilitering AB. Tekniken, som ännu inte är färdigutvecklad, innebär att man avläser och återger undertextinformationen med hjälp av talsynstes, s.k. prator. Utrustningen kan placeras hos TV-tittaren eller hos programföretaget. Om den placeras hos TV-tittaren kan samtliga svenskspråkiga undertexter i alla TV-kanaler göras tillgängliga. Tittaren kan använda tjänsten under förutsättning att utrustningen finns att hyra eller köpa på marknaden. En

nackdel med en lösning där varje hushåll skall ha egen utrustning är den sannolikt höga kostnaden för tekniken, uppskattningsvis 15-20 000 kronor. Det är t.ex. osäkert om alla som skulle ha glädje av en sådan utrustning skulle kunna få den klassad som hjälpmedel hos landstinget.

Om pratorn i stället placeras hos respektive TV-företag fordras en särskild distribution av själva uppläsningen. Tänkbara distributionsvägar kan, enligt SVT, vara digital marksändning, Internet eller telefon. I samtliga fall måste tittaren ha tillgång till utrustning som kan återge pratorns tal. SVT förutsätter att sådan utrustning kan erhållas som s.k. fritt tekniskt hjälpmedel för människor med detta särskilda behov.

Ännu finns, enligt SVT, inte någon lösning som uppfyller de krav som bör ställas, t.ex. att lösningen är tekniskt och distributionsmässigt funktionell, tillförlitlig och långsiktig, att nödvändig utrustning finns att tillgå och att finansieringen är långsiktigt riktig. SVT hävdar att utvecklingsprojektet inom Enter kan kräva ekonomiskt stöd från samhället utöver de medel som hjälpmedelsinstitutet ställer till förfogande.

Företrädare för ett annat projekt som bedrivs av företaget Verbal Digitalius (VD) menar att de har en tekniskt och praktiskt genomförbar lösning för att göra textremsan i TV hörbar. Tekniken innebär att ett antal personer läser upp textremsan direkt från TV-skärmen. Användaren ringer upp företaget och får under samtalet höra den upplästa texten. VD hoppas att man genom samarbete med telebolag skall kunna hålla kostnaderna nere så att de inte behöver bli högre än maximalt lokalsamtalstaxa. Systemet kan också användas för syntolkning. Systemet skulle, enligt VD, också kunna användas för att göra de kommersiella TV-kanalernas textremsor tillgängliga.

Målgruppen består främst av synskadade men också läshandikappade, utvecklingsstörda och äldre. Företrädare för projektet menar att ca 10 procent av Sveriges befolkning inte kan tillgodogöra sig textremsan fullt ut. En av de fördelar som framförs med systemet är att det är enkelt och billigt för hushållen i jämförelse med en ovan beskriven prator. Eftersom det rör sig om mänskligt istället för syntetiskt tal har VD också ett vidare användningsfält, t.ex. kan det användas för syntolkning. Vid användning av mänskligt tal blir dessutom betoningen av orden rätt och man kan överse med stavfel.

VD är således intresserad av ett samarbete med SVT. I vilken mån VD anser att SVT skall bekosta VD:s verksamhet är oklart. VD anser att SVT bör träffa sådana avtal vid köp av program att VD ges rätt att läsa upp textremsan. VD önskar helst se att den uppläsning man erbjuder kan distribueras i en radiokanal.

SVT hävdar att man av upphovsrättsliga och avtalsmässiga skäl inte kan överlåta rätten till tredje part att i kommersiell verksamhet använda innehållet i textremsan. Av kvalitetsskäl och tillförlitlighetsskäl ser SVT

det heller inte som möjligt att låta en utomstående sköta en sådan tjänst. SVT anser inte heller att det är klarlagt om tjänsten kan klara det stora antal samtidiga användare som kan bli aktuellt.

SVT anser att den modell som Svenska Enter utvecklar är att föredra och avser också fortsätta lämna expertstöd till projektet. SVT avser dock göra en ingående analys och värdering av det koncept med uppläsning via telefon som presenterats. Vidare kommer SVT att verka för att en tjänst i digitala sändningar skall bli möjlig i den mottagarutrustning som blir nödvändig med den digitala sändningstekniken.

SVT tillägger att man inte har några planer på att införa syntolkning, främst på grund av att det är för resurskrävande.

*Sveriges Utbildningsradio*

I UR:s public service-redovisning för 1999 anges att målet för verksamheten för och om funktionshindrade under senare år har koncentrerats till program för döva och hörselskadade. Enligt uppgift från UR textas alla egenproducerade program för vuxna. Textningen sker via text-TV (med s.k. dold text). Programmen är också tillgängliga i efterhand på AV-centraler, folkbibliotek, UR:s kundtjänst och på Internet. Av samtliga UR:s förstasändningar i TV om 204 timmar under år 1999 var 30 procent textade.

UR anpassar delar av programtbudet för olika målgrupper, t.ex. för förståndshandikappade. UR:s ambition är att i större utsträckning versionera och bearbeta programmen för olika grupper av funktionshindrade, särskilt för barn och unga.

UR redovisar sitt arbete med uppgifter om sändningstid och kostnader för de program som särskilt vänder sig till funktionshindrade eller behandlar funktionshindrades situation. UR:s totala sändningsvolym för funktionshindrade var år 1999 42 timmar, vilket innebär en kraftig minskning jämfört med år 1996, då den totala sändningsvolymen var över 70 timmar. I tabell 6.7 redovisas UR:s kostnader för verksamhet för och om funktionshindrade under perioden 1996-1999.

*Tabell 6.7.* Programkostnader för UR:s verksamhet om och för funktionshindrade, mkr i 1999 års prisläge

| | 1996 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|
| Radio | 1,8 | 3,7 | 1,5 |
| TV | 6,4 | 5,5 | 6,9 |
| Totalt | 8,2 | 9,2 | 8,4 |

*Källa:* UR:s public service-redovisning 1999.

Som framgår av ovanstående redovisning har kostnaderna för verksamheten för funktionshindrade inom UR varit i stort sett oförändrade. De resurser som används för program om och för funktionshindrade har ökat något totalt, men minskat för radio.

Granskningsnämnden för radio och TV har i sin granskning av UR:s public service-redovisning för 1998 konstaterat att ”vad gäller verksamheten för funktionshindrade noterar nämnden att UR betecknar utvecklingen sedan 1996 som oacceptabel och otillfredsställande samt att företaget avser att öka denna verksamhet under 1999 både i radio och TV.

### *Teknik för utsändning av tilläggstjänster*

I de samtal jag har haft med teknisk personal på Teracom och tillverkare av digital-TV-mottagarutrustning har framkommit att frågan om att sända ut exempelvis en uppläsning av textremsan som en tilläggstjänst i digitala marksändningar skulle vara fullt möjlig att genomföra. Det torde inte krävas särskilt tekniskt komplicerade lösningar för att åstadkomma detta. I den standard för digitala sändningar som i dag används (DVB) finns möjlighet att sända ut flera ljudkanaler samtidigt. Utsändningen av denna tilläggstjänst skulle kräva en viss, om än begränsad, bandbredd som måste kunna rymmas inom tillgängligt frekvensutrymme.

Enligt de uppgifter jag fått i övrigt torde dock inte en sådan tilläggstjänst kräva någon förändring av själva digital-TV-mottagaren. Sannolikt skulle tittaren själv kunna välja, i den meny som man kommer åt genom fjärrkontrollen, att koppla på den särskilda ljudsignal som innehåller den upplästa textremsan. Den tekniska personal jag talat med gör bedömningen att även om tjänsten inte i dag används skulle det vara relativt lätt att uppgradera samtliga digitala TV-mottagare om en sådan tjänst skulle börja sändas.

### *Teknik för direkttextning*

Som framgår under avsnittet om SVT ovan har Hörselskadades Riksförbund framfört att man är missnöjd med den nuvarande kvaliteten på textning av direktsändningar i t.ex. nyhetssändningar. Den vanligaste metoden för direkttextning i flera länder är en metod som påminner om stenografi, där en snabb inskrivare skriver ned det som sägs och som sedan syns på textremsan.

Norska NRK har valt att finansiera utvecklingen av ett helt nytt system som i stället bygger på taligenkänning och som kallas ON-CAP

(On-line Captioning of Live TV-programmes Using Speech Recognition). Systemet innebär att direktsända program simultantolkas av en operatör som återger vad som sägs i det direktsända TV-programmet. Orden uppfattas av ett datorprogram som omedelbart omvandlar orden till text. För tittaren är lösningen densamma som för övrig direkttextning, dvs. möjligheten finns att välja dold text-TV-text. Under hösten 2000 kommer, enligt uppgift, de första provsändningarna i NRK:s båda TV-kanaler ske.

*Krav på tillgänglighet i några andra länder*

Internationellt finns i dag en ökad uppmärksamhet av vikten att göra i synnerhet televisionen mer tillgänglig för funktionshindrade. I USA och Storbritannien har man kommit relativt långt genom skärpt lagstiftning. Sedan 1996 har USA en telekommunikationslag som ställer stegvis ökade krav på textning av TV-program och videofilmer. År 2006 skall alla nya program vara textade. Till år 2008 måste dessutom 75 procent av alla äldre program vara textade. Vissa undantag finns, t.ex. för reklam och sändningar mellan kl. 02.00 och 06.00 på morgonen. I vissa fall kan undantas också medges om kostnaderna anses orimligt stora för ett visst TV-företag.

I Storbritannien gäller enligt lag särskilda krav om textning, teckenspråk och syntolkning inte bara för BBC, utan i hög grad också för kommersiella TV-företag. I Storbritannien textar således inte bara BBC, utan också kommersiella företag i hög grad sina program. BBC har målsättningen att texta 80 procent av sitt programutbud i analoga sändningar senast vid årsskiftet 2003/2004. Kraven på kommersiella företag innebär en successiv upptrappning. För digitala sändningar gäller att senast tio år efter att sändningarna startar skall 50 procent av programmen vara textade.

I Australien infördes 1998 lagstiftning om att alla nyhetsprogram och andra program mellan 18.00–22.30 skall textas, om det är praktiskt möjligt, senast år 2001.

### 6.6.1 Sammanfattande bedömning

Uppgiften att göra programutbudet tillgängligt för människor med olika svårigheter att tillgodogöra sig radio- och TV-sändningarna är ett mycket viktigt argument för en public service-verksamhet med ett brett uppdrag att tillhandahålla alla typer av program till hela befolkningen. I dag är, som framgått tidigare, SVT, SR och UR de enda radio- och TV-

företagen i Sverige som särskilt anpassar sin programverksamhet för funktionshindrade. En slutsats som kan dras är att funktionshindrade är beroende av att public service-företagen faktiskt erbjuder ett brett och varierat programutbud för att dessa grupper skall kunna hävda sitt medborgarskap. Ett mål bör vara att alla program skall göras tillgängliga för hela befolkningen.

Den grundläggande principen när det gäller arbetet med att öka tillgängligheten för olika grupper av funktionshindrade bör vara att ansvaret ligger på programföretagen. Som framgått får SR, SVT och UR sins emellan fördela ansvaret för insatser för funktionshindrade. Granskningsnämnden för radio och TV har i sina granskningar av företagens public service-redovisningar pekat på att någon samlad redovisning avseende företagens samlade insatser inte görs. Detta, tillsammans med det faktum att programföretagen redovisar sina insatser på olika sätt, leder till att det är svårt att uttala sig om på vilket sätt företagens samlade insatser leder till ökad tillgänglighet.

I den mån företagen även i fortsättningen skall få ett delat ansvar bör det också i realiteten vara ett gemensamt ansvar. Redovisningen bör därför förbättras inför nästa tillståndsperiod så att det tydligare går att utläsa hur de samlade insatserna leder till en ökad tillgänglighet för funktionshindrade. Det bör dessutom framgå hur eventuellt minskade insatser på ett område uppvägs av ökningar på andra områden.

Jag kan konstatera att av de villkor som gäller för public service-företagen är funktionshindrade bland de mest tydligt angivna. Också i utredningsdirektiven förutsätts det att tillgängligheten skall öka. Nuvarande villkor innebär att resurserna för detta område skall vara minst oförändrade i jämförelse med verksamhetsåret 1996. Även om mycket kvarstår att göra är i dag en stor del av public service-företagens program tillgängliga genom exempelvis textning och teckenspråk m.m. Utvecklingen vad gäller programtextning går dessutom i rätt riktning, men bör, enligt min mening, fortsätta med kraft.

- SR har valt att inte redovisa omfattningen av företagets insatser i kvantitativa termer, varför utvecklingen över tid är svår att bedöma.
- SVT:s resurser för redaktioner för funktionshindrade har ökat under tillståndsperioden. Såväl sändningarna på teckenspråk som programtextningen på svenska har ökat. SVT:s regionala sändningar textas dock inte.
- UR:s sändningar i radio och TV för funktionshindrade har minskat kraftigt under tillståndsperioden, medan kostnaderna i huvudsak har varit oförändrade. En viss tyngdpunktsförskjutning har dock skett från radio till TV. Jag kan konstatera att UR själva anser att nivån på dagens insatser är oacceptabel.

Frågan om uppläsning av textremsan har varit omdiskuterad länge. Denna fråga är, som framgått, dock inte en angelägenhet enbart för public service-företagen. En framtida lösning kan vara att exempelvis synskadade själva har en utrustning hemma som möjliggör uppläsning av textremsan på konstgjord väg. En sådan utrustning skulle då kunna användas för alla programföretags textremsor. Nackdelen är att en sådan utrustning sannolikt skulle bli mycket dyr för den enskilde.

I den mån uppläsningen av textremsan i stället skall ske hos programföretaget, t.ex. SVT, måste tjänsten distribueras på annat sätt till hushållen. Av den information jag fått från teknisk personal på bl.a. Teracom framgår att utsändning och mottagning av en särskild tilläggstjänst med uppläst textremsa är fullt möjlig att genomföra med digital teknik och att det inte nödvändigtvis skulle behöva leda till förändringar i de digitala TV-mottagarnas konstruktion. Oavsett vilka tekniska lösningar som väljs är det dock viktigt att verka för att mottagarutrustningen får en sådan utformning att tillgängligheten för funktionshindrade kan beaktas.

Jag anser att frågan om uppläst textremsa i TV snarast bör få en lösning. En gemensam arbetsgrupp bör tillsättas inom SVT och UR med syfte att en lösning skall presenteras innan en ny tillståndsperiod börjar gälla. Översynen bör ske i nära samråd med Teracom och tillverkare av mottagarutrustning m.m. Den översyn som görs bör resultera i konkreta förslag på hur frågan kan lösas inom ramen för tillgängliga resurser. Mot bakgrund av att alla tre programföretag tilldelats omfattande resurser för satsningar på förnyelse i samband med introduktionen av ny teknik är det angeläget att dessa medel också kommer verksamhet ägnad att öka tillgängligheten för funktionshindrade till godo. Programföretagen bör särskilt klargöra vilka andra instanser som kan anses ha ett ansvar för att frågan skall kunna lösas.

Jag anser heller inte att frågan om syntolkning bör avfärdas enbart med hänsyn till att det är för resurskrävande. I den analys SVT avser göra av systemet med uppläsning via telefon samt i den översyn jag föreslår skall genomföras bör också frågan om syntolkning prövas.

Att SVT:s regionala sändningar inte textas innebär bl.a. att de regionala nyhetssändningarna inte är tillgängliga för döva och hörselskadade. SVT har enligt uppgift inga planer på att texta dessa sändningar. Ambitionen bör dock, enligt min mening, vara att även dessa sändningar på sikt skall textas.

Svårigheterna att i dag veta vilken teknik som är mest ändamålsenlig talar för att staten inte bör rikta detaljerade krav i fråga om programföretagens utveckling av ny teknik för anpassning till funktionshindrade. Jag kan dock konstatera att redan i nuvarande uppdrag ingår att företagen skall utnyttja befintlig och ny teknik för att öka tillgäng-

ligheten. Jag kan inte i tillräcklig utsträckning utläsa av företagens underlag hur detta arbete bedrivits. Risken är stor att frågan kommer att skjutas på framtiden ännu en gång. I dag har digitala sändningar påbörjats och på TV-sidan finns mottagarutrustning nu tillgänglig. Detta talar enligt min mening för att en grundlig genomgång nu bör göras inom programföretagen för att finna lösningar på de problem som sedan länge ansetts kunna bli lösta med hjälp av ny teknik. I ett sådant sammanhang bör erfarenheter från andra länder särskilt dokumenteras och beaktas.

I Storbritannien tillämpar BBC en intressant modell där företaget årligen publicerar ”Promises to the audience” – löften till publiken, där man redogör för olika delar av programverksamheten och vilka förbättringar man avser genomföra under kommande år. När det gäller funktionshindrade lovar BBC att under kommande år öka andelen textade program totalt i BBC1 och BBC2 till 60 procent jämfört med 55 procent året innan. Även utbudet i de digitala sändningarna, t.ex. i News 24, skall i ökad grad textas. För närvarande textas ca 5 procent, men under det kommande året avser BBC nå 10 procent. På längre sikt har BBC uttalat att en målsättning är att 100 procent av allt utbud skall vara textat år 2008 för det analoga utbudet och år 2010 för det digitala. BBC har naturligtvis totalt sett mer omfattande resurser jämfört med de svenska public service-företagen. Utan jämförelser med nivåer eller liknande anser jag dock att denna modell med fördel skulle kunna övervägas också av de svenska public service-företagen. Det behöver inte nödvändigtvis vara riksdag och regering som ställer krav på programföretagen i detta avseende.

Jag utgår från att en eventuell remissbehandling av detta betänkande kan ge ett förtydligande bidrag till underlaget.

## 6.7 Programverksamhet för språkliga och etniska minoriteter

Syftet med detta avsnitt är att redovisa hur programföretagen lever upp till kraven som ställs på dem avseende verksamhet för språkliga och etniska minoriteter samt diskutera behoven av att förändra dessa krav. Enligt utredningsdirektiven skall jag bedöma om tyngdpunkten ligger rätt när det gäller programföretagens verksamhet för språkliga och etniska minoriteter och om de särskilda insatserna bör ges en annan omfattning. Därvid skall regeringens bedömning om bl.a. romani chib i propositionen Nationella minoriteter i Sverige (prop. 1998/99:143) beaktas. Vidare skall hänsyn tas till radions och televisionens betydelse som nyhetsförmedlare. Erfarenheterna från brandkatastrofen i Göteborg i

oktober 1998 bör beaktas. Ett betänkande (SOU 1999:68) har överlämnats till Utredningen om erfarenheter av branden i Göteborg (dir. 1999:46).

I programföretagens sändningstillstånd framgår att företagen är skyldiga att beakta språkliga och etniska minoriteters behov. Samiska, finska och tornedalsfinska skall inta en särställning. SR och SVT skall dessutom ta hänsyn till de språkliga behoven hos barn som tillhör språkliga eller etniska minoriteter. I fråga om verksamhet på invandrar- och minoritetsspråk får programföretagen sins emellan fördela ansvaret för olika slags insatser. Slutligen framgår av företagens anslagsvillkor att SR:s, SVT:s och UR:s samlade resurser för detta område skall vara minst oförändrade i jämförelse med verksamhetsåret 1996.

När regeringen i december 1997 fattade beslut om att SR fick inleda sändningar med digital teknik i en ny kanal (Finska P7) från 1 januari 1998, anfördes, utöver att sändningarna skulle ske inom ramen för ordinarie medelstilldelning, följande: ”Ett villkor för regeringens medgivande är att tillgängligheten till de nuvarande finska sändningarna med analog teknik inte försämras” (Regeringsbeslut 1997-06-19, Ku96/2384/RTV).

Utredningen har mottagit en rad skrivelser i denna fråga från intresseorganisationer som företräder olika språkgrupper och minoritetsgrupper. De språkgrupper som särskilt utpekas i företagens sändningstillstånd, dvs. samiska, finska och tornedalsfinska, har givits tillfälle att yttra sig. Dessutom har företrädare för romerna ombetts lämna synpunkter till utredningen med anledning av att de särskilt nämns i direktiven till utredningen. Ett generellt önskemål i dessa skrivelser är att man anser att programföretagen bör ägna ökad uppmärksamhet i sin programverksamhet åt behoven hos etniska och språkliga minoriteter. Nedan redovisas i sammandrag de skrivelser som inkommit till utredningen. Skrivelserna kommer att överlämnas till den parlamentariska beredning som tar vid efter att mitt arbete är slutfört.

Olika företrädare för samerna anför att verksamheten för samer både inom radio och TV bör ges större uppmärksamhet och att samernas inflytande i programföretagen bör öka. Samisk medieverksamhet har stor betydelse för samernas möjlighet att känna sig delaktiga och nås av nyheter och information om det samiska samhället. Man anför vidare att det svenska samhället också måste kunna ta del av det samiska med tanke på förståelsen av den ursprungskultur som finns i Sverige. Man anser också att resurserna, både i radio och TV, bör öka. Representanter för Sameradion inom SR anger att resurserna och sändningstiden för samerna är större i Norge och Finland än i Sverige.

Sverigefinska Riksförbundet anför att resurserna för finskspråkig verksamhet i SR har minskat sedan de tidigare resurserna från P2 och

P4 slagits samman till en redaktion i den nya kanalen P7. Förbundet anser att den resursminskning som skett bör återställas till den nivå som gällde när beslut fattades om att starta P7. När det gäller SVT:s finskspråkiga verksamhet anser förbundet att en målsättning bör vara att en egen sverigefinländsk TV-kanal etableras. Såväl den totala sändningstiden och antalet nyhetssändningar som resurserna för den finska redaktionen i SVT bör, enligt förbundet, öka.

Svenska Tornedalingars Riksförbund anser att man i dag har alltför små resurser (sammanlagt fyra personer för radiosändningar på meänkieli och svenska) för att bevaka den tornedalska kulturen, historien och språket effektivt och kontinuerligt. Man menar att vid bedömningen av resurstilldelning kan jämförelser med resurserna för den samiska minoriteten göras. Förbundet anser att en stark utökning av resurserna för radio bör ske vid de redaktioner som har att bevaka minoriteten tornedalingar och att det är viktigt att även svenskspråkiga program om tornedalingar produceras. Vidare anför förbundet att det på TV-sidan bör inrättas en permanent programverksamhet i och om Tornedalen.

Slovenska Riksförbundet har framfört kritik mot att programtiden på slovenska tagits bort i public service-företagen. Förbundet anser att public service-företagen spelar en viktig roll för det stora behov som finns hos slovenerna i Sverige när det gäller att utveckla sitt språk.

### *Romerna som nationell minoritet i Sverige*

Sveriges Riksdag fattade i december 1999 beslutet att erkänna romerna som etnisk minoritet i Sverige (prop. 1998/99:143, bet. 1999/2000:KU06, rskr. 1999/2000:69). Samtidigt fick deras språk, romani chib status som minoritetsspråk. De grupper som enligt riksdagens beslut utgör nationella minoriteter i Sverige är samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar. Minoritetsspråken är samiska, finska, meänkieli (tornedalsfinska), romani chib och jiddisch. Av propositionen framgår att av dessa har samiska, finska och meänkieli en historisk geografisk bas, vilket innebär krav på mer långtgående åtgärder till stöd för dessa språk.

Den 9 februari 2000 ratificerade Sverige Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Det innebär att Sveriges nationella minoriteter och deras språk erkänns samt att minoritetsspråken skall ges det stöd som behövs för att de skall hållas levande. I artikel 9 i ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter anges bl.a. att staterna inom ramen för sina rättssystem skall vidta lämpliga åtgärder för att underlätta tillträde till massmedierna för personer som tillhör

nationella minoriteter i syfte att främja tolerans och tillåta kulturell mångfald.

I propositionen uttalar regeringen att frågan om att ge romani chib samma ställning i programverksamheten som i dag ges samiska, finska och meänkieli bör behandlas i samband med beredningen av nya sändningstillstånd. Vidare anges att en liknande insats för jiddisch inte är aktuell då antalet talare av jiddisch i Sverige i dag är för få för att motivera att språket får en särställning i programverksamheten för medieföretag i allmänhetens tjänst.

Ordet rom är en övergripande benämning för flera olika språk- och kulturgrupper av romer. De första romerna kom till Sverige under 1500-talet. Alltsedan dess har romer från olika länder i Europa och Ryssland under olika tidsperioder kommit till Sverige. Kelderasharomer, eller s.k. svenska zigenare har levt i Sverige sedan slutet av 1800-talet. De är sedan länge svenska medborgare. I Sverige bor också ca 3 000 Kalé-romer från Finland som flyttat hit med början under 1960-talet. Antalet romer i Sverige är i dag minst 20 000.

I ett skriftligt underlag till utredningen från Romernas Riksförbund framhålls vikten av att romerna kan behålla sitt språk. Man anger att det finns ett behov av att höra språket talas. Riksförbundet betonar vikten av samhällsinformation och nyhetssändningar, bl.a. om situationen för europeiska romer. Vidare anser förbundet att utbildning för romer är en central fråga för att representanter för folkgruppen själva skall kunna arbeta med produktion av radio och TV-program. Romernas Riksförbund önskar lämna ytterligare synpunkter till den parlamentariska beredning som påbörjar sitt arbete sommaren 2000.

### *Utredningen om brandkatastrofen i Göteborg*

I den utredning som behandlade frågor om nyhetsförmedling och information i samband med brandkatastrofen i Göteborg (SOU 1999:68) konstateras att stora delar av de icke-svenska etniska grupperna har svårigheter att få tillgång till och tillgodogöra sig nyhetsförmedling från svenska massmedier och information från myndigheter. Utredaren konstaterar att det således finns ett stort informationsbehov bland de icke svensktalande som är otillfredsställt.

Under brandkatastrofen var det endast SR som sände på andra språk än svenska. Utredaren anser att det är angeläget att public service-företagen överväger hur de kan utveckla former för sändningar på andra språk som når de aktuella grupperna. Utredaren lämnar dock inga konkreta förslag angående public service-företagens särskilda ansvar på detta område.

Utredaren konstaterade vidare att närradio och lokal-TV (Öppna kanalen) är viktiga informationskanaler för olika etniska minoritetsgrupper i Sverige och föreslår därför att en särskild satsning bör göras på etnisk radio och lokal-TV som, enligt utredaren, i dag utgör outnyttjade resurser för information till etniska grupper.

Utredningens betänkande har överlämnats till Utredningen om erfarenheter av branden i Göteborg (dir. 1999:46) som fått i uppdrag att kartlägga och sammanställa resultaten av de olika utredningsaktiviteter som genomförts med anledning av Göteborgsbranden. Jag har i mitt arbete haft uppgiften att samråda med denna utredning, som skall lämna sitt betänkande i oktober 2000.

*Sveriges Radio*

SR sänder på tre inhemska minoritetsspråk, finska (3 897 timmar/år, 1999), tornedalsfinska (590 timmar/år) och samiska (204 timmar/år). Dessa språk har en särställning vad gäller sändningstid och resurser. Av de finska/tornedalsfinska 4 487 timmarna sändes 2 583 digitalt i DAB och 1 904 timmar analogt i FM. Mot bakgrund av att än så länge mycket få kan ta del av digitala sändningar är därför antalet sändningstimmar i analog radio den relevanta uppgiften. Den finska och tornedalsfinska sändningsverksamheten är organiserad i en egen kanal, P7 Finska, som svarar för såväl rikssändningar som lokala sändningar.

SR Sámi Radio med huvudredaktionen i Kiruna har till uppgift att genom sin programproduktion bevara, stärka och utveckla det samiska språket och den samiska kulturen. Under 1999 har det redaktionella samarbetet mellan sameradion på finländska YLE och norska NRK ytterligare utvecklats. På sikt planeras en samnordisk digital radiokanal på samiska. Frågan bereds i ett samnordiskt projekt som enligt SR beräknas övergå i start av kanalen senast år 2005.

SR sänder dessutom på ett tiotal invandrarspråk: albanska, arabiska, assyriska/syrianska, persiska, polska, serbiska, kroatiska och bosniska, spanska, somaliska och turkiska samt program på svenska producerade av invandrarredaktionen - totalt 624 timmar per år. En översyn av vilka språk sändningarna skall omfatta görs inom SR varje år. Den senaste översynen har lett till ett beslut att lägga ner sändningarna på grekiska. Vid årsskiftet startade istället ett program som sammanfattar veckans nyheter på somaliska.

Som framgår av nedanstående tabell har sändningarna på invandrar- och minoritetsspråk sjunkit mellan 1996 och 1997 för att sedan öka. En stor del av ökningen sedan dess beror på de utökade sändningarna på finska i den nya helt digitala kanalen Finska P7, vilket innebär att

sändningar som målgruppen kan ta del av (analoga FM-sändningar) har minskat kraftigt jämfört med år 1996. Av de 4 487 timmarna sändningar på finska under 1999 var endast 1 904 sändningar i traditionell analog radio.

*Tabell 6.8.* Sändningar på invandrar- och minoritetsspråk i SR, antal timmar.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| Finska/tornedalsfinska | 4 399 | 3 349 | 3 521 | 4 487 |
| varav analoga sändningar | 4 399 | 3 349 | 1 947 | 1 904 |
| varav digitala sändningar | – | – | 1 574 | 2 583 |
| Övr. Invandrarspråk | 629 | 627 | 624 | 624 |
| Samiska | 208 | 211 | 204 | 204 |
| Totalt | 5 236 | 4 187 | 4 439 | 5 315 |

*Källa:* SR:s public service-redovisning 1999, bearbetning.

Bildandet av P7 Finska, dvs. den samlade finska verksamheten och den digitala kanalen, inleddes redan 1997 då de lokala (analoga) finska sändningarna blev regionala. Därav skedde en minskning av det totala antalet sända timmar på finska mellan 1996 och 1997. Den 1 januari startades digitala sändningar i P7. Sändningarna har därefter ökat.

Inom ramen för sändningarna på minoritetsspråk erbjuder SR också barn- och ungdomsprogram. På finska och tornedalsfinska sändes år 1999 ca 335 timmar barn- och ungdomsprogram och på samiska ca 20 timmar.

*Tabell 6.9.* Kostnad för invandrar- och minoritetsspråk i SR 1996-1999, mkr i 1999 års prisläge.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| Finska/tornedalsfinska | 72 | 71 | 64 | 61 |
| Övr. Invandrarspråk | 27 | 24 | 24 | 27 |
| Samiska | 10 | 11 | 11 | 11 |
| Totalt | 109 | 106 | 99 | 99 |

*Källa:* SR:s public service-redovisning 1999.

Av tabellen framgår att resurserna för invandrar- och minoritetsspråk minskat successivt under tillståndsperioden, en minskning som enligt tabellen enbart drabbat sändningarna på finska. SR förklarar detta i sin public service-redovisning med att all programverksamhet inom företaget fått vidkännas minskade resurser jämfört med 1996 beroende på minskad medelstilldelning, men också beroende på att företaget är inne i

en stor omvandling präglad av en övergång till ny digital produktionsteknik. Också invandrar- och minoritetsspråken är med och betalar för digitaliseringen, skriver SR. SR tillägger att invandrar- och minoritetsspråken dock behållit sin andel – 5,4 procent - av SR:s totala resurser jämfört med år 1996.

SR hävdar att de krav som ställts på företaget under innevarande tillståndsperiod angående språkliga och etniska minoriteters behov är väl tillgodosedda inom ramen för nuvarande resurser.

*Sveriges Television*

Inom SVT är program på minoritetsspråk koncentrerade till finska och samiska. Sedan 1999 sänds också program på tornedalsfinska (meän kieli). För andra språkliga minoriteter har utbudet på senare år i växande grad präglats av en ambition att skildra det svenska samhället utifrån det mångkulturella perspektivet.

Utbudet för språkliga och etniska minoriteter i SVT:s sändningar har under nuvarande tillståndsperiod legat på en i stort sett oförändrad nivå.

*Tabell 6.10.* Rikssänd programverksamhet i SVT för etniska minoriteter, tid i timmar.

| | 1996 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|
| Finska redaktionen | 112 | 102 | 107 |
| Samiska produktionsgruppen | 13 | 17 | 21 |
| Tornedalsfinska | – | – | 5 |
| Totalt | 125 | 119 | 133 |

Till detta kommer ca 130 timmar årligen från Mosaikredaktionen, som har ett särskilt ansvar för program som skildrar det mångkulturella Sverige. SVT sänder också vissa program som särskilt vänder sig till barn och unga som tillhör språkliga minoriteter. SVT anger i sin public service-redovisning att detta utbud har ökat något jämfört med år 1996.

*Tabell 6.11.* Kostnader för minoritetsspråksredaktionerna, mkr i 1999 års prisnivå.

| | 1996 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|
| Finska redaktionen | 12,1 | 14,9 | 15,2 |
| Samiska produktionsgruppen | 2,8 | 2,9 | 3,0 |
| Tornedalsfinska | – | – | 0,8 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Totalt | 14,9 | 17,8 | 19,0 |

*Källa:* SVT:s public service-redovisning 1999.

Tabellen visar att resurserna inom SVT för minoritetsspråk har ökat kontinuerligt under tillståndsperioden.

SVT anser att det är en naturlig del av programverksamheten att anpassa och förändra verksamheten i syfte att belysa och kommentera det mångkulturella samhället, liksom att erbjuda särskilda insatser till olika minoriteter i takt med förändringar i samhället generellt sett. Ansvaret för att så sker bör, enligt SVT, ligga på företaget och inte föreskrivas av statsmakterna. Inte heller bör statsmakterna, menar SVT, föreskriva omfattningen för verksamheten i termer av sändningstid, ekonomiska resurser eller liknande.

### *Sveriges Utbildningsradio*

Enligt UR har samrådet mellan SR, SVT och UR under 1999 koncentrerats på planeringen av en gemensam undersökning som syftar till att skaffa mer information om vanor och intressen inom de största invandrargrupperna i landet.

UR redovisar i sin public service-redovisning ett antal exempel på enskilda program och programserier som särskilt behandlar eller riktar sig till människor med utländsk bakgrund. I tabell 6.12 redovisas de resurser UR lagt ner på sådana program.

*Tabell 6.12.* Programkostnader för UR:s verksamhet för och om språkliga och etniska minoriteter, mkr i 1999 års prisläge.

| | 1996 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|
| Radio | 3,8 | 3,5 | 1,6 |
| TV | 3,1 | 2,4 | 10,0 |
| Totalt | 6,9 | 5,9 | 11,6 |

*Källa:* UR:s public service-redovisning 1999.

Av tabellen framgår att UR:s resurser för detta område ökat under tillståndsperioden. En kraftig förskjutning har dock skett från radio till TV. Någon förklaring till detta lämnar UR inte.

*Tabell 6.13.* Sändningsvolym i TV och Radio om och för minoriteter, antal timmar.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| Radio | 83 | 40 | 51 | 17 |
| TV | 50 | 42 | 75 | 46 |

*Källa:* UR:s public service-redovisningar 1997-99.

Sändningsvolymen i UR om och för minoriteter har varit ojämn under tillståndsperioden. En kraftig minskning har skett, särskilt inom radio. Minskningen är särskilt stor mellan 1998 och 1999.

### 6.7.1 Sammanfattande bedömning

Public service-företagen har ett stort ansvar när det gäller service och program på invandrar- och minoritetsspråk. Särskilda program för dessa minoritetsgrupper förekommer inte i några andra rikstäckande radio och TV-kanaler (se kap. 4). Sverige är i dag i hög grad ett mångkulturellt samhälle och kommer sannolikt att bli det i än större utsträckning. För att public service-företagen skall kunna göra anspråk på att nå hela befolkningen krävs att programutbudet görs tillgängligt även för olika språkliga minoriteter. Nuvarande ordning innebär att programföretagen utifrån allmänna riktlinjer själva avgör den närmare inriktningen av verksamheten för språkliga och etniska minoriteters behov, t.ex. på vilka språk företagen väljer att sända.

När det gäller de inhemska, nationella minoritetsspråken, som förutsätts ha en särställning i public service-företagens programutbud, handlar det inte i första hand om att dessa grupper skall kunna tillgodogöra sig informationen i företagens ordinarie sändningar. Dessa språkgrupper har i normalfallet inga problem att förstå svenska. Det handlar snarare om språket som kulturbärare, dvs. att ett radio- och TV-utbud på det egna minoritetsspråket och om det egna folkets situation bidrar till en förståelse och ett bevarande av den egna kulturen. Det officiella erkännandet av ett antal minoritetsspråk som nyligen kommit till stånd bör, enligt min mening, leda till att programföretagens ansvar ytterligare understryks. Det gäller samtliga programföretag och bör markeras i sändningstillstånden vad gäller alla de berörda språken.

Slutsatsen om programföretagens ansvar bör vara en annan när det gäller olika invandrargrupper. Här är det ofta fråga om personer med sämre svensk språkförståelse och som därför är i behov av en service från programföretagen som t.ex. innebär att det svenska nyhetsutbudet görs tillgängligt på andra språk än svenska. Många invandrare i Sverige har dessutom en naturlig anknytning till andra delar av världen och

därmed behov av ett delvis annat informationsutbud. Detta innebär dock inte att kraven för dessa grupper skall tillmätas lägre vikt.

Programföretagen redovisar i sina public service-redovisningar ett stort antal programexempel som präglas av ett mångkulturellt perspektiv. Utöver att detta är en integrerad del av verksamheten kan jag kan konstatera att:

- SR har minskat såväl sändningstid (analog radio) som resurser för etniska och språkliga minoriteter hittills under tillståndsperioden
- SVT:s sändningstid har varit relativt konstant under perioden, medan resurserna har ökat kontinuerligt
- UR redovisar en minskad sändningstid, men totalt ökade resurser för detta område. Resurserna har dock endast ökat för TV och tvärtom minskat kraftigt för radio.

Jag kan konstatera resurserna för minoritetsspråk i radio har minskat både inom SR och UR. För UR har en kraftig minskning skett, trots att företaget har i uppdrag att både sända radio och TV.

När det gäller SR:s minskade resurser för invandrar- och minoritetsspråk förklaras detta enligt företaget först och främst av att man haft totalt sett mindre resurser, men också med att all programverksamhet är med och betalar för den modernisering av produktionstekniken som nu sker. I detta sammanhang bör dock uppmärksammas att företaget i sina anslagsvillkor haft ansvaret för att inom ramen för sin totala verksamhet prioritera vissa områden, däribland verksamheten på invandrar- och minoritetsspråk. I anslagsvillkoren stadgas att de tre programföretagens resurser för detta område skall vara minst oförändrade i jämförelse med verksamhetsåret 1996. Någon sådan prioritering har dock inte gjorts. De krav som ställs på SR inför kommande tillståndsperiod bör beakta detta faktum. De minskade resurserna har dessutom enbart drabbat den finska och tornedalsfinska verksamheten. I vilken mån detta är ett uttryck för en medveten prioritering från SR framgår inte.

När det gäller SR:s minskade insatser för sändningar för den finska gruppen bör noteras att villkoren för regeringens medgivande 1997 att den finska digitala kanalen kunde startas innebar dels att sändningarna skulle ske inom ramen för ordinarie medelstilldelning, dels att tillgängligheten till de nuvarande finska sändningarna med analog teknik inte skulle försämras. Detta innebär, enligt min mening, att regeringen tydligt markerat att sändningarna på finska med analog teknik inte skulle minska på grund av starten av en ny digital kanal. SR har velat ge den finska språkgruppen en starkare ställning genom att samla redaktionella resurser och starta en särskild radiokanal för dessa sändningar. De

digitala sändningarna har emellertid inte utvecklats enligt förhoppningarna (se kap. 9).

Som framgår av redovisningen ovan om SR:s insatser under tillståndsperioden har sändningstiden med analog teknik för den finska gruppen, dvs. de sändningar som de finska radiolyssnarna i dag kan ta del av, minskat mycket kraftigt. Jag kan därför inte se att SR uppfyllt sitt uppdrag i denna del. Ett nytt sändningstillstånd för SR bör därför innehålla krav på att säkerställa en ökad tillgänglighet till programmen jämfört med vad företaget presterat under nuvarande tillståndsperiod.

Det är uppenbart att övergången till digital sändningsteknik för de finska sändningarna resulterat i en försämrad tillgänglighet för den publik som enbart kan ta emot de nuvarande analoga sändningarna. Därtill kommer att den finska digitala kanalen ännu har ytterst få lyssnare. Detta kan naturligtvis inte lastas SR direkt. Jag har förståelse för SR:s önskan att erbjuda nytt innehåll i de digitala sändningarna, men så länge dessa sändningar inte kan avlyssnas av mer än som mest något tusental lyssnare så bör någon form av övergångslösning prövas.

Jag har fått information från SR om att företaget från den 1 januari 2000 har utökat sändningarna i de lokala P4-kanalerna med ca en halvtimme tre dagar i veckan. SR beräkar att detta medför att de finska sändningarna i FM kommer att öka med ca 370 timmar under år 2000. SR avser också utöka servicen för den finskspråkiga publiken ytterligare från den 1 juni 2000, då hela P7:s utbud, alltså de finska digitala sändningarna, också kommer att finnas tillgängliga via Internet på SR:s webbsida.

Liksom när det gäller ansvaret för funktionshindrade får programföretagen sins emellan fördela ansvaret för olika insatser. Någon skyldighet att redovisa hur det samlade ansvaret har förvaltats finns emellertid inte. En sådan skyldighet bör införas. På detta område bör företagen därför komma fram till ett gemensamt sätt att redovisa hur de samlade insatserna bedrivs och hur de samlat bidrar till att uppfylla ansvaret att beakta språkliga och etniska minoriteters behov i programverksamheten. Jag kan konstatera att programföretagens samlade resurser har minskat, även om minskningen huvudsakligen skett inom SR. Hur företagen gemensamt avser lösa frågan framgår inte av det underlag jag tagit del av. Om företagen även framgent skall ges rätten att fördela ansvaret mellan sig bör en förutsättning vara att man lämnar en samlad redovisning där förändringar i resultatet för företagen kommenteras och analyseras samlat.

När det gäller program på samiska språk kan jag konstatera att det finns ett nordiskt samarbete mellan public service-företagen i Norge, Finland och Sverige. En ambition i det samarbetet är att till år 2005 åstadkomma en gemensam radiokanal på samiska språk. Enligt min

uppfattning är det viktigt att både SR och SVT bidrar till ett fördjupat samarbete med NRK och YLE för att bidra till ökad tillgänglighet till radio- och TV-program på samiska språk.

Minoritetsspråket romani chib bör enligt min mening ges en särställning i programföretagens uppdrag motsvarande den som i dag ges samiska, finska och tornedalsfinska. Jag är däremot inte beredd att nu ta ställning till vilken omfattning insatserna för romani chib bör ha. Denna fråga hör dels samman med romernas antal och de särskilda behov som gruppen har. Samtliga programföretag bör ges i uppdrag att särskilt uppmärksamma romernas situation och språket romani chibs ställning som minoritetsspråk i Sverige.

Såväl romerna som de jiddisch-talande är betydande minoriteter i ett europeiskt sammanhang, men små, eller rent av mycket små minoriteter, i enskilda stater. Jag föreslår därför att Sverige i relevanta europeiska fora aktualiserar frågan om ett sameuropeiskt public service-ansvar för romani chib och jiddisch i radio och TV. Även de svenska programföretagen bör, genom EBU och i andra fora för samverkan mellan public service-företag, exempelvis på nordisk nivå, kunna söka gemensamma lösningar på det ansvar som ingår i public service-verksamheten när det gäller dessa språkgrupper.

När det gäller frågan om nyhets- och informationsförmedling i samband med brandkatastrofen i Göteborg kan jag konstatera att utredaren fann att SR var ensamt om att sända på andra språk än svenska, även om det fanns flera språkgrupper som inte kunde få information på sitt eget språk den vägen heller. Utredaren konstaterade också att närradio och lokal-TV har stor betydelse för information på andra språk än svenska. Det ingår inte i mitt uppdrag att uttala mig om dessa sändningar, men jag bedömer att frågor som rör t.ex. Öppna kanalen i Sverige kan behöva behandlas i ett mer samlat sammanhang i en framtida översyn av statliga stödformer på medieområdet. Resultatet av dessa överväganden kan enligt min mening bli att den s.k. public access-verksamheten får del av ökade resurser.

Public service-företagen har ett särskilt ansvar för en hög beredskap att kunna sända i situationer när allvarliga händelser inträffar, t.ex. vid stora katastrofer eller andra allvarliga påfrestningar på samhället. Det är, enligt min mening, rimligt att företagen i sådana situationer också har en hög beredskap för att snabbt kunna ge nyhetsservice såväl på de språk man normalt sänder som på andra relevanta språk.

Principen när det gäller programföretagens val av språk i sändningarna är att detta är en fråga för företagen själva att avgöra. Jag har inte funnit anledning att nu ändra på denna princip, utan anser att det är en bra ordning att företagen, liksom i dag, årligen prövar på vilka språk

nyhetssändningar och andra program förekommer, utifrån situationen i dagens mångkulturella Sverige.

Jag utgår här, liksom i betänkandet i övrigt, från att en eventuell remissbehandling kan ge ett förtydligande bidrag till detta underlag.

## 6.8 Våldsskildringar

Enligt sändningstillståndet skall SVT ta ”hänsyn till televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen. SVT bör ägna stor uppmärksamhet åt sättet att skildra våld i nyhetsprogram och andra program som informerar publiken om det faktiska våld som förekommer”. Därutöver finns också generella regler i Radio- och TV-lagen som innebär ett förbud mot att sända TV-program som innehåller våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller pornografiska bilder under sådan tid och på sådant sätt att det finns betydande risk att barn kan se dem.

SVT anser sig som public service-företag ha ett särskilt ansvar för publiken när det gäller skildringar av såväl det fiktiva som det verkliga våldet. Av denna anledning har SVT antagit en policy som i korthet innebär att SVT allmänt ska visa återhållsamhet med grova våldsskildringar, att vissa sådana skildringar inte överhuvudtaget ska visas i SVT:s kanaler, att program med särskilt grova våldsskildringar förläggs till tidpunkter då barn normalt inte tittar på TV, att SVT så långt möjligt undviker att placera nyhetsprogram i anslutning till barnprogram samt att en muntlig varning skall föregå både nyhets- och fiktionsprogram där våldsscener som kan verka uppskakande ingår.

Fällningar från Granskningsnämnden av program med hänvisning till sändningstillståndets villkor i detta avseende är ovanliga. Under 1999 fälldes inget program.

Statliga Våldsskildringsrådet presenterade 1999 en studie av allt sänt material i sex svenska TV-kanaler under en februarivecka 1997 (Rapport nr 21 1999). Undersökningen har föregåtts av en tidigare rapport avseende TV-utbudet 1995. Våldsskildringsrådet konstaterar i den senaste rapporten att det finns stora skillnader i presentation av våld mellan de undersökta kanalerna. I tabell 6.14 presenteras andelen tid med våldssekvenser av de undersökta kanalernas totala sändningstid.

*Tabell 6.14.* Fördelning av våldssekvenser i svenska TV-kanaler 1995–1997.

| | Andel våldssekvenser i procent av sändningstid | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | SVT1 | SVT2 | TV3 | TV4 | Kanal 5 | TV1000 | Genomsnitt |
| 1995 | 4,2 | 2,3 | 8,6 | 6,0 | 6,2 | 12,7 | 7,0 |
| 1997 | 2,9 | 1,0 | 8,5 | 6,0 | 8,3 | 14,1 | 7,0 |

*Källa:* Våldsskildringsrådet 1999, skrift nr. 21.

SVT:s båda kanaler sänder minst tid med våldssekvenser och har dessutom minskat andelen våldssekvenser sedan det första undersökningstillfället. Informationen i tabellen ger endast en allmän översiktsbild av våldsskildringar i TV och säger inte något om det skildrade våldets karaktär eller placering. Av studien i övrigt framgår dock att det råder tydliga skillnader mellan SVT och övriga kanaler när det gäller grova våldsskildringar, sändningstider för våldssekvenser och våldsskildringar i programinformation.

Jag anser att SVT:s inställning visar att företaget tar frågan om återhållsamhet med våldsskildringar i TV på stort allvar. Jag anser därför att det inte finns anledning att ställa några ytterligare krav på företaget i detta avseende. Däremot är det självfallet viktigt att SVT även i fortsättningen tydligt redovisar vilka åtgärder man vidtagit, så som skett i public service-redovisningarna hittills.

## 6.9 Jämställdhet

Jämställdhetsaspekter på programverksamheten är inte reglerad i programföretagens sändningstillstånd. Däremot anses frågan av samtliga programföretag vara en naturlig del av uppdraget, bl.a. mot bakgrund av att det i Radio- och TV-lagen finns en bestämmelse om att programverksamheten som helhet skall präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer, principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet (1 § Radio- och TV-lagen). Uttrycket ”alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet” avser de sidor av demokratibegreppet som anknyter till bl.a. förhållandet mellan människor, t.ex. fördömande av rasism, våld och brutalitet samt hävdande av jämställdhet mellan könen (prop. 1977/78:91, s. 30 och prop. 1995/96.160 s. 92).

Av SVT:s anställda 1999 var 59 procent män och 41 procent kvinnor. För SVT:s verksamhet fastställs varje år i enlighet med Jämställdhetslagen en jämställdhetsplan. Utöver den traditionellt personalpolitiska aspekten har den inom SVT också en programpolitisk del som innebär

att en balans mellan könen skall eftersträvas i alla typer av program. Ett mål i SVT:s jämställdhetsplan är att andelen kvinnliga chefer skall uppgå till 40 procent vid utgången av år 2000. I december 1998 var andelen 37 procent. SVT har vidare instiftat ett särskilt pris, Prix Egalia, som årligen delas ut till det program som bäst anses ha främjat jämställdheten. Priset delas ut bland egna och samproducerade program av en extern jury.

Sedan 1997 deltar SVT tillsammans med public service-företagen i Norge, Finland, Danmark, Nederländerna och Tyskland i ett treårigt projekt med namnet ”Promoting good practice in gender portrayal in television”. Första året ägnades åt en kvantitativ studie (Who speaks in television?). Resultatet från studien visade bl.a. att 32 procent av de som deltar i TV-rutan var kvinnor. För SVT:s del var motsvarande siffra 36 procent. Gemensamt för samtliga sex programföretag var att könsfördelningen i rutan var mest jämn i genren Barn och Ungdom och mest ojämn inom genren Sport. Av internt medverkande inom SVT var andelen kvinnor totalt 32 procent, medan andelen kvinnor bland nyhetsuppläsarna var 55 procent.

Även SR anser att jämställdhetsaspekten skall ingå som en naturlig del av programverksamheten i alla typer av program, vilket inte utesluter att enskilda kanaler har särskilda program i ämnet. Även personalarbetet bedrivs, enligt SR, med en uttalad ambition att uppmärksamma och åtgärda omotiverade könsskillnader i t.ex. olika yrkesgrupper. När det gäller redaktionella medarbetare och chefer råder i dag en jämn könsfördelning. Av SR:s anställda 1999 var 59 procent män och 41 procent kvinnor.

Inom UR är jämställdhetsarbetet integrerat i företagets arbetsmiljö-arbete. UR har som målsättning att få en jämn könsfördelning inom alla yrkeskategorier, varför jämställdhetsaspekten alltid finns med i UR:s rekryteringar. Inom en del av yrkesområdena råder fortfarande en ojämn könsfördelning t.ex. inom tekniken och administrationen. Vid utgången av år 1999 hade UR 45 procent män och 55 procent kvinnor av totalt 279 anställda i organisationen. Även på UR utdelas ett särskilt jämställdhetspris, Jämmy.

## 6.10 Enklare struktur på villkoren

Efter en genomgång av uppdragets formulering i programföretagens sändningstillstånd kommer jag till slutsatsen att uppdraget kan och bör ges en något kortare och enklare form, utan att för den skull förlora sin faktiska innebörd. Innehållet i såväl sändningstillstånd som anslagsvillkor har under lång tid ”byggts på” i takt med att olika frågor har förts in i public service-uppdraget. Dessa tillägg har gjorts utan att strukturen i sändningstillståndet har setts över på ett genomgripande sätt. Sändningstillstånden är i dag relativt otydliga dokument.

Det vore därför önskvärt att de villkor och bestämmelser som skall gälla under nästa tillståndsperiod struktureras tydligare. Granskningsnämnden för radio och TV har till utredningen lämnat ett förslag som innebär att sändningstillståndet struktureras i tre olika nivåer för att uppnå en tydligare struktur. På en inledande nivå kan statsmakterna ange de allmänna krav som ställs på public service-företagen, dvs. själva uppdraget om radio och TV i allmänhetens tjänst. På nästa nivå finns något mer konkreta bestämmelser - konsekvenser av uppdraget - och på en tredje nivå kan konkreta krav och villkor samlas (som kan mätas och kontrolleras). På detta sätt skulle också klargöras vilka av villkoren som Granskningsnämnden särskilt skall uppmärksamma i sin granskning och vilka bestämmelser som mer är att betrakta som allmänna anvisningar till programföretagen.

På *Nivå 1 – Allmänna principer* kan de krav formuleras som rör det övergripande ansvaret för information och åsiktsbildning, kulturansvar och mångsidighet i programverksamheten m.m. Det bör dessutom framgå att staten ställer medel till förfogande för verksamheten och att denna skall bedrivas självständigt i förhållande till staten, olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället.

Dessa bestämmelser utgör den bakgrund mot vilken Granskningsnämnden bedriver sin granskningsverksamhet, men villkoren är inte föremål för någon granskning i sig. De principiella villkor som här avses är också viktiga för diskussionen om programutbudet i samband med den allmänna debatten om företagens verksamhet.

På *Nivå 2* kan de bestämmelser placeras som blir följden av de inledande föreskrifterna på Nivå 1. Som exempel kan nämnas bestämmelserna i sändningstillståndet om samarbete med kultur- och musikinstitutioner som är en följd av kulturansvaret. Även bestämmelser av teknisk art, som t.ex. vilket företag som skall anlitas för sändningarna och hur många sändningskanaler som får användas kan föras till denna nivå. Inte heller på denna nivå återfinns villkor som direkt skall granskas av Granskningsnämnden.

På *Nivå 3* bör de konkreta och mätbara villkor som återfinns i sändningstillståndet placeras. Exempel på sådana är kraven på opartiskhet och saklighet, hänsyn till mediernas genomslagskraft, respekten för privatlivet, genmäle, att beakta funktionshindrades behov, att beakta språkliga och etniska minoriteters behov, att öka omfattningen av utomståendes medverkan och antalet utläggningar av produktionsuppdrag, att kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten, villkor för reklam och sponsring m.m. Dessa villkor utgör grund för granskning av Granskningsnämnden.

I anslagsvillkoren bör endast de villkor återfinnas som rör ekonomiska och organisatoriska frågor samt villkor för vägledning för företagens redovisning och återrapportering till regeringen.

Utöver att strukturen kan förtydligas på detta sätt finns också anledning att regering och riksdag ser över utformningen de villkor som i dag gäller. Flera av dessa kan med fördel formuleras enklare. Fördelen med att förtydliga styrdokumenten är att det blir lättare för alla inblandade att läsa och överblicka de villkor som ingår i public service-uppdraget. Det kan också klargöras vilka villkor som är föremål för särskild granskning av Granskningsnämnden och vilka villkor som är att betrakta som allmänna föreskrifter för programföretagen.

De exempel som ges här skall inte tolkas som att jag förordar att just dessa villkor kvarstår under nästa tillståndsperiod. Den närmare formuleringen av sändningstillstånd och anslagsvillkor kan naturligtvis inte göras förrän riksdagen fattat beslut om de närmare riktlinjerna för verksamheten.

# 7 Organisation

I detta kapitel förs inledningsvis en diskussion om de principer som utgör utgångspunkter för relationen mellan staten och programföretagen. I det sammanhanget berörs bl.a. frågan om ägandet av public service-företagen och tillsättningen av styrelseledamöter. Därefter behandlas de särskilda villkor som tas upp i direktiven och som rör programföretagens inre organisation, exempelvis villkor om att en viss del av programproduktionen skall ske utanför Stockholm, utomståendes medverkan och nyhetsverksamheten inom SVT. Respektive program-företags organisation presenteras grafiskt i bilaga 2–4.

## 7.1 Relationen mellan statsmakterna och programföretagen

Den svenska radion och televisionen i allmänhetens tjänst har som vi sett redan från början varit föremål för en omfattande politisk reglering. Verksamheten bedömdes redan tidigt, liksom i de flesta jämförbara länder, vara av sådan karaktär att den skulle bedrivas i offentlig regi. Associationsformen kom i Sverige redan tidigt att bli aktiebolagets, men folkstyrets organ behöll ett avgörande inflytande på verksamheten. Utvecklingen har dock över tiden gått mot ökad frihet för programföretagen att avgöra verksamhetens närmare inriktning.

Ett grundläggande villkor för att radio och TV skall kunna bedrivas i allmänhetens tjänst har varit att programföretagen kan upprätthålla en redaktionell självständighet och integritet i förhållande till statsmakten, de stora organisationerna och andra makthavare. Av detta skäl har det ansetts angeläget att staten i så liten utsträckning som möjligt kan påverka verksamhetens inriktning. Det har sedan länge varit en själv-klarhet att ingen utomstående skall kunna påverka enskilda program.

Samtidigt har riksdag och regering ett ansvar för att programverk-samheten regleras genom vissa grundläggande riktlinjer vad gäller mångsidighet och balans, hög kvalitet, tillgänglighet och hänsyn till minoritetsintressen m.m. I detta ansvar ligger också att säkerställa att

programföretagen har en effektiv och ändamålsenlig organisation så att public service-uppdraget kan utföras och att det sker med en god och effektiv hushållning med de medel som TV-avgiftsbetalarna via riksdagen ställer till programföretagens förfogande.

Avvägningen mellan dessa värden har hanterats genom en kombination av olika åtgärder. Utöver den för all svensk radio och TV grundläggande lagstiftningen i form av Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och radio- och TV-lagen gäller följande principer:

- *Ägarformen*. Staten är inte formellt ägare av public service-företagen, utan företagen ägs av en för ändamålet bildad förvaltningsstiftelse.
- *Självständiga aktiebolag med redaktionellt oberoende*. Varje enskilt programföretag svarar för att verksamheten bedrivs självständigt i förhållande till statsmakten, olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället.
- *Ramvillkor för bestämda tidsperioder*. De allmänna förutsättningarna för public service-verksamheten fastställs av riksdag och regering inför varje tillståndsperiod. Regeringen beslutar, på grundval av riksdagens beslut, om sändningstillstånd med tillhörande villkor och villkor i samband med medelstilldelningen (anslagsvillkor) för vart och ett av programföretagen. Villkoren skall i princip vara oförändrade under tillståndsperioden.
- *Finansieringen genom avgifter* ger programföretagen en relativt säker inkomst som inte är direkt knuten till statsbudgeten och därmed inte på samma sätt som övriga statsmedel underkastad det statsfinansiella lägets växlingar (se kap. 10).

### 7.1.1 Ägarformen

Fram till riksdagens beslut om nytt ägande av public service-företagen år 1993 utgjordes ägarna av företrädare för folkrörelserna (60 procent), näringslivet (20 procent) och dagspressen (20 procent). När delar av ägarkretsen förklarat att de inte längre ville kvarstå som ägare ansåg statsmakterna att denna ägarform inte längre kunde upprätthållas. Därmed försvann möjligheten att balansera det statliga inflytandet på detta sätt.

Riksdagen beslutade våren 1993 att de tre programbolagen i stället skall ägas av varsin förvaltningsstiftelse (prop. 1992/93:236, bet. 1992/93:KrU28, rskr. 1992/93:377). De tre stiftelsernas styrelser fick av förenklingsskäl en identisk styrelsesammansättning. Genom valet av stiftelseformen ville statsmakterna åstadkomma tydliga spelregler för relationerna mellan staten och public service-företagen. Som alternativ

ägarform diskuterades bl.a. ett helstatligt ägande av bolagen. Att genom statligt ägande placera public service-företagen direkt under den verkställande makten ansågs dock vara en olämplig lösning. Stiftelseformen valdes just för att den bäst ansågs kunna tillgodose kravet på självständighet och integritet för programföretagen. Stiftelsernas funktion är därför att främja självständigheten hos programföretagen genom att äga och förvalta aktierna i programbolagen samt att utöva de befogenheter som är förknippade med detta. Från och med år 1997 ägs programbolagen av en enda stiftelse – *Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB*. Regering och riksdag ansåg att det är mer rationellt med en stiftelse, eftersom stiftelserna ändå har samma övergripande mål (prop. 1995/96:161, s. 70 ff).

Stiftelsestyrelsens huvudsakliga uppgifter är att utse merparten av ledamöterna i programbolagens styrelser, ta ställning till programbolagens årsredovisningar och besluta om ansvarsfrihet för styrelserna.

Av stor betydelse är hur stiftelsens styrelse utses och vilka kriterier som gäller när stiftelsestyrelsen skall utse majoriteten av ledamöterna i programbolagens styrelser. Stiftelsens styrelse består av ordförande och tio övriga ledamöter. Regeringen utser ledamöterna på förslag av de politiska partierna i riksdagen. I riksdagens beslut 1993 anges att en så bred parlamentarisk uppslutning som möjligt är viktig vid val av stiftelsens styrelse; eftersom styrelserna skall arbeta långsiktigt bör inte dess sammansättning helt påverkas av valresultat och regeringsskiften. Styrelsernas mandatperioder är därför relaterade till riksdagens så att ordföranden och hälften av ledamöterna utses viss tid efter ordinarie riksdagsval. För närvarande utses ordföranden på fyra år och ledamöterna på åtta år. Enligt stiftelsförordnandet skall styrelsen bestå av personer med erfarenhet från olika verksamheter i samhället och olika delar av landet.

Platserna i stiftelsestyrelsen är kopplade till partierna, inte ledamoten. Om en ledamot eller ordförande avgår skall berört parti nominera en ny kandidat. Genom en proportionell fördelningsmetod utifrån mandatfördelningen i riksdagen är de elva platserna i dag fördelade med sex ledamöter från (s), två från (m), varav en som ordförande och en vardera för (v), (kd) och (fp).

Innan förvaltningsstiftelsen introducerades utgjorde public service-verksamheten en sammanhållen koncern med ett moderbolag. Moderbolaget hade fyra särskilt viktiga funktioner:

- ansvar för en samordnad resursplanering, genom att den lämnade en samlad anslagsframställning efter en avvägning av de dåvarande fyra programbolagens krav,

- beslut om medelstilldelning till programbolagen inom de totalramar som riksdagen anvisat för verksamheten,
- ansvar för fördelning av sändningstiden i radio och TV mellan bolagen,
- tillsättning av majoriteten av ledamöterna i programbolagens styrelser.

Av dessa det gamla moderbolagets fyra funktioner svarar stiftelsen i dag endast för en, nämligen att utse majoriteten av ledamöterna i programföretagens styrelser.

Ytterligare en följd av riksdagens beslut om ändrade ägarformer är att programföretagen indirekt kom att bli ägare av verksamhetens fastigheter, beroende på att Sveriges Radio Förvaltnings AB, som äger dessa, kom att ägas av programföretagen gemensamt. På samma sätt blev programföretagen också ägare av Radiotjänst i Kiruna AB.

I detta sammanhang kan nämnas att ägarformen varierar betydligt mellan europeiska public service-företag, liksom därmed den faktiska relationen mellan företagen och respektive stat. I Norge är NRK ett helägt statligt aktiebolag, det samma gäller för YLE i Finland. I Danmark är DR en ”självständig offentlig institution, vilket liknar den ställning brittiska BBC har som en ”public corporation”.

### 7.1.2 Självständiga aktiebolag med redaktionellt oberoende

Ägarstiftelsen utser alltså majoriteten av programföretagens styrelseledamöter. Före 1993 hade styrelserna en i huvudsak partipolitisk sammansättning. Enligt riksdagens riktlinjer skall styrelserna numera bestå av personer som kan förväntas bidra på ett kompetent och professionellt sätt i företagens ledningar. Styrelserna bör innehålla företagsekonomisk kompetens och en bred kunskap om och förankring i det svenska samhället, t.ex. personer från folkrörelser, medier, kulturliv, folkbildning, näringsliv etc (prop. 1992/93:236).

Regeringen utser ordföranden i de tre programföretagen, efter samråd med riksdagspartierna.

*Tabell 7.1.* Ordförandeposter i public service-verksamhetens styrelser

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Stiftelsen | (m) | (m) | (m) | (m) | (m) | (m) | (m) |
| SR | (fp) | (fp) | (fp) | (fp) | (fp) | (kd) | (kd) |
| SVT | (s) | (s) | (s) | (s) | (s) | (s) | (s) |
| UR | (c) | (c) | (c) | (c) | (c) | (c) | (v) |

Principen har alltså hittills varit att ordförandeposterna fördelats mellan de fyra största partierna i riksdagen. Efter riksdagsvalet 1998 ändrades styrkeförhållandena i riksdagen så att (kd) och (v) kom att erhålla de platser som (fp) och (c) tidigare haft.

I företagens sändningstillstånd framgår att ”verksamheten skall bedrivas självständigt i förhållande till staten, olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället”. Programföretagen bestämmer själva om programverksamhetens inriktning. Ingenting får införas i sändningarna mot den ansvarige utgivarens vilja. Statliga myndigheter får inte förhandsgranska program och kan inte förbjuda en sändning på grund av det kända eller förväntade innehållet. Granskningsnämnden för radio och TV har till uppgift att genom efterhandsgranskning pröva om programföretagen har efterlevt bestämmelserna i lag och sändningstillstånd. Dessa förutsättningar skapar ett allmänt skydd för programverksamhetens integritet och oberoende.

Även gränsdragningen mellan ledning och löpande förvaltning inom programföretagen är ägnad att främja självständigheten. Programföretagens styrelser fastställer mål och långsiktiga planer samt beslutar om grundläggande prioriteringar. Styrelserna beslutar också om respektive företags budget, framställning till statsmakterna (budgetunderlag), övergripande planering samt viktigare utnämningar.

Programföretagens redaktionella integritet har av tradition varit stark i förhållande till företagens styrelser, som inte haft ett direkt inflytande på redaktionsnivå. Värt att notera är dock att styrelserna får anses ha det slutliga ansvaret för programverksamhetens inriktning, bl.a. att den står i överensstämmelse med företagens uppdrag så som det formulerats i sändningstillstånd och övrig reglering.

En viss samverkan mellan programföretagen förutsätts ske även i dag. När det gäller verksamheten för funktionshindrade och ansvaret för etniska och språkliga minoriteter får programföretagen sins emellan fördela ansvaret för olika slags insatser (se kap. 6). Dessutom skall programföretagen när det gäller teknisk utveckling samverka på så sätt att resurser för teknisk utveckling sammanförs i ett gemensamt dotterbolag (se kap. 9). Vidare skall programföretagen samarbeta vid framtagandet av de särskilda public service-redovisningar som lämnas varje år.

### 7.1.3 Ramvillkor för bestämda tidsperioder

Ytterligare ett förhållande som skall ge programföretagen stabilitet och självständighet är principen att riktlinjerna och förutsättningarna för verksamheten skall gälla en hel tillståndsperiod. Uppdragets omfattning och inriktning, organisationen och de ekonomiska förutsättningarna skall alltså inte kunna förändras under tillståndsperioden, såvida inte mycket speciella skäl motiverar detta. Denna princip har, som framgått, inte visat sig gälla fullt ut under 1990-talet, särskilt inte vad gäller företagens ekonomiska förutsättningar (se kap. 13).

### 7.1.4 Finansiering genom avgifter

Finansieringen genom TV-avgifter har setts som ytterligare en av de åtgärder som bidrar till att garantera självständigheten och fungera som en buffert mellan programföretagen och statsmakterna. Risken har ansetts stor att det statliga inflytandet på programverksamheten vid en direkt skattefinansiering skulle öka.

Genom att i princip vara garanterade en viss på förhand känd tillförsel av medel har public service-företagen en fördel framför kommersiell radio och TV genom att inte vara beroende av att maximera antalet tittare och lyssnare för att generera intäkter. Det avgörande motivet för denna finansiering är dock att det oberoende som skall kännetecknа verksamheten innebär att public service-företagen inte kan förenas med ett beroende av kommersiell finansiering.

En mer detaljerad redovisning och bedömning av olika finansieringsfrågor lämnas i kap. 10.

### 7.1.5 Sammanfattande bedömning

Liksom andra medieföretag är public service-företagen beroende av förtroende och en stark integritet. Hela verksamheten, dvs. samtliga programföretag tillsammans, bör vara så stark att den klarar både de inre spänningar som följer av skilda ambitioner inom de olika företagen och det yttre tryck som följer av konkurrensen med det övriga medieutbudet och inte minst den pågående snabba tekniska utvecklingen på området.

Det är vidare av stor vikt att relationen mellan staten och programföretagen präglas av klara ansvarsförhållanden. Riksdag och regering skall inte ta ställning till programverksamhetens innehåll och bör inte heller ta ställning till detaljer i programföretagens organisation eller

ekonomi. Genom att ge tydliga och så långsiktiga planeringsförutsättningar som möjligt skapas förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig styrning och ledning av verksamheten inom företagen. Public service-verksamheten har vare sig statlig eller enskild karaktär utan har en särskild ställning. Detta är ett egenvärde som bör bevaras.

I Sverige har det parlamentariska inslaget i public service-företagens styrelser tidigare kompletterats med icke-parlamentariska aktieägare såsom företrädare för allmänheten, folkrörelser, näringsliv och press. Ägarnas uppgift har traditionellt varit att i egenskap av företrädare för stora samhällsgrupper garantera att verksamheten sköts på ett sätt som överensstämmer med allmänhetens intresse. Tidigare utsåg näringsliv, press och folkrörelser ledamöter i programföretagens styrelser. Denna uppgift ligger i dag på förvaltningsstiftelsen, eller i praktiken de största partierna i riksdagen.

Genom att lägga det formella ägandet av verksamheten på en stiftelse bidrar statsmakterna till en spridning av inflytandet över public service-verksamheten. Vidare skapas en buffert mellan statsmakten och programföretagen, ett förhållande som är ägnat att främja programföretagens självständighet. I jämförelse med andra ägarfunktioner inom såväl näringslivet som statliga bolag är emellertid ägarfunktionen i public service-företagen speciell och begränsad. En betydande del av det ansvar och inflytande som normalt ligger på ett ägarkollektiv i ett aktiebolag tillkommer, när det gäller public service-verksamheten, i praktiken riksdag och regering.

Besluten om public service-verksamhetens inriktning fattas inte av ägaren utan av regering och riksdag. Ägaren deltar inte i löpande finansieringsbeslut och svarar heller inte för finansieringen av verksamheten. Något annat har heller inte varit avsikten, vilket framgår av de motiveringar som gjordes vid stiftelsens tillkomst.

En följd av beslutet om ändrade ägarformer är att det gamla moderbolaget upphörde och därmed den koncernstruktur som gällt för public service-verksamheten sedan slutet av 1970-talet. Tidigare förutsattes moderbolaget stå för stora delar av det samordnande arbete som ansågs krävas för att uppnå såväl integritet och självständighet som effektivet och god hushållning med resurser. Stiftelsen har inget sådant ansvar för samordning mellan programföretagens verksamheter eller för övergripande resursplanering. Detta har bl.a. lett till att frågor om avvägning mellan programföretagens önskemål i dag delvis är en fråga för regering och riksdag.

Samtidigt som detta förhållande skapar förutsättningar för varje enskilt programföretag att bedriva verksamhet enligt sina särskilda förutsättningar och för den programmässiga självständigheten har det också vissa nackdelar. Det är väsentligt att slå vakt om den samlade public

service-verksamhetens frihet och självständighet gentemot staten. Att de tre programbolagen i dag är fristående från varandra innebär att regering och riksdag tvingas fatta beslut i ett större antal frågor än tidigare, bl.a. fördelningen av ordinarie medel mellan företagen, liksom fördelningen av medel för utveckling och investeringar i exempelvis ny sändningsteknik.

Gränsdragningen mellan ledning och löpande redaktionell verksamhet bör vara särskilt strikt i publicistiska företag, vilket givetvis inte hindrar att styrelserna kan diskutera programverksamheten i stort och erfarenheterna av olika satsningar. Det är i själva verket en central uppgift för programföretagens styrelser att föra en tydlig och öppen diskussion om tolkningen av public service-uppdraget och vilka prioriteringar som görs med anledning av detta.

Statsmakternas styrning av verksamheten bör i allt väsentligt ligga på en övergripande nivå, dvs. att i sändningstillstånd och annan reglering klargöra vilka syften man avser att verksamheten skall leva upp till. Ambitionen bör vara att riktlinjerna för public service-företagens verksamhet fastställs för en avgränsad tidsperiod och sedan inte ändras. Det bör sedan vara en fråga för programföretagens styrelser och ledningar att ansvara för den närmare utformningen av verksamheten.

Frågan om utseende av ledamöter och ordförande i förvaltningsstiftelsens och programföretagens styrelser har varit omdiskuterad under det senaste året. Jag kan konstatera att nuvarande ordning som fungerat sedan 1994 innebär att regeringen, på förslag av de politiska partierna, utser dels hela ägarstiftelsens styrelse, dels ordföranden i programbolagens styrelser. Hittills har regeringen utsett ledamöter med huvudsakligen politisk förankring och förvaltningsstiftelsen har därefter svarat för att till programföretagens styrelser välja ”personer med företagsekonomisk kompetens samt personer med bred kunskap om och förankring i det svenska samhället och med erfarenhet från olika sektorer i samhället, t.ex. från folkrörelser, medier, kulturliv, folkbildning, näringsliv eller dylikt” (programföretagens bolagsordning).

En åtgärd för att tydliggöra programföretagens oberoende från den exekutiva statsmakten och skapa ett samlat ansvar för styrelsernas sammansättning skulle kunna vara att låta Förvaltningsstiftelsen utse samtliga ledamöter i programföretagens styrelser, alltså även ordföranden. Genom en sådan ordning skulle den direkta inblandningen från statsmakten minska ytterligare och följaktligen företagens självständighet ytterligare understrykas. Regeringen skulle även i fortsättningen utse stiftelsens ledamöter och stiftelsens roll skulle förtydligas något genom att den i fortsättningen skulle utse hela programföretagens styrelser, utifrån kriteriet att de som väljs skall ha egenskaper och en kompetens som är relevant för verksamheten inom radio och TV i allmänhetens tjänst.

Sammantaget anser jag emellertid att de principer som i dag gäller för relationen mellan staten och programföretagen är rimliga och kan fungera även under kommande tillståndsperiod. Nuvarande ordning ger förutsättningar för ett oberoende såväl från statsmakterna som från andra maktgrupper och har, enligt min mening, inte lett till några avgörande problem. Som jag konstaterar senare i detta betänkande (se kap. 17) kan det dock finnas anledning att på längre sikt se över public service-verksamhetens struktur med anledning av de stora förändringar på medieområdet som är att vänta den närmaste tioårsperioden. Jag pekar bl.a. på behovet av att överväga att på sikt skapa en sammanhållen public service-verksamhet i ett enda företag. I ett sådant sammanhang kan det vara lämpligt att också se över den ägarkonstruktion som i dag gäller.

## 7.2 Decentraliserad organisation

Principen att statsmakterna endast bör ge allmänna riktlinjer i fråga om programverksamheten och att programföretagen skall ha fri bestämmanderätt angående organisationen av verksamheten gäller inte fullt ut. Det har även på senare tid funnits några områden där riksdag och regering ansett att det funnits grund för något mer detaljerade riktlinjer. I utredningsdirektiven berörs frågan om olika villkor som har ställts upp för programföretagens interna organisation och arbetssätt.

### 7.2.1 Lokal och regional mångfald och spegling av hela landet

I public service-företagens uppdrag ingår att förhållanden i olika delar av landet skall bevakas och speglas i programutbudet. Detta gäller särskilt nyhetsförmedling och samhällsbevakning, men även granskning och spegling av kulturlivet och övriga skeenden skall vara en angelägenhet för befolkningen i hela landet. Den del i public service-uppdraget som avser mångfald i verksamheten har också resulterat i krav på att det skall finnas många produktionskällor och medverkan från även andra än företagets egna anställda. På radiomarknaden utgör de 26 lokala SR-kanalerna en särskilt viktig kraft ute i landet.

I nuvarande anslagsvillkor för SR och SVT gäller att de ”*skall ha en distriktsorganisation som är uppbyggd så att förhållanden i olika delar av landet kan speglas*”. Den närmare inriktningen bestäms därutöver av respektive företag (för UR finns inget sådant krav angående organisationen). Vidare finns följande särskilda villkor:

- Den andel av allmänproduktionen i SR:s och SVT:s rikssändningar som produceras utanför Stockholm skall under tillståndsperioden öka till minst 55 procent. Ökningen skall i första hand ske genom anlitande av utomstående producenter och genom utomståendes medverkan
- Omfattningen av utomståendes medverkan i programproduktionen skall under tillståndsperioden öka jämfört med år 1996 (gäller SR, SVT och UR).
- SVT skall under tillståndsperioden öka antalet utläggningar av produktionsuppdrag, samproduktioner och inköp av färdiga program producerade av personer bosatta i Sverige.
- SVT skall ha två självständiga nyhetsredaktioner. Även Text-TV-verksamheten skall ha en separat nyhetsredaktion. Distriktens resurser för nyheter och samhällsbevakning skall fortsatt stärkas inom SVT.

Jag skall enligt direktiven bedöma om de krav som rör företagens inre organisation är ändamålsenliga eller om syftena bakom dagens preciserade villkor skulle kunna nås på annat sätt. En naturlig fråga i sammanhanget har varit om företagen levt upp till villkoren eller inte och vilka konsekvenser villkorens utformning fått för verksamheten.

I det följande redovisas syften och motiv bakom de olika villkoren i uppdraget. Därefter beskrivs programföretagens arbete för att uppfylla dessa särskilda villkor samt vilka konsekvenser villkorens utformning fått för verksamheten. Framställningen, som fokuserar på förändringar under perioden 1996–1999, bygger i huvudsak på material från och samtal med företrädare för programföretagen. Respektive programföretags synpunkter framgår av redovisningen. Det bör framhållas att det sifferunderlag som presenteras är ett urval, utifrån det omfattande material som redovisas i företagens public service-redovisningar samt att nuvarande tillståndsperiod pågår i ytterligare två år. En viss försiktighet med alltför långtgående slutsatser bör därför iakttas.

### 7.2.2 55 procent av allmänproduktionen skall ske utanför Stockholm

Sedan länge gäller för public service-företagen att en viss andel av programmen skall vara producerade utanför Stockholm. Denna andel, som avser allmänproduktionen i rikssändningarna, var länge 40 procent för både SR och SVT. År 1995 gav riksdagen som sin mening till känna (bet. 1994/95:KrU26, rskr. 1994/95:367) att kravet på produktion utanför Stockholm borde höjas till 50 procent för SVT:s del. Utskottet påpekade att denna nivå i realiteten redan var uppnådd, vilket sålunda innebar att riksdagens beslut endast var en bekräftelse på vad som redan uppnåtts.

Inför nuvarande tillståndsperiod skärptes kravet ytterligare. Under tillståndsperioden skall andelen successivt höjas till minst 55 procent för både SR och SVT (vilket också i stor utsträckning avspeglade en redan uppnådd nivå). Ökningen bör, enligt SR:s och SVT:s anslagsvillkor, i första hand ske genom ökat anlitande av fristående producenter och genom utomståendes medverkan.

Syftena med kravet är flera. Programföretagens verksamhet skall vara organiserad så att mångfald kan upprätthållas även på de lokala och regionala mediemarknaderna, att förhållanden i hela landet skall kunna speglas i programutbudet och att programmen präglas av olika synsätt. Dessutom har det ansetts viktigt att det kan växa upp produktionsmiljöer runt om i landet och att det skapas förutsättningar för fristående produktionsbolag även utanför huvudstadsregionen (jfr prop. 1995/96:161). Det utbud som sänds lokalt och regionalt, t.ex. musik, nyheter och aktualitetsprogram, skall naturligtvis spegla förutsättningarna i området. Men även riksutbudet skall göras av personer med skilda infallsvinklar och perspektiv från hela landet.

Det bör klargöras att som villkoret är utformat avses med allmänproduktion *volym*, dvs. antal producerade timmar. Programföretagen redovisar också verksamhetens resultat på detta sätt.

*Sveriges Television*

SVT:s tio distrikt producerar program inom alla programområden. Distriktens produktion har, som framgått tidigare, ökat kraftigt sedan senare delen av 1980-talet. Distrikten svarar sedan några år för mer än hälften av företagets allmänproduktion. Till allmänproduktion räknas bl.a. egenproduktioner, produktionsutläggningar, samproduktioner samt svenska förvärv inom programkategorierna Fakta, Fiktion, Musik och Nöje.

*Tabell 7.2.* SVT:s allmänproduktion (egenproduktion, produktionsutläggningar och svenska förvärv). Rikssänt utbud i förstasändning

| | 1996 | 1998 | 1999 | 1996–99 |
|---|---|---|---|---|
| Sända timmar | | | | |
| Stockholm | 843 | 840 | 821 | -2,7 % |
| Distrikten | 1 140 | 1 022 | 996 | -14,5 % |
| Totalt | 1 983 | 1 862 | 1 817 | -9,1 % |
| Stockholm | 43% | 45% | 45% | |
| Distrikten | 57% | 55% | 55% | |

*Källa:* SVT:s public service-redovisning 1999.

Distriktens andel av allmänproduktionen uppgick 1999 till 55 procent mot 57 procent för år 1996. Den totala allmänproduktionen har sedan 1996 minskat med 163 timmar eller ca 9 procent. Den största minskningen har skett i distrikten och uppges bero på en förändrad produktionsinriktning med bl.a. ökad (dyrare) dramaproduktion och program inom kategorierna Fakta och Samhälle utanför Stockholm. Sett till de programkategorier som utgör allmänproduktionen ligger tyngdpunkten för Fakta och Musik i distrikten medan merparten av den inhemska produktionen av Fiktion och Nöje har sitt ursprung i Stockholm. Värt att nämna är också att stora delar av SVT:s kulturbevakning är förlagd till regionerna.

Som framgått utgår uppgifterna ovan från sändningsstatistik. Någon redovisning av fördelning av ekonomiska resurser för allmänproduktionen mellan Stockholm och övriga landet görs inte i SVT:s redovisning. Jag har dock fått ett material från SVT som avser resursförbrukningen för år 1999.

Under år 1999 fördelade sig resursförbrukningen för allmänproduktion med ungefär hälften i Stockholm och hälften i enheterna utanför Stockholm. Den samlade resursinsatsen för allmänproduktion uppgick till ca 1,3 miljarder kronor år 1999.

Dessa uppgifter kan emellertid inte ställas i relation till sändningsstatistiken för 1999, bl.a. beroende på att produktion och sändning långt ifrån alltid sker samma år, särskilt gäller detta dramaproduktion.

Medelantalet anställda inom SVT har de senaste åren uppgått till omkring 3 200 personer. Av uppgifter jag fått från SVT är 64 procent av de tillsvidareanställda inom SVT anställda i Stockholm och 36 procent utanför Stockholm. Denna fördelning inkluderar all personal, dvs. även de som arbetar med nyheter och sport, som inte ingår i allmänproduktion. Därtill finns i Stockholm ett antal administrativa och

företagsgemensamma funktioner. En jämförelse med fördelningen för utbudet av allmänproduktion och ekonomiska resurser för denna kan därför inte göras.

*Sveriges Televisions synpunkter*

SVT anser generellt att det är naturligt att en betydande del av den allmänna programproduktionen sker utanför Stockholm. SVT avser att även fortsatt ha en produktion utanför Stockholm inom flertalet programområden. Strävan är att i ökad grad anlita externa produktionsresurser. Syftet är, enligt SVT, att skapa förutsättningar för olika perspektiv och spegling av hela landet. SVT bör dock ha rätt att självständigt välja den regionala uppbyggnad som enligt företagets styrelse bäst säkerställer det angivna syftet. SVT anser att företaget i gengäld bör lämna en tydlig redovisning av den regionala organisationen i den årliga public service-redovisningen.

När det gäller villkoret om 55 procent anser SVT att detta villkor i dag speglar den faktiska balanspunkt som uppnåtts i företaget. SVT hävdar att förändringar i produktionsinriktningen, t.ex. en medveten satsning på dyrare produktion i regionerna, bl.a. inom kategorierna Drama, Fakta och Samhälle, skulle innebära att produktionsvolymen går ner, eller att den ökning som sker blir mindre. Att som i dag enbart utgå från volym, dvs. antal producerade timmar, riskerar därför, enligt SVT, att ge en ofullständig bild. Kravet kan, menar SVT, t.o.m. verka konserverande på SVT:s sätt att bedriva programverksamheten.

Dessutom menar SVT att kravet på viss volym producerad utanför Stockholm kan kollidera med kravet att använda utomstående producenter m.fl. Exempelvis kan en redaktion ute i landet, enligt SVT, mycket väl samverka med ett produktionsbolag i Stockholm eller tvärtom att en Stockholmsredaktion anlitar ett utomstående produktionsbolag ute i landet. Av de ca 200 samarbetstillfällen med utomstående producenter i Stockholmsområdet som SVT initierade under 1999 anlitades en fjärdedel av programenheter utanför Stockholm. I övriga landet skedde under 1999 ca 170 samarbetstillfällen, varav en tredjedel anlitades av programenheter i Stockholm.

SVT anser att kravet på att 55 procent av allmänproduktionen skall ske utanför Stockholm bör ges en öppnare formulering som klargör SVT:s skyldigheter att i hög grad ha egenproduktion utanför Stockholm samt göra utläggningar till och köpa program av producenter utanför Stockholm. Därtill avser SVT att fortsatt lämna en tydlig redovisning i den årliga public service-redovisningen.

*Sveriges Radio*

SR:s organisation präglas av stark decentralisering. SR har redaktionell bemanning på ett 60-tal orter i landet. Av SR:s samlade kostnader hänförs ca 46 procent till lokal/regional verksamhet. Rikskanalerna hanterar inom ramen för uppsatta mål självständigt kravet att producera en viss del av sändningstiden utanför Stockholm. Vad som skall produceras avgörs av respektive rikskanal som lägger ut beställningar hos SR:s enheter ute i landet. De största producenterna av riksprogram utanför Stockholm är SR Göteborg och SR Malmöhus. I större utsträckning än inom TV görs stora delar av nyhets-, aktualitets- och samhällsprogrammen utanför Stockholm.

Av SR:s samlade sändningstid på 120 000 timmar per år utgör ca 81.000 timmar sändningar i de 26 lokala kanalerna. Rikssändningarna i P1, P2, P3 och P4 Riks är drygt 27 000 timmar. Övrig sändningstid är P7 Finskas digitala sändningar, P2 Stockholms musikradio och Radio Swedens sändningar.

*Tabell 7.3.* SR:s allmänproduktion 1996–1999, sända timmar.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| Antal sända timmar | 16 490 | 16 040 | 16 680 | 17 300 |
| varav | | | | |
| Stockholm | 7 790 | 6 880 | 7 630 | 7 850 |
| Lokalproduktion | 8 700 | 9 160 | 9 050 | 9 450 |
| | | | | |
| Stockholm | 47% | 43% | 46% | 45% |
| Lokalproduktion | 53% | 57% | 54% | 55% |

*Källa:* SR:s public service-redovisningar 1997-99, bearbetning.

Av de 27 000 timmarna riksprogram exkluderas vid beräkningen av allmänproduktionen 10 000 timmar avseende nyhetssändningar på svenska och finska, P2:s och P3/P4:s nattsändningar, sändningar på invandrarspråk, sportradion och P2:s levande musik. Av resterande 17 000 timmar produceras 55 procent vid de lokala kanalerna. Andelen av allmänproduktionen som produceras utanför Stockholm har under hela tillståndsperioden legat på omkring 55 procent. Av det totala utbudet på 120 000 timmar produceras således 90 000 timmar eller 75 procent vid de lokala kanalerna. Sett till produktionstyper överväger Musik och Aktualiteter/Samhälle i det lokalt producerade utbudet.

*Sveriges Radios synpunkter*

Av SR:s personal finns hälften utanför Stockholm. SR anser att detta utgör en garanti för att olika landsdelar får komma till tals och får sätta sin prägel och ge sitt perspektiv på den samlade programproduktionen. SR anser detta vara en naturlig ordning och menar att det skulle vara en självklarhet även om ett fastställt krav på 55 procent inte fanns. SR redovisar vidare att nya produktionssystem med gemensamma programdatabaser i framtiden kommer att öka idé- och programsamarbetet, vilket också kommer att resultera i att landet som helhet i allt större utsträckning kan speglas i programverksamheten.

För SR är det viktigt att det råder balans i utbudet mellan det som produceras i Stockholm respektive i övriga landet. Denna balans måste relateras till händelser och skeenden värderade från ett journalistiskt och kulturpolitiskt perspektiv snarare än ekonomiskt. En heltäckande produktionsapparat på varje ort från norr till söder anser SR inte vore försvarbart.

SR anser att ett fastställt krav på omfattningen av produktion av riksprogram utanför Stockholm är legitimt, men att kravet uttryckt i en procentandel är trubbigt och kan leda till ett mindre effektivt resursutnyttjande och i vissa fall även ge avkall på det journalistiska och kulturpolitiska uppdraget. SR anser därför att en omformulering av uppdraget bör övervägas. En alternativ formulering bör, enligt SR, ge uttryck för att en balans skall råda mellan den allmänproduktion i SR:s rikssändningar som sker i och utanför Stockholm.

### 7.2.3 Utomståendes medverkan, utläggningar av produktionsuppdrag m.m.

Sedan länge har regering och riksdag ansett det viktigt att skapa förutsättningar för en vidsträckt yttrandefrihet och mångfald i public service-företagens verksamhet. Utöver att detta är en grundläggande del av programföretagens allmänna uppdrag har det också resulterat i särskilda krav på verksamheten. Dels skall utomståendes medverkan och frilansmedverkan av olika slag i samtliga tre företag vara omfattande, dels skall produktionen, särskilt inom SVT, i ökad utsträckning ske även utanför programföretagen.

Bakgrunden till de särskilda villkor som än i dag ställs på verksamheten skall ses i relation till public service-företagens ställning. Under lång tid var public service-företagen ensamma i Sverige om att bedriva sändningar av radio och TV i stor omfattning och med hela landets befolkning som sin publik. Det ansågs därför naturligt att public service-

företagens verksamhet skulle bedrivas med en omfattande medverkan av personer utanför företagen. Bland motiven för särskilda villkor på detta område har också framförts public service-företagens kulturpolitiska ansvar, bl.a. som uppdragsgivare för frilansmedverkande och kulturarbetare m.fl. Inför 1978 års avtal infördes ökad frilansmedverkan som ett särskilt mål för verksamheten.

Under tidigare avtalsperioder hade det dåvarande moderbolaget Sveriges Radio ett samlat ansvar för att verka för att omfattningen av *frilansmedverkan* höll en *hög och jämn nivå* i programproduktionen. Någon kvotering ansågs inte nödvändig eller önskvärd då det skulle kunna uppfattas som en för omfattande styrning (prop. 1977/78:91, prop. 1985/86:99). Även i det uppdrag som gällde för tiden 1993-1996 stadgades i både SR:s och SVT:s avtal att omfattningen av *utomståendes medverkan* i programproduktionen skulle vara *hög och jämn*. Inför nuvarande tillståndsperiod skärptes kravet och är nu formulerat som att omfattningen av utomståendes medverkan i programproduktionen under tillståndsperioden *skall öka jämfört med år 1996*.

Sålunda har en form av kvotering införts i nuvarande uppdrag. I propositionen som föregick riksdagens beslut konstaterades att andelen utomståendes medverkan i programföretagens programverksamhet hade sjunkit under senare år. Någon ytterligare motivering gjordes inte (prop. 1995/96:161).

Vad som är att betrakta som utomståendes medverkan är inte helt entydigt. Någon närmare definition ges inte i förarbeten och motivuttalanden; där hänvisas till företagens egna siffror. Programföretagen har valt något olika sätt att redovisa omfattningen av utomståendes medverkan. Direkta jämförelser mellan företagen är därför inte möjliga.

### *Sveriges Television*

Inom SVT medverkar ett stort antal personer inom konstnärlig, publicistisk och opinionsbildande verksamhet, dels som gäster i programmen, dels som medverkande på olika nivåer i produktionsprocessen. En särskild kategori av utomstående är kulturarbetare. Till den kategorin hänförs i SVT:s redovisning personer som erhållit ersättning enligt avtal med organisationer inom teater-, musik-, dramatiker-, författar- och bildkonstnärsområdena. Bland utomstående i övrigt finns journalister, programledare, forskare, debattdeltagare, statister och en mängd specialister av olika slag.

Utöver antal medverkande redovisas också omfattningen av resurser till utomstående uttryckt i storleken på utbetalade arvoden/gager.

*Tabell 7.4.* Utomståendes medverkan i SVT, utbetalda arvoden, mkr i 1999 års prisnivå.

| | 1996 | 1998 | 1999 | 1996–99 |
|---|---|---|---|---|
| Stockholm | 140 | 146 | 144 | + 3 % |
| Övriga landet | 55 | 68 | 66 | + 20 % |
| Summa | 195 | 214 | 210 | + 8 % |
| varav kulturarbetare | | | | |
| Stockholm | 87 | 92 | 90 | + 3 % |
| Övriga landet | 21 | 28 | 26 | + 24% |
| Summa kulturarb. | 108 | 120 | 116 | + 7 % |

*Källa:* SVT:s public service-redovisning 1999.

Det totala antalet medverkande har sjunkit under perioden, från 14 400 personer år 1996 till 12 800 personer år 1999, varav 37 procent var kulturarbetare. SVT skriver i sin public service-redovisning för år 1999 att de stora förändringarna i antalet medverkande kan vara skenbara på grund av redovisningsskäl, t.ex. beroende på att allt fler kulturarbetare engageras utan tillämpning av ovannämnda avtal, och i stället har egna bolag. En annan förklaring till variationerna kan, enligt SVT, vara att när vissa större produktioner görs av andra produktionsbolag så står produktionsbolaget i fråga för engagemang och ersättningar till medverkande. Därmed syns inte alla medverkande i SVT:s redovisning. Av det totala antalet utomstående medverkande år 1999 stod Stockholmsredaktionerna för 62 procent och regionerna således för 38 procent. För kategorin kulturarbetare var fördelningen 75 respektive 25 procent.

Utbetalningarna till utomstående medverkande ökar dock. År 1999 uppgick de till drygt 210 mkr. Mellan 1996 och 1999 har utbetalningsnivån ökat med åtta procent. Engagemang av utomståendes medverkan i enheterna utanför Stockholm har under perioden ökat med 20 procent.

Jag har också ställt frågan till SVT om de medverkandes hemvist. Enligt uppgift från SVT kommer ca 58 procent av de medverkande i programmen från Stockholm, ca 40 procent från övriga landet och 2 procent från utlandet.

SVT betalar också ut ersättningar för musikrättigheter till upphovsrättighetsorganisationerna STIM, IFPI, NCB och SAMI, ersättningar som kommer kompositörer, textförfattare, musikförläggare och artister tillgodo. År 1999 uppgick ersättningarna till 42 mkr, vilket inte ingår i ersättningarna i tabellen ovan. Jämfört med år 1996 har ersättningar av detta slag ökat med ca 5 mkr.

Utöver fast anställd personal arbetar ett snabbt växande antal personer inom SVT som visstidsanställda, såväl inom programverksamheten som inom produktionsteknik och administration. Enligt SVT är syftet med projektanställningsformen bl.a. att vidga mångfalden i produktionen. Lönekostnaderna för visstidsanställda har ökat med hela 75 procent, från ca 100 mkr år 1996 till 175 mkr år 1999, en ökning som avser drygt 600 personer.

I främst nyhets- och faktaprogram förekommer dessutom medverkan av utomstående som inte arvoderas, och som därför inte syns i redovisningen ovan. SVT uppskattar att det rör sig om 2–3 000 varje år i nyhetsprogrammen och ca 1 000 i egenproducerade faktaprogram.

*Sveriges Televisions synpunkter*

Av den information jag fått från SVT framgår att företaget nyligen intensifierat arbetet med att minska egenproduktionen (självförsörjningsgraden), vilket enligt företaget leder till att samarbetet med externa parter kommer att öka. SVT ställer sig därför helt bakom de ambitioner som uttrycks i riktlinjerna om ökat anlitande av utomstående, ökade utläggningar av produktion, samproduktioner, inköp m.m. Samtidigt framhåller SVT att specificerade riktlinjer bör undvikas.

*Sveriges Radio*

SR har redovisat svårigheter att uppfylla kravet på att öka utomståendes medverkan i programproduktionen jämfört med år 1996. Enligt SR är det problematiskt att ha år 1996 som utgångspunkt för jämförelser, beroende på att riksdagens beslut om minskning av medelstilldelningen för 1995-98 ännu inte slagit igenom fullt ut, dvs. SR hade genom sitt sätt att genomföra besparingsarbetet mer pengar för verksamheten år 1996 än 1997 och framåt.

Med utomståendes medverkan avses i SR:s redovisning arbetsinsatser av ej vidareanställd personal, t.ex. skådespelare, musiker, journalister, författare och produktionsbolag. Även kostnader för musikrättigheter är inkluderat (vilket inte gäller för SVT).

*Tabell 7.5.* Utomståendes medverkan i SR 1996-1999, Kostnad i mkr i 1999 års prisnivå.

| | Kulturar-betare. | Projektan-ställda. | Övrig medverkan | Program-inköp | Musik-rättigheter | Summa |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1996 | 45 | 74 | 39 | 17 | 85 | 260 |
| 1997 | 43 | 59 | 38 | 20 | 91 | 251 |
| 1998 | 40 | 56 | 38 | 20 | 91 | 244 |
| 1999 | 38 | 60 | 42 | 14 | 91 | 245 |

*Källa:* SR:s public service-redovisning 1999.

Även SR betalar ut betydande summor för utomståendes medverkan, totalt betalades 245 mkr ut under 1999. Kostnaderna för utomstående medverkan har dock minskat kontinuerligt med sammanlagt 15 mkr mellan 1996 och 1999.[1] Minskningen gäller även den lokala produktionen där kostnaderna för utomstående sjunkit från 32,5 mkr 1996 till 28 mkr 1999. Dock har den lokala produktionens andel i rikskanalerna vad gäller utomståendes medverkan ökat något, dvs. minskningen har inte varit lika utbredd där som totalt inom SR.

Resurserna för utomståendes medverkan utgör drygt 13 procent av SR:s totala omslutning. Ersättning till musikerna i Sveriges Radios symfoniorkester, som är fast anställd personal, utgår därutöver till 43 miljoner kronor. Värt att notera är att det därutöver förekommer ett mycket stort antal deltagare i programmen, där ingen ersättning utgår, t.ex. expert- och intervjumedverkan (se också kap. 6).

### *Sveriges Radios synpunkter*

Inom radiobranschen finns, enligt SR, inte tillgång till fristående produktionsbolag på samma sätt som på TV-området. Däremot har SR bland sina anställda åtskilliga personer som använder radion som konstnärligt uttrycksmedel, t.ex. dramaturger, musiker, körsångare, regissörer och vissa producenter samt tekniker med specialkunskaper. Någon arbetsmarknad utanför SR för personer med denna speciella radioinriktning finns enligt SR inte. SR redovisar en ambition att ytterligare öka såväl omfattningen av utomståendes medverkan som andelen

[1] Om kostnaderna för musikrättigheter undantas från utomståendes medverkan (vilket gäller för SVT) blir minskningen av resurserna för utomståendes medverkan 20 mkr under perioden.

inköp och produktionsutläggningar, men konstaterar att sådana ambitioner inte kan mötas inom nuvarande medelsram. SR anför att en ökad prioritering av utomstående medverkan inom ramen för nuvarande resurser i realiteten skulle få negativa effekter på andra prioriterade programområden som nyhets-, aktualitets- och samhällsprogram.

SR hävdar att det också har varit särskilt svårt att genomföra den 11-procentiga besparingen 1995-1998 med företagets organisationsform, präglad av småskalighet med många geografiskt spridda resultatenheter.

SR anser att den nuvarande modellen med ett krav relaterat till ett visst årtal under tillståndsperioden ger uttryck för en brist på tillit till att SR självt är kapabelt att ta sitt kulturpolitiska ansvar. SR anser därför att det i ett nytt sändningstillstånd vore bättre att betona vikten av utomståendes medverkan i mer generella termer, utan att kvantifiera nivån på omfattningen.

### *Sveriges Utbildningsradio*

Inom UR ges utomstående medverkan en mycket vid definition, här ingår alla externa intag i företaget, inkl. administrativ personal, vikarier m.fl. I detta avsnitt redovisas utomstående medverkan i den avgiftsfinansierade delen, dvs. inte den del som avser UR:s affärsdrivande verksamhet.

*Tabell 7.6.* Utomståendes medverkan i UR 1996-1999, mkr i 1999 års prisnivå.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 1996–1999 |
|---|---|---|---|---|---|
| Medverkande | 20,6 | 24,7 | 23,6 | 34,6 | |
| Musikrättigheter | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,9 | |
| Totalt | 22,3 | 26,5 | 25,4 | 36,5 | + 60% |

*Källa:* UR:s public service-redovisning 1999, bearbetning

Kostnaderna för utomstående medverkan inom UR har under tillståndsperioden ökat med 14 mkr. Detta innebär en ökning av andelen utomstående i programverksamheten med 60 procent under perioden 1996–99. Förklaringen till den kraftiga ökningen, som främst skett mellan 1998 och 1999, är bl.a. att programverksamheten tillförts ökade resurser, vilket lett till en ökning av framför allt TV-produktion som till stor del skett med utomståendes medverkan. Resursförstärkningen sammanhänger, enligt UR, med att resurser kunnat frigöras när besparingskravet för perioden 1995–1998 upphörde.

UR bedömer inte att kravet på en ökad utomståendes medverkan hindrar företaget från att bedriva en effektiv verksamhet.

### 7.2.4 Utläggningar av produktionsuppdrag m.m.

När det gäller frågan om SVT:s utläggningar av produktionsuppdrag, samproduktioner och inköp av färdiga program från filmare i Sverige tillämpades kvoteringsinstrumentet redan i 1986 års avtal. Moderbolaget gavs då rätt att försöksvis pröva kvotering av medelstilldelningen till SVT. Omfattningen av produktionssamarbeten med producenter utanför SVT skulle ligga på minst den nivå som gällt för budgetåret 1982/83, dvs. ca 45 miljoner kronor.

Inför 1992 års avtal anfördes att ”med tanke på den centrala ställning som public service-företagen har på produktionsmarknaden är det angeläget att man stimulerar uppbyggnaden av den fria produktionsmarknad som nu har etablerats”. Det skulle ankomma på styrelser och företagsledningar att vidta sådana åtgärder att syftet med villkoret uppfylldes (att omfattningen av frilansmedverkan skulle hålla en jämn och hög nivå). Uttryckliga kvoteringsvillkor ansågs därmed inte längre vara nödvändigt.

I SVT:s nuvarande sändningstillstånd framgår att SVT under tillståndsperioden skall *öka antalet utläggningar av produktionsuppdrag, samproduktioner och inköp av färdiga program producerade av personer bosatta i Sverige*.[2] I propositionen anförs att SVT har en central ställning när det gäller att som uppdragsgivare utveckla en bred kompetens och en mångfald av kreativa insatser inom den fristående produktionsindustrin, bl.a. beroende på storleken av företagets resurser och kraven på bredd och djup i programverksamheten. Varken SR eller UR har motsvarande krav i sitt sändningstillstånd.

SVT har sedan 1 juli 1998 också tilldelats särskilda medel för ”kvalificerad produktion av TV-program”. Medlen, som avser programproduktion av typen dokumentärer, dramatik och program för barn och unga, har utgått med 37,5 mkr för 1998 och därefter med 75 mkr per år. Syftet med satsningen har enligt regering och riksdag varit att ”SVT:s ambitionsnivå för produktion av kvalitetsprogram skall höjas”. I regeringens beslut om tilldelning av medlen framgår att de ”till sina

[2] EU:s TV-direktiv föreskriver att minst 10 procent av sändningstiden eller programbudgeten skall utgöras av program av europeiskt ursprung som har framställts av självständiga producenter. I vissa länder är kraven högre ställda, t.ex. i Storbritannien och Nederländerna där BBC och NOS förväntas lägga 25 procent av produktionen på utomstående producenter.

väsentligaste delar skall användas till att ytterligare skapa förutsättningar för utläggningar av produktionsuppdrag samt för samarbetsprojekt med fria filmare och producenter”.

*Sveriges Television*

Omfattningen av fristående producenters och produktionsbolags insatser i SVT:s programverksamhet redovisas med företagets betalningar för utläggningar, samproduktioner och köp av svenska visningsrätter. Gränsen mellan de tre kategorierna är inte absolut, varför den totala volymen är avgörande.

*Tabell 7.7.* SVT:s samarbete med utomstående svenska producenter, mkr i 1999 års prisnivå.

| | 1996 | 1998 | 1999 | 1996–1999 |
|---|---|---|---|---|
| Stockholm | 89 | 82 | 127 | + 43 % |
| varav | | | | |
| Produktionsutläggningar | 58 | 27 | 57 | - 2 % |
| Samproduktioner | 18 | 29 | 30 | + 67 % |
| Förvärv | 13 | 26 | 39 | + 200 % |
| Övriga landet | 43 | 45 | 77 | + 79 % |
| varav | | | | |
| Produktionsutläggningar | 16 | 18 | 39 | + 144 % |
| Samproduktioner | 15 | 18 | 28 | + 86 % |
| Förvärv | 12 | 9 | 10 | - 20 % |
| Totalt | 132 | 127 | 204 | + 54 % |

*Källa:* SVT:s public service-redovisning 1999.

År 1999 ökade utbetalade ersättningar kraftigt, till drygt 200 mkr. Under perioden 1996-1999 innebär detta en ökning med 54 procent. Ökningen har varit störst i regionerna med 79 procent. Även räknat i antal sända timmar har ökningen varit stor, ca 50 procent under perioden. Den största delen av ökningen på detta område kan hänföras till de särskilda kvalitetsmedel om 75 mkr per år som SVT fått från och med den 1 juli 1998.

Även här kan stora förändringar mellan åren, enligt SVT, förklaras av att enskilda större kostsamma dramaproduktioner lagts på utomstående producenter.

Av den information jag fått från SVT framgår att ca 60 procent av SVT:s samarbetspartners finns i Stockholmsområdet och ca 40 procent i övriga landet. Av de produktionsbolag som levererade tjänster för mer än en miljon kronor 1999 kommer dock den absoluta merparten, ca 70 procent, från Stockholmstrakten.

### *Särskilt om kvalitetsmedel*

Kvalitetsmedlen har fördelats i särskild ordning till olika programprojekt. Ungefär två tredjedelar av medlen har använts till produktionsutläggningar och samproduktioner, vilket får stort genomslag i de siffror som redovisas ovan. Hälften av programmen produceras, enligt SVT, i Stockholm och hälften i regionerna, främst regionerna Syd och Väst.

Hälften av medlen har använts till dokumentärer av olika slag, en tredjedel har gått till drama/långfilm och resterande medel till program för barn och unga. Som framgår ovan har kvalitetsmedlen lett till en kraftig ökning av samarbeten med utomstående producenter och förvärv av program.

### *SVT:s synpunkter*

SVT:s synpunkter när det gäller produktionsutläggningar sammanfaller med vad jag redovisat tidigare om utomståendes medverkan. SVT:s strävan är att minska graden av egenproduktion, vilket, enligt företaget, kommer att leda till att en större del av produktionen görs av fristående producenter och produktionsbolag.

SVT påpekar emellertid att förutsättningarna för att bygga programutbudet på extern medverkan i form av samproduktioner, utläggningar och inköp varierar mellan olika programkategorier. För programområden som Nyheter, Sport och Fakta anses det nödvändigt att ha en hög självförsörjningsgrad, dvs. egenproduktion. För programområden som Fiktion och Nöje är däremot samarbete med fristående producenter naturligt.

### 7.2.5 Sammanfattande bedömning

Radio och TV i allmänhetens tjänst har en viktig roll i det svenska medielandskapet på alla nivåer. Även om den nationella nivån är den enskilt mest uppmärksammade och konkurrensen där är mest omfattande, så är public service-företagens bidrag till mångfalden, relativt andra medieföretag, ofrånkomligen störst genom att hela landet kan speglas och representeras och att människor från hela landet deltar i programverksamheten på lokal och regional nivå. Public service-företagens decentraliserade organisation utgör en förutsättning för detta.

Det moderna Sverige är inte en centralistisk enhetsstat. Tvärtom är Sverige ett allt mera mångkulturellt samhälle med ett påtagligt, och i viss utsträckning växande, lokalt och regionalt självstyre. Public service-företagen bör ges en god förmåga att kunna upphäva lokala och regionala mediemonopol på en marknad som i allt större utsträckning domineras av ett fåtal aktörer. Detta gäller inte minst på de lokala marknaderna, där situationen på tidningsmarknaden slår hårt. Endast på ett par utgivningsorter i landet kan konkurrensläget sägas vara jämt mellan olika tidningsägare. Bara på femton utgivningsorter i landets 289 kommuner är det fler än en ägare som utger tidningar. Tendensen på senare år är att andratidningarna får det allt svårare. De lokala radionyheter som förekommer i den kommersiella lokalradion är i många fall av blygsam omfattning och sker i flera fall i samverkan med tidningen på orten.

Det är viktigt att den regionala och lokala organisationen har tillräckliga resurser för att mångfalden, både vad gäller lokal representation i riksutbudet och mångfalden i bevakning m.m. på den regionala och lokala nivån, skall främjas. En decentralisering av viktiga beslutsfunktioner runt om i landet borgar för ett reellt medbestämmande i programproduktionen. Dessutom bör public service-verksamhetens omfattande resurser och uppdrag kunna stimulera den fria produktionsmarknaden i olika delar av landet. Bl.a. därför skall även produktion på regional och lokal nivå ske genom ökat anlitande av fria producenter.

Jag kan konstatera att de särskilda krav som statsmakterna ställt på programföretagen i stor utsträckning efterlevs.

- Kravet att 55 procent av allmänproduktionen skall ske utanför Stockholm uppfylls under perioden 1996–1999 av både SR och SVT.
- Kravet att öka utomståendes medverkan under perioden uppfylls av SVT och UR, medan SR:s resurser för detta minskar.
- Kravet på SVT att öka utläggningar av produktion, samproduktioner och inköp av svenska program uppfylls genom en kraftig ökning av resurser, till stor del beroende på de särskilda kvalitetsmedlen.

Att SR ännu inte lyckats öka andelen utomståendes medverkan under tillståndsperioden förklaras enligt företaget av för lite resurser totalt sett. Jag har förståelse för SR:s förklaring att den elvaprocentiga besparingen på företaget under perioden 1995–1998 fått negativa konsekvenser, men företaget har samtidigt varit medvetet om den prioritering som regering och riksdag har gjort. Andelen utomståendes medverkan har sjunkit under samtliga de första tre åren av nuvarande tillståndsperiod. SR förklarade tidigt för regering och riksdag att företaget skulle få problem med utomstående medverkan, särskilt mot bakgrund av att jämförelseåret kom att bli år 1996. Jag kan dock konstatera att företaget i sitt budgetunderlag för år 1998 (lämnades i mars 1997) uttalade att man avsåg öka utomståendes medverkan under tillståndsperioden fram till år 2001. SR är ensamt bland de tre företagen om att hävda att en ytterligare ökning inte går att genomföra med nuvarande resursnivå. Jag konstaterar att SR under åren 2000 och 2001 har möjlighet att öka andelen utomståendes medverkan för att nå upp till villkoren i sändningstillståndet.

Generellt kan jag konstatera att public service-företagen över tid framgångsrikt har lyckats fördela produktion från Stockholm till distrikten. Public service-verksamheten är en decentraliserad organisation, även om stora andelar av resurserna fortfarande finns i Stockholm. Public service-företagen är också några av landets absolut största arbets- och uppdragsgivare inom kulturområdet och radio- och TV-området i stort.

Ett av argumenten för att programföretagen i huvudsak skall ha fri bestämmanderätt i organisationen av verksamheten har varit att den praktiska ledningsfunktionen inte bör föras upp på regerings- och riksdagsnivå. För att formulera precisa krav som skall gälla för en hel tillståndsperiod krävs god kännedom om de praktiska förutsättningarna inom respektive företag. Den principiella inställningen har varit att det är styrelsernas och företagsledningarnas sak att utifrån de allmänna riktlinjer som anges i villkor och i förhållande till övrigt utbud på radio- och TV-områdena bestämma den närmare inriktningen av programverksamheten.

Kvotering är en trubbig metod. Programformer och programproduktion utvecklas och förändras ständigt. Det är svårt att formulera en rimlig nivå på kvoteringen av den verksamhet man vill förändra. För hårt drivna krav på exempelvis utläggningar kan riskera att leda till att det blir svårt att i praktiken tillämpa eller leva upp till andra delar av public service-uppdraget.

De villkor som formuleras beträffande företagens inre organisation bör vara så utformade att organisatoriska förändringar som motiveras av

utvecklingen på medieområdet och ett effektivt resursutnyttjande inte hindras.

Samtidigt visar genomgången ovan att det i mångt och mycket handlar om att utarbeta bra system att redovisa resultat som belyser relevanta frågeställningar om verksamhetens organisation. Företagen bör därför även fortsatt redovisa såväl hur resurser och personal som andel av den totala produktionen fördelas mellan olika delar av landet. En sådan redovisning kan med fördel också innefatta uppgifter som beskriver fördelningen av produktionsresurser generellt inom företagen och vad som kännetecknar exempelvis de utomstående medverkande som deltar i programföretagens verksamhet. Företagens redovisning i övrigt avseende de frågor som jag behandlar här bör kunna förbättras och förtydligas. Frågan om hur redovisningen kan ges den mest ändamålsenliga utformningen bör kunna hanteras i samförstånd mellan regeringen och programföretagen i arbetet med att formulera de närmare riktlinjerna i sändningstillstånd och anslagsvillkor inför kommande tillståndsperiod.

Att välja just sista året i en tillståndsperiod som jämförelsepunkt för en ökning av en viss verksamhet har sina sidor. Å ena sidan krävs någon referenspunkt och då kan sista året vara ett naturligt val. Å andra sidan bör det jämförelseår man väljer representera ett ”normalår”. Om man inte vill knyta jämförelsen till ett specifikt år kan man välja att jämföra med ett genomsnitt under hela föregående tillståndsperiod. Min uppfattning är att regering och riksdag bör vara uppmärksamma på det faktum att valet av utgångspunkt för ett krav på ökade insatser får olika betydelse för de tre företagen beroende på varje företags förutsättningar. I den mån särskilda krav skall ställas kan det därför behöva tas hänsyn till företagens olika förutsättningar.

Vid samtal med företrädare för programföretagen på regional och lokal nivå framstår det som klart att kravet på att en viss andel av allmänproduktionen skall ske utanför Stockholm har betydelse. Även om mitt underlag inte bygger på ett omfattande intervjumaterial är min bestämda uppfattning att statsmakterna även fortsatt behöver markera vikten av en fortsatt hög andel lokal och regional närvaro i public service-företagens verksamhet.

Jag har inte prövat att föreslå radikalt ändrade villkor. Som jag ser det finns dock anledning att markera att den nuvarande decentraliserade organisationen, både vad gäller dess andel av produktionen och företagens resurser, minst bör upprätthållas. Att det allmänna ställer upp vissa villkor är viktigt för att motverka centralisering.

## 7.3 Nyhetsverksamheten inom SVT

Det hittillsvarande sättet att organisera nyhetsverksamheten inom SVT går tillbaka på 1966 års riksdagsbeslut att inrätta en andra TV-kanal och de uttalanden som då gjordes om att det från opinionsbildningens synpunkt var önskvärt med en långtgående spridning av nyhetsurval, analyser och kommentarer. En övergripande tanke med hela tvåkanalsreformen var de möjligheter till ett system med stimulerande tävlan mellan kanalerna för att främja mångfalden som då öppnades.

Riksdagen beslutade såväl 1978 (avtalsperioden 1979–1986) som 1986 (avtalsperioden 1986–1992) att SVT skulle ha två från varandra fristående nyhetsredaktioner. Inför beslut om 1993 års avtal (avtalsperioden 1993–1996) anförde föredraganden att det ökade nyhetsutbud som fanns tillgängligt genom TV4 ännu inte nått sådan täckning att det motiverade en minskning av SVT:s nyhetsuppdrag. Kravet på separata nyhetsredaktioner kvarstod därför. Föredraganden anförde emellertid följande: ”Eftersom jag framför allt tänker på redaktionerna i deras funktion vad gäller nyhetsurval, analyser och kommentarer, innebär vad jag nu sagt att det ändå bör vara möjligt med ett samarbete mellan de två kanalernas nyhetsredaktioner. Det kan exempelvis röra sig om gemensamt utnyttjande av utrikeskorrespondenter eller samutnyttjande av personal för att i ett sammanhang utföra uppdrag för olika nyhetsredaktioner.” (prop. 1991/92:140 s. 61–62.).

I anslagsvillkoren för SVT föreskriver regeringen att *SVT skall ha två självständiga nyhetsredaktioner och att även text-TV skall ha en separat redaktion*. I propositionen inför beslutet förs inga ytterligare resonemang om motiven för dessa krav (prop. 1995/96:161).

I både SR:s och SVT:s sändningstillstånd stadgas dessutom att ”*nyhetsförmedling och samhällsbevakning skall utgå från olika perspektiv, så att händelserna inte ensidigt värderas från Stockholms utgångspunkter*”. För SVT:s del skriver regeringen att andelen nyhetsinslag som producerats i distrikten ökat under den senaste tioårsperioden. ”Detta är en glädjande utveckling som bör fortsätta” (prop. s. 78–79). Vidare: ”För att säkerställa den nödvändiga perspektivförskjutningen måste SVT under tillståndsperioden fortsätta att vidta åtgärder av såväl organisatoriskt som annat slag. Dessa skall innefatta utlokalisering från Stockholm av redaktioner eller kvalificerade beslutsfunktioner inom samhällsbevakningen. Distriktens resurser för nyheter och samhällsbevakning skall fortsatt förstärkas (prop. s. 79)”.

SVT har vid flera tillfällen framfört önskemål om att kvalitativt kunna förstärka sin nyhetsverksamhet och samtidigt uppnå samordningsvinster, något som länge ansågs kunna uppnås genom en samman-

slagning av nyhetsredaktionerna (bl.a. inför riksdagens beslut 1994 om besparingar på public service-verksamheten; se 1994/95:KrU26, s. 15).

Under 1999 gjordes på uppdrag av SVT:s styrelse en intern utredning som kom fram till ett förslag om en omorganisation av SVT:s nyhetsverksamhet. Det förslaget ligger till grund för den omorganisation som nu sker i företaget. I det följande ges en översiktlig beskrivning av den nya organisationen. Därefter redogörs för de motiv och argument SVT anför för den nya organisationen och på vilket sätt SVT anser att syftena bakom statsmakternas reglering ändå kan nås.

### 7.3.1 Omorganisation av SVT:s nyhetsverksamhet

Sedan kravet på två nyhetsredaktioner infördes har omvärlden, enligt SVT, förändrats på ett avgörande sätt, inte minst genom den tekniska utvecklingen. Grunden för en fungerande organisatorisk uppdelning av nyhetsverksamheten blir därmed inte i första hand den plattform där de sänds. Samma nyheter kan i digital form publiceras på många olika plattformar; i någon TV-kanal, på Internet eller på annat sätt. Dessutom innebär tillkomsten av SVT24 att ytterligare en självständig nyhetsredaktion nu finns inom SVT.

SVT anser att det i längden är omöjligt att kunna upprätthålla kvaliteten i verksamheten med en självförsörjning av resurser på varje redaktion. Nuvarande ordning innebär ett dubbelarbete som långt ifrån alltid är journalistiskt motiverat. Dessutom pekar SVT på att den tekniska utvecklingen leder till att det i dag finns helt andra möjligheter än tidigare att arbeta enkelt och rationellt inom företaget. Genom datoriseringen kan SVT:s olika nyhetsredaktioner dela på grundmaterialet för nyhetsbevakning, enskilda medarbetare kan få en överblick över hela nyhetsverksamheten, vilket sammantaget bedöms leda till att mer kraft och energi kan ägnas åt den egentliga journalistiska verksamheten.

SVT:s styrelse har därför beslutat om en förändring av SVT:s nyhetsorganisation. Omorganisationen innebär att en central *nyhetsdesk* inrättas som en gemensam samordnings- och bokningscentral för olika funktioner. Nyhetsdesken har dock inte ansvar för några egna sändningar. Från nyhetsdesken kommer de olika nyhetsredaktionerna inom SVT att hämta de resurser som behövs för att utföra de olika nyhetsuppdrag redaktionerna har. Till nyhetsdesken knyts produktionspersonal och reportrar, översättare, arkiv och grafik, m.fl. Även utrikeskorrespondenterna knyts dit. Varje nyhetsredaktion för de olika programmen i SVT, t.ex. Aktuellt och Rapport, kommer dock att behålla ett antal nyckelmedarbetare, bl.a. ansvarig utgivare, redaktörer, programledare, kommentatorer och planerare.

Omorganisationen innebär alltså, enligt SVT, inte någon förändring av principen om självständiga nyhetsredaktioner inom SVT, men däremot en kraftig förändring mot ett gemensamt resursutnyttjande. SVT pekar på att detta arbetssätt även tillämpas av BBC, där samarbetet dessutom inkluderar BBC Radio.

Utgångspunkterna för den aktuella omorganisationen är att förbättra nyhetsservice och nyhetsberedskap samt stärka SVT:s förmåga till granskning och fördjupning. Dessutom menar SVT att det nu föreslagna arbetssättet kommer att öka snabbheten i nyhetsförmedlingen. Ett annat viktigt argument är de rationaliseringsvinster som en samordning av SVT:s totala resurser för nyheter förväntas ge. Genom att tydligare än i dag definiera redaktionernas självständighet i termer av eget nyhetsurval, egna analyser och självständiga kommentarer skapas, enligt SVT, bättre förutsättningar för en mångfald och spegling av hela landet.

SVT anser att kravet på två separata nyhetsredaktioner framstår som allt mer obsolet i ljuset av utvecklingen av nyhetsverksamhet i konkurrerande kanaler och medieverksamheten generellt. Att kravet kvarstår skapar, enligt SVT, osäkerhet om vilka förändringar företaget kan göra för att skapa en effektivare och mer modern nyhetsverksamhet.

### 7.3.2 Sammanfattande bedömning

Nyhetsverksamheten inom public service-företagen är en central del av programverksamheten. Nyhetsprogrammen upptar en stor del av programföretagens sändningstid. Sändningarna når hela befolkningen och stora delar av befolkningen tar också del av programmen flera gånger i veckan. Undersökningar visar att förtroendet i stor utsträckning hänger samman med företagens trovärdighet och pålitlighet, särskilt inom programområden som nyheter och samhälle. De två mest använda nyhetsprogrammen bland alla etermedier är Rapport och Aktuellt (se kap. 5).

Regleringen från riksdag och regering syftar till att nyhetsverksamheten skall vara organiserad så att en reell mångfald i nyhetsurval, analyser och kommentarer kan bli verklighet. Samtidigt finns en frihet för företagens styrelser och ledningar att, utifrån de allmänna målen med verksamheten och det regelverk som finns, bedriva verksamheten så att angivna syften uppfylls.

Det är, enligt min mening, viktigt att programföretagen i allmänhetens tjänst kan anpassa sig till det förändringstryck som den föränderliga mediesituationen medför och organisera sin verksamhet på det mest effektiva sättet. Samtidigt skall verksamheten uppfylla de grundläggande syften som public service-uppdraget bygger på, vilket bl.a. innebär ett behov av stor öppenhet om viktiga förändringar i verksam-

hetens inriktning. Public service-uppdraget har alltid inneburit en rad svåra balansgångar mellan olika intressen. Avvägningen mellan en ekonomiskt rationell organisation och mångfald i perspektiv m.m. är naturligtvis en sådan balansgång.

En annan omständighet som bör beaktas är den som rör konkurrenssituationen när det gäller nyhetsverksamhet, främst i TV. När statsmakterna första gången formulerade kravet att SVT skall ha två självständiga nyhetsredaktioner var SVT ensamt i Sverige om att sända nyheter i TV. Det var i den situationen rimligt att de två TV-kanalerna skulle vara utrustade med var sin självständig och fullt utrustad redaktion för att skapa förutsättningar för en mångfald i nyhetsurval, analys och kommentarer.

Sedan början på 1990-talet har konkurrenssituationen på hela mediemarknaden hårdnat. I dag kan stora delar av Sveriges befolkning ta emot ett stort antal TV-kanaler, varav flera sänder någon form av nyheter. Det är dock värt att påminna om att en tredjedel av landets befolkning fortfarande endast har tillgång till tre TV-kanaler, SVT1, SVT2 och TV4 och att nyhetsverksamheten i flertalet andra kanaler dessutom är av begränsad omfattning.

När det gäller nyhetsverksamheten inom SVT har statsmakterna ansett, normalt i bred politisk enighet, att värdet av mångfald i nyhetsvärdering, perspektiv och urval är så viktigt att det motiverat särskild reglering i form av kravet på två självständiga nyhetsredaktioner.

Frågan är i vilken grad dessa grundläggande syften kan uppfyllas även med en förändrad organisation. Enligt min mening är inte anslagsvillkoret i sig det viktiga. Även om det skulle strykas är grundambitionerna om mångfald bakom de villkor regering och riksdag ställt lika viktiga i dag som i en tid då SVT var ensamt på TV-området. Allt talar därför enligt min mening för att SVT även i framtiden, oavsett villkorens utformning och nyhetsverksamhetens organisationsform, måste hävda en vidsträckt yttrandefrihet och mångfald i verksamheten och att avgörande beslut om nyhetsvärdering, urval m.m. inte samlas på få händer.

Jag kan konstatera att SVT:s styrelse nu fattat ett beslut om att genomföra en omorganisation av nyhetsverksamheten där de viktigaste motiven är att stärka den gemensamma planeringen och samordningen, öka inslaget av granskning och fördjupning, tydligare definiera redaktionernas självständighet för att garantera mångfald samt att använda tillgängliga resurser så rationellt som möjligt. Detta är naturligtvis ambitioner som ligger väl i linje med uppdraget.

Det är dock väsentligt att noga följa upp den nya organisationens verksamhet och att SVT redogör för i vilken mån den nya organisationen lever upp till de syften som ligger bakom omorganisationen.

De samordningsvinster som SVT anser sig kunna göra genom sammanslagningen av gemensamma resurser för nyhetsverksamheten bör nu kunna användas till en ökad satsning på fördjupande insatser i nyhets- och samhällsjournalistiken. En sådan satsning bör även kunna komma den regionala verksamheten till del, vilket också är något som förutsatts i förarbetena inför nuvarande tillståndsperiod. Som jag framhållit i andra delar av detta betänkande är en av public service-företagens viktigaste funktioner att bidra till mångfald där lokala och regionala mediemonopol annars skulle uppstå. Detta gäller inte minst nyhetsverksamheten.

Jag bedömer att verksamheten kan klara att uppfylla kravet på mångfald i nyhetsvärdering, urval och nyhetsförmedling, samtidigt som den kan organiseras på ett sätt som stärker företagets samlade nyhetsverksamhet och leder till ett effektivare resursutnyttjande. Kravet i anslagsvillkoret kan därför tas bort.

# 8 Utbildningsprogram i radio och TV

## 8.1 Inledning

Sveriges Utbildningsradio AB (UR) har i uppdrag att producera utbildningsprogram för radio och TV i allmänhetens tjänst. Med en omsättning på drygt 305 mkr och med 285 anställda är UR det minsta företaget inom public servicesfären. Intäkterna kommer huvudsakligen från TV-avgifter, ca 260 mkr, men UR får också betydande intäkter, ca 40 miljoner kronor, från affärsdrivande sidoverksamheter. Dessutom får UR ett statsanslag på ca 5 mkr för kompetensutveckling av lärare.

UR har egen sändningsrätt men utnyttjar sändningstid i SR:s och SVT:s kanaler. UR:s sändningstillstånd liknar i många avseenden SVT:s och SR:s sändningstillstånd exempelvis när det gäller krav på opartiskhet och saklighet samt krav på program för funktionshindrade och minoriteter. Tillståndet skiljer sig främst genom att det anger ett antal områden inom vilka UR skall göra program: förskola, ungdomsskola, högskola och vuxenutbildning. Programmen skall främst inriktas på att förstärka, bredda och komplettera de utbildningsinsatser som görs av andra inom dessa utbildningsområden. Programmen skall utformas så att de i skälig omfattning tillgodoser olika utbildningsbehov och intressen hos befolkningen. Användarna skall även ges möjligheter att framföra synpunkter och önskemål på verksamheten.

UR:s verksamhet utreddes för några år sedan av Distansutbildningskommittén (DUKOM). I betänkandet Utbildningskanalen (SOU 1997:148) föreslogs att UR skulle delas i två fristående bolag. Ett bolag för produktion av läromedel och ett bolag för utsändning av utbildningsprogram. Produktionen av de program som inte var utbildningsprogram skulle enligt förslaget tas över av SVT och SR. Förslagen genomfördes dock inte. I december 1998 beslutade riksdagen istället att förlänga UR:s sändningstillstånd till utgången av år 2001.

Frågan om UR:s framtida organisation och finansiering är alltjämt aktuell. Av denna utrednings direktiv framgår att den del av UR:s program som är att betrakta som läromedel står till förfogande som en fri nyttighet för användarna eftersom de finansieras genom TV-avgiften. Merparten av utbildningsprogrammen distribueras via radio och TV

trots att de i huvudsak endast används i bandad form. Mot denna bakgrund har utredningen i uppgift att redovisa hur stor del av UR:s medelstilldelning som används för program som helt eller huvudsakligen är avsedda att användas inom utbildningsväsendet. Vidare skall en analys göras av konsekvenserna av att denna verksamhet inte finansierades via TV-avgiften utan direkt av brukarna eller på annat sätt.

Direktiven ger uttryck för att det är möjligt att särskilja program riktade till utbildningsväsendet (hädanefter kallat utbildningsprogram) från andra typer av program (hädanefter kallat allmänna eller folkbildande program) som UR producerar. Definitioner av utbildningsprogram respektive allmänna program är viktiga att göra eftersom definitionerna ringar in UR:s respektive de andra programbolagens ansvarsområden. Utbildningsprogrammen kan rikta sig till både utbildningsväsendet och enskilda individer – det som särskiljer dem från andra program är att de primärt syftar till ett systematiskt inlärande av ett visst ämne. Programmen, t.ex. franskakursen ”Pique-nique”, ges ofta i serieform och kompletteras med kursmaterial. Allmänna eller folkbildande program, å andra sidan, riktar sig inte till utbildningsväsendet och syftar inte till systematiskt inlärande utan snarare allmänbildning.

Frågan om en uppdelning av UR:s program och en alternativ finansiering av UR:s utbildningsprogram inrymmer i sig ett antal frågor som berör själva grundvalarna för UR:s verksamhet. Mot bakgrund av riksdagens ställningstagande år 1998 om att UR:s villkor skulle beredas i samband med de övriga programbolagens villkor samt för att kunna föra ett resonemang om indelningen av UR:s programverksamhet och finansieringen av UR:s utbildningsprogram har jag, utöver direktiven, bedömt det som nödvändigt att fördjupa analysen kring frågor om:

- Är produktion av utbildningsprogram en del av public serviceuppdraget? Vilken inriktning har riksdag och regering tänkt att UR:s verksamhet skall ha?
- Mot bakgrund av statmakternas ställningstaganden om UR:s inriktning – är allmänna/folkbildande program en del av UR:s uppdrag?
- Hur stor del av UR:s medelstilldelning används för program som huvudsakligen används inom utbildningsväsendet? Är en uppdelning av UR:s programverksamhet i utbildande och allmänna/folkbildande program möjlig att göra mot bakgrund av den verksamhet UR bedriver? Kan utbildningsprogram finansieras på annat sätt än via TV-avgiften?
- Hur används UR:s program? Vilken nytta har användarna av programmen?
- Finns konkurrenter till UR på marknaden för läromedel?

- Vilka trender gäller för utbildningsprogram i andra länders public service-företag?
- Hur ser utbildningsbehoven ut i framtiden?
- Vilka synsätt har SVT och SR när det gäller utbildnings- och allmänna/ folkbildande program?

## 8.2 Statsmakternas intentioner med utbildningsprogram i radio och TV

År 1928 inleddes ett samarbete mellan Skolöverstyrelsen och Radiotjänst med sändningar av skolradio, främst språkkurser. Efterhand ökade kursverksamheten och bedrevs från år 1958 inom ramen för den s.k. radioskolan för vuxna som år 1964 ombildades till en sektion för vuxenundervisning. Skol-TV-sändningar inleddes år 1961 och år 1964 bildades en avdelning för utbildningsprogram inom Sveriges Radio. Under 60-talet startades också ett antal kommunala AV-centraler (audiovisuella centraler) för kopiering och distribution av TV- och radioprogram till skolorna.

Under 1960-talet skedde en stark ökning av antalet utbildningsprogram i radio och TV. Utvecklingen stod i samklang med utbildningsexpansionen i samhället i övrigt.

### *Utbildningsradion bildades 1977*

Expansionen aktualiserade avgränsningen mellan olika typer av utbildningsprogram. Vid sidan av verksamheten inom Sveriges Radio byggde staten upp egna produktionsresurser genom att TRU-kommittén (Television och Radio i Utbildningen) tillsattes år 1967. Genom en sammanslagning av produktionsverksamheten i TRU-kommittén samt SR:s utbildningsprogramverksamhet bildades Utbildningsradion år 1977 (prop. 1977/78:91, KrU 24, rskr. 337).

Riktlinjerna för UR:s verksamhet fastställdes av riksdagen redan året innan (prop. 1975/76:110, UbU 1976/77:8, rskr. 46).

### *UR gavs i uppdrag att främst producera program för utbildningsväsendet*

Av riksdagsbeslutet från år 1976 framgår att syftet med att bilda UR var att tillgodose behovet av ljud- och bildprogram för olika delar av utbildningsväsendet. Utbildningsprogrammen skulle användas som

läromedel inom förskolan, ungdomsskolan, högskolan och vuxenundervisningen. Programmen skulle i första hand produceras för att etersändas. UR gavs också möjlighet att som komplement till programmen producera tryckta läromedel. UR fick rätt att utföra beställnings- och samarbetsprojekt med andra parter samt rätt att sälja tekniska tjänster. Det beslutades att UR:s verksamhet skulle finansieras över statsbudgeten. UR fick dock inte ensamrätt på utbildningsprogram i public service. Sveriges Radio AB och Sveriges Lokalradio AB skulle även i fortsättningen ha möjlighet att producera program av utbildningskaraktär.

*UR:s inriktning ifrågasätts*

I samband med att riksdagen våren 1986 fattade beslut om en ny tillståndsperiod (prop. 1985/86:99, KrU 1985/86:21, rskr. 343) för Sveriges Radio AB prövades också frågan om UR:s fortsatta inriktning.

Av propositionen framgår att regeringen urskiljde två olika programtyper i UR:s verksamhet: ”Uppdelningen mellan folkbildningsprogram och utbildningsprogram är inte skarp, men det går enligt min mening ganska väl att skilja sådana program som – utan att primärt syfta till systematisk inlärning – är allmänbildande och kunskapsberikande, från program som ingår i olika former av utbildningssatsningar.” Regeringen menade vidare att ett folkbildningsansvar åvilade samtliga bolag inom public service-organisationen. Mot bakgrund av detta föreslog regeringen att moderbolaget borde pröva förutsättningarna att sammanföra UR:s förskoleverksamhet med barnredaktionerna på TV samt att inriktningen av UR:s vuxenutbildningsverksamhet borde övervägas. Samtidigt borde Utbildningsradion få möjlighet att genom efterbearbetning göra en del av SVT:s och SR:s allmänna program tillgängliga för utbildningsändamål. Regeringen föreslog även att moderbolaget borde överväga om UR:s tekniska resurser kunde avvecklas. Man föreslog att UR istället skulle köpa dessa tjänster av de övriga bolagen i koncernen. Ett ytterligare förslag i propositionen var att moderbolaget i större utsträckning borde pröva möjligheterna att göra UR:s verksamhet självfinansierande. Etersändningarna borde kompletteras eller ersättas med kassettdistribution. Vidare borde möjligheterna att låta användarna betala för en del av UR:s material undersökas.

Regeringen ansåg dock att ytterligare underlag borde tas fram inför ställningstaganden om UR:s framtid. ”Vad som främst krävs är en bestämning av UR:s olika roller, nämligen som utbildningsanordnare, som producent av utbildningsmaterial och som producent av utbild-

ningsprogram. Det bör övervägas om UR:s verksamhet kan renodlas”. I riksdagsbehandlingen av propositionen gick utskottet i princip på samma linje som regeringen.

Till avtalet mellan staten och UR för perioden 1 juli 1986 till 30 juni 1992 fogades en protokollsanteckning om att UR skulle ta fram ett underlag för en bestämning av UR:s olika roller. I underlaget skulle också ingå en redovisning av möjligheterna till självfinansiering av UR:s verksamhet. UR lämnade ett underlag till regeringen som behandlades i samband med budgetpropositionen för år 1997/98. Det föredragande stasrådet hade inget att invända mot UR:s beskrivning av sin verksamhet.

Från år 1985 har UR:s verksamhet finansierats med TV-avgifter.

*UR:s produktion av folkbildnings- eller allmänna program accepteras*

År 1990 tillsatte dåvarande SR-koncernen en intern arbetsgrupp med representanter från UR. Syftet med gruppens arbete var att renodla programverksamheten så att den enbart tillgodosåg utbildningsändamål. År 1990 redovisade arbetsgruppen några alternativ för en renodling av programverksamheten och UR:s framtida organisation bl.a. en integrering av UR:s verksamhet i SVT och SR. UR var kritiskt till arbetsgruppens förslag och utvecklade sin syn i ett särskilt avsnitt i anslagsframställan för år 1992. I anslagsframställan fastslogs att UR både tillhörde rundradiovärlden och utbildningsvärlden: ”Ett alltför snävt mediepolitiskt eller utbildningspolitiskt perspektiv kan missgynna utbildningsprogramverksamheten”. Med andra ord var det enligt UR förenligt med dess uppdrag att producera både folkbildnings- och utbildningsprogram.

I beslutet inför tillståndsperioden 1993–1996 (prop. 1991/92:140, bet. 1991/92 KrU28, rskr. 1991/92: 329) tycks regeringen ha tagit intryck av UR:s argumentering. UR:s produktion av allmänna program får sitt stöd i propositionen: ” I likhet med nu bör barnprogram och program av allmänt folkbildande karaktär också produceras”. Kulturutskottet hade inget att invända mot dessa formuleringar.

Inför den kommande tillståndsperioden föreslog regeringen (prop. 1995/96:161) att UR:s uppdrag i princip skulle vara oförändrat. Regeringen avstod från att göra några förändringar i verksamheten eftersom en utredning om distansmetoder inom utbildningen (U 1995:7) nyligen tillsatts. Tillståndstiden begränsades dock till två år i avvaktan på utredningens förslag. Riksdagen godkände förslagen (bet. 1995/96: KrU 12, rskr. 1995/96:297).

*DUKOM:s förslag och riksdagens ställningstaganden*

År 1997 lämnade DUKOM sitt betänkande. Förslagen som präglades av de tankegångar som funnits på 80-talet innebar att UR skulle delas i två från varandra fristående bolag.

Det ena bolaget *Utbildningskanalen* skulle överta UR:s sändningstillstånd och ansvara för anskaffning och sändning av utbildningsprogram i radio och TV. Företaget skulle arbeta på uppdrag av utbildningsväsendet men finansieras med rundradiomedel. Programmen föreslogs sändas i en digital kanal och övergångsvis i SR:s och SVT:s analoga kanaler. Den del av UR:s verksamhet som producerade program som saknade en klar utbildningsinriktning t. ex. allmänt folkbildande program, förskoleprogram samt program för funktionshindrade och minoriteter föreslogs tas över av SR och SVT.

Det andra bolaget *Produktionsföretaget* skulle producera utbildningsprogram för radio och TV samt multimedieprodukter för utbildningsändamål. Företaget skulle vara fristående och i övrigt drivas på marknadsmässiga villkor. Inledningsvis borde det ägas av staten.

Omkring hälften av remissinstanserna stödde förslagen medan tio procent av remissinstanserna inte gjorde det. Övriga instanser tog inte ställning utan menade att förslagen krävde ytterligare utredning. Starkast stöd för en utbildningskanal gav företrädare för utbildningssektorn, bl.a. kommuner och högskolor. En del av remissinstanserna menade att UR:s program inte varit anpassade till utbildarnas behov och att en utbildningskanal skulle kunna ge utbildningsanordnarna ett större inflytande över programverksamheten. De som var emot förslaget menade att UR:s verksamhet inte gick att renodla till att bli något som vände sig direkt till utbildningsanordnare. Public service-uppdraget borde behållas. Bland de som gav sitt stöd till idén med två bolag var det dock många som reserverade sig mot olika delar i förslaget. Betänkandet gav enligt flera remissinstanser inte svar på avgörande frågor såsom sändningstidernas fördelning, formerna för utbildningsanordnarnas inflytande, kostnader m.m.

DUKOM:s förslag genomfördes inte. Riksdagen beslutade år 1998 att istället förlänga UR:s sändningstillstånd till år 2001. Beslutet motiverades bl.a. med att tidslängden för UR:s sändningstillstånd skulle överensstämma med SVT:s och SR:s tillståndsperiod (bet. 1998/99:KU6, rskr. 1998/99:100 samt yttr. 1998/99:KrU2y). Kulturutskottet betonade att önskvärda förändringar i företaget, t.ex. med anledning av den digitala utvecklingen, borde kunna genomföras under den förlängda tillståndsperioden och inte skjutas upp i avvaktan på kommande beslut om UR:s framtid.

## 8.3 Folkbildningsansvaret

*Inget uttryckligt stöd för folkbildningsansvar i UR:s sändningstillstånd*

Redan i det första avtalet år 1925 med AB Radiotjänst föreskrevs att företaget skulle befrämja folkbildning och folkupplysning. Under 1980-talet fann regeringen anledning att påminna om detta. Regeringen ansåg att SVT och SR nedprioriterade sitt folkbildningsansvar genom att dessa hänvisade till att UR främst producerade den typen av program.

I propositionen 1985/86:99 föreslogs därför att en föreskrift om bolagens folkbildningsansvar borde föras in i sändningstillstånden inför den kommande avtalsperioden. Folkbildande program definierades som program som inte syftar till systematisk inlärning utan är allmänbildande och kunskapsberikande. I avtalen mellan staten och SVT och SR har det sedan år 1986 framgått att programutbudet som helhet skall präglas av folkbildningsambitioner.

Av avtalen mellan staten och UR framgår inte något sådant särskilt folkbildningsansvar. Av nuvarande sändningstillstånd framgår bl.a. att UR:s programverksamhet skall bedrivas inom utbildningsområdena förskola, ungdomsskola, högskola och vuxenutbildning. Inom UR har man tolkat sändningstillståndet så att vuxenutbildningsuppdraget även inkluderar ett folkbildningsuppdrag.

*Statsmakternas definition av folkbildande program är allmänt hållen*

Regeringens uttalanden om folkbildningsuppdraget har varit ganska sparsamma. I proposition 1995/96:161 inför nuvarande tillståndsperiod sägs att programbolagens utbud som helhet skall präglas av folkbildningsambitioner. Folkbildningsuppdraget innebär att programmen skall utformas så att utrymme ges åt en mångfald av åsikter och meningsriktningar samt att hänsyn tas till olika förutsättningar hos befolkningen. Programmen skall skapa förutsättningar för den insikt i och förståelse för samhället som en levande demokrati kräver. Riksdagen hade inget att tillägga när det gäller folkbildningsansvaret (bet. 1995/96:KrU12, rskr. 1995/96:297).

*Många program är folkbildande*

I sin ansökan om en digital TV-kanal beskriver UR folkbildning enligt följande: UR:s folkbildande program riktar sig både till den allmänna publiken och till organiserad studieverksamhet exempelvis i folkbildningens regi. Med programmen vill UR bidra till allmänbildning och

förbättrade grundkunskaper. De folkbildande programmen vänder sig i synnerhet till personer med kort grundutbildning. Exempel på folkbildande program är sådana som ger fördjupning och bakgrund till händelser i världen och i Sverige. Det kan vara magasinsprogram med korta kurser inom exempelvis hem och fritid eller program som tar upp skilda samhälls- och kulturfrågor men även arbetsliv, ekonomi, naturvetenskap och miljö.

I sin public service-redovisning för år 1999 redovisar SVT att nyhetsprogrammen samt de granskande och debatterande programmen har en folkbildande karaktär. Även faktaprogram inom exempelvis teknik, naturvetenskap och konsumentfrågor har folkbildande ambitioner. Sammantaget är det många program inom flertalet av SVT:s genrer (även barnprogram som t.ex. Hjärnkontoret) som enligt SVT bedöms ha en folkbildande karaktär. SVT tolkar folkbildningsuppdraget som att det inte är SVT:s uppgift att sända program som har ett uttalat didaktiskt syfte eller att vissa program i tablån skall kunna rubriceras som folkbildningsprogram. SR menar, i linje med nuvarande sändningstillstånd, att det är helheten i programutbudet som skall präglas av folkbildningsambitioner. Detta innebär, enligt SR, att folkbildningsuppdraget skall ses som en beskrivning av vad som uppnås hos lyssnarna genom det samlade programutbudet snarare än en beskrivning av en viss typ av program.

## 8.4 Inriktningen av UR:s program

### 8.4.1 UR:s verksamhet

*Sändningstillstånd*

UR:s sändningstillstånd gäller, i likhet med de övriga programbolagens tillstånd, till utgången av år 2001. Tillståndet innebär att UR har rätt att med såväl analog som digital teknik sända i hela landet och under hela hela dygnet. UR har inga egna kanaler utan får utnyttja SVT:s och SR:s sändningsutrymmen enligt överenskommelser som träffas mellan bolagen. UR har även tillstånd att sända digitalt. Sedan år 1995 sänder UR i digital ljudradio i SR:s kanaler och från april 1999 digital marksänd TV i SVT 1 och SVT2 samt över satellit.

År 1999 betalade UR 40,2 mkr för utsändningar. Kostnaderna avser huvudsakligen betalningar till Teracom för länkar, ledningar och satellitöverföringar.

*Organisation*

URs organisation ombildas den 1 juli. Programverksamheten koncentreras till en programavdelning som kommer att vara indelad i tre redaktioner – en för barn, en för ungdomar och slutligen en för vuxna. Inom varje redaktion samlas personal och resurser för TV, radio och webb. I redaktionerna ingår även UR: s regionalt placerade radioproducenter. En fjärde redaktion blir det nya mediebiblioteket som startar som ett pilotptojekt under år 2000.

Programavdelningen stöds av en marknadsavdelning och en avdelning för teknik och administrativ service. UR:s organisation omfattar även en ekonomiavdelning, en personalavdelning och VD:s kansli. UR:s affärsverksamheter är organiserade i ett förlag och en enhet för teknikförsäljning (se även bilaga fyra).

UR producerar och sänder regionala radioprogram för såväl skolan som vuxna. Program sänds i samtliga 25 P4-distrikt. Härtill kommer regionala produktioner som sänds i rikskanalerna. Mot bakgrund av att P4 i huvudsak är en kanal som riktar sig till vuxna koncentreras den regionala radioproduktionen fr.o.m. år 2001 till regionalt sända vuxenprogram och rikssända barn- och ungdomsprogram.

*UR har ökat sina sändningsvolymer*

Den totala sändningstiden i TV har ökat från 706 timmar år 1996 till 835 timmar år 1999. Antalet förstasändningar har ökat något men ökningen beror främst på ett ökat antal repriser. I dagsläget står förstasändningarna för ca en fjärdedel (204 timmar) av det totala utbudet. Ungefär två tredjedelar (drygt 130 timmar) av förstasändningarna utgörs av egenproducerat material.

Radioutbudet har också ökat något under de senaste åren. År 1999 sände UR totalt 1 523 timmar, varav merparten sändes regionalt. Volymen förstasändningar som andel av det totala utbudet ligger strax över 50 procent för de regionala sändningarna och på drygt 30 procent för rikssändningarna. Drygt 30 procent av förstasändningarna i riksradio var egenproducerade. I de regionala sändningarna var drygt hälften egenproducerat material.

Som jämförelse kan nämnas att SVT år 1999 totalt sände ca 9 500 timmar och SR ca 120 000 timmar.

UR:s program kompletteras i ökad utsträckning med någon form av interaktiv IT-komponent. Omkring 27 procent av de egenproducerade programmen har någon form av interaktiv IT-komponent.

*Arkivmaterial/AV-centraler*

UR tillhandahåller även äldre program. I UR:s programkatalog finns ca 3 200 TV-program och ca 6 600 radioprogram som lärare och studieledare kan låna från landets ca 60 AV-centraler. Ungefär 10 procent av UR-utbudet på AV-centralerna utgörs av program producerade det senaste året. Det nya utbudet efterfrågas relativt sett mer än det äldre utbudet. Bandningen av UR:s program och AV-centralerna finansieras av kommunerna. Genom avtal med upphovsmännen har UR friköpt programmen, vilket är en viktig förutsättning för att programmen skall kunna tillhandahållas av AV-centralerna. UR:s program går också att låna på folkbiblioteken eller köpa från UR:s kundtjänst. Det vanligaste sättet för lärare att skaffa program är att vända sig till AV-centralerna.

*Digitala satsningar*

UR får i likhet med de övriga programbolagen (se kap. 9 om distribution) särskilda medel för digitala sändningar. Digitala medel har beviljats för åren 1997–2001. För åren 1997, 1998 och 1999 har de årliga beloppet varit 4,7 mkr i 1998 års prisläge. Under år 1999 har 4,3 mkr utnyttjats för digital utveckling. Resterande belopp kommer tillsammans med de belopp regeringen beviljat för år 2000 och år 2001 (4,7 respektive drygt 2 mkr) att förbrukas år 2000 och år 2001. De särskilda medlen har använts bl.a. för sändningar av digital radio, provsändningar av digital TV i ”Mälarkanalen” samt utvecklingsarbete vad gäller digital radio och digital TV.

*Sidoverksamheter*

UR:s sidoverksamheter, bl.a. förlag och teknikförsäljning, skall bära sina egna kostnader. År 1999 redovisades ett nollresultat i sidoverksamheterna.

UR:s förlag producerar böcker, trycksaker, cd-rom m.m. för användning som en integrerad del i UR:s program. Utgivningen är främst koncentrerad till språk. Verksamheten omsatte ungefär 14 mkr år 1999. Verksamheten har gått med förluster de senaste åren. Dessa förluster har dock kunnat balanseras med överskott från teknikförsäljningen.

UR har egna tekniska resurser för produktion av såväl TV- som radioprogram. På UR finns bl.a. två TV-studior, fyra radiostudior, redigeringsutrustning och en digital programkontroll. Teknikavdelningens budget för år 2000 uppgår till ca 100 mkr. I budgeten ingår kostnader på drygt 40 mkr för sändning, 25 mkr i löner och 35 mkr för drift, underhåll

och inköp av utrustning. Det finns en överkapacitet i UR:s produktionsresurser i förhållande till de behov som UR har för sin egna programverksamhet. Överkapaciteten hanteras genom att UR hyr ut bl.a. studiotid, utrustning och sändningskapacitet till andra produktionsbolag och privata kanaler. UR motiverar sin teknikförsäljning med att den höjer medarbetarnas kompetens och att den gör det möjligt för UR att behålla en hög teknisk standard på sin utrustning. Teknikförsäljningen har minskat de senaste åren. År 1999 sålde UR tekniska tjänster för drygt 20 mkr.

### 8.4.2 UR:s kostnader för programproduktion

Intäkterna från TV-avgiften samt allmänna medel och produktionsbidrag summerar till 269 mkr år 1999. Drygt 70 procent av medlen eller ca 192 mkr användes för programproduktion varav knappt 112 mkr användes för TV-produktion och drygt 80 mkr för produktion av radioprogram. Utöver programkostnaderna kan nämnas att IT-verksamheten stod för ca 9 mkr och marknadsföring ca 20 mkr av de totala kostnaderna.

Kostnaderna för programproduktionen år 1999 fördelade sig enligt följande:

*Tabell 8.1.* Kostnader för program fördelat på olika målgrupper.

| | Mkr | Andel i procent |
|---|---|---|
| Förskola | 7,7 | 4 |
| Skola | 67,4 | 35 |
| Vuxna | 69,3 | 36 |
| Högskola | 23 | 12 |
| Funktionshindrade | 11,6 | 6 |
| Minoriteter | 13,5 | 7 |
| **Totalt** | 192,5 | 100 |

*Källa:* UR:s public service-redovisning för år 1999.

Snittkostnaderna per sänd liksom per egenproducerad timme i radio och TV har ökat något under år 1999 men är dock lägre än vad de var år 1997. En egenproducerad TV-timme kostade år 1999 439 000 kronor. Kostnaden för att producera en timme i riksradio var år 1999 109 000 kronor.

Beräkningar som gjorts inom utredningens sekretariat tyder på att snittkostnaderna per egenproducerad timme sjunkit under 90-talet för UR:s TV och riksradioprogram. Kostnaderna för den regionala radioprogrammen har däremot ökat något, dock marginellt.

### 8.4.3 Till vilka vänder sig programmen?

Enligt direktiven skall utredningen redovisa hur mycket av UR:s medelstilldelning som används för program som är avsedda att användas inom utbildningsväsendet. UR anser det svårt att analysera och diskutera framtida inriktning och villkor för utbildningsprogramverksamheten i public service utifrån det synsätt och den uppdelning av verksamheten som direktiven anger.

Enligt UR görs ingen uppdelning mellan program avsedda att användas i utbildningsväsendet respektive andra program när programmen planeras och inte heller när de används.

Program planerade och producerade för exempelvis barn i skolåldern används i skolan men även en intresserad allmänhet – inte nödvändigtvis barn i skolåldern – tar del av programmen via radio och TV. Ett exempel är programmet ”Runt i naturen” som används mycket i skolan men som dessutom ses av ca 40 000 personer vid varje sändningstillfälle.

Avsikten med programmen eller den planerade målgruppen för programmen behöver således inte överensstämma med användningen av programmen. I detta avsnitt diskuteras avsikten med programmen och i avsnitt 8.5 diskuteras användningen av programmen.

*Mer än hälften av programmen riktas till utbildningsväsendet*

I sin public service-redovisning redovisar UR sin resursanvändning fördelat på förskola, skola, vuxna osv. Med den redovisningen som grund kan, under vissa antaganden, en uppskattning göras av hur stor del av UR:s medelstilldelning som används för program som huvudsakligen riktar sig till utbildningsväsendet. Redovisningen i public service-redovisningen bygger, enligt UR, i sin tur på ett planeringsunderlag som görs årligen när resurserna skall fördelas på olika programområden. En viss del av programutbudet är således, åtminstone på planeringsstadiet, tänkt att inriktas mot utbildningsväsendet.

Den totala kostnaden för UR:s program var år 1999 drygt 192 mkr. Under antagande att program som redovisas som riktade till förskola, skola och högskola är program riktade till utbildningsväsendet är något mer än hälften (ca 98 mkr) av UR:s totala programkostnader kostnader

för sådana program. Resterande del av programkostnaderna, ca 94 mkr, utgjordes av kostnader för program för vuxna (ca 69 mkr), funktionshindrade och minoriteter.

Sannolikt kan en del av UR:s vuxenutbud betraktas som riktat till utbildningsväsendet. I så fall skulle programkostnaderna för program riktade till utbildningsväsendet vara högre än 98 mkr.

### *En mindre del av de program som riktas till utbildningsväsendet är utbildningsprogram*

I samråd med utredningen har UR valt att redovisa sin programverksamhet i fyra kategorier: rekryterande program, kunskapsberikande program, kompetenshöjande program och slutligen informerande/debatterande program. De rekryterande programmen görs med avsikt att väcka engagemang och nyfikenhet hos användarna och därmed stimulera till initiativ i den egna kunskapsutvecklingen. Kunskapsberikande program är sådana som ger nya perspektiv på tillvaron, reder ut sammanhang och gör komplicerade saker begripliga. Kompetenshöjande program ges ofta i form av kurser och multimediapaket. Informerande/debatterande program är sådana som ger utblick och insikt i vad som händer inom utbildning och andra aktuella samhällsområden.

Det rekryterande programmen står för 5 procent av medelsanvändningen, kompetenshöjande program står för 24 procent, informerande och debatterande program står för 11 procent och slutligen berikande program för 60 procent av medelsanvändningen.

En uppdelning av programmen enligt ovan är möjlig att göra på förhand innan programmen når publiken.

En analys av det material som UR lämnat till utredningen ger vid handen att det framför allt är de kompetenshöjande programmen som är utbildningsprogram. De kompetenshöjande programmen ges oftast i kursform och kompletteras med olika former av fördjupande kursmaterial. Flertalet av UR:s språkprogram och distanskurser sorteras in under kategorin ”kompetenshöjande”. De kompetenshöjande programmen tar i anspråk knappt 50 miljoner kronor av UR:s medelsanvändning.

## 8.5 Användningen av UR:s program

I det underlag som UR lämnat till utredningen redovisas användningen av programmen som antalet lyssnare och tittare för såväl etersändningen av UR:s program (direktanvändning) som bandupptagningar (efteranvändning). Enligt redovisningen tillhör ungefär två tredjedelar av UR:s publik de som använder UR:s program direkt medan en tredjedel av publiken använder materialet i efterhand. Detta är dock inte samma sak som att säga att en tredjedel av utbudet används i skolorna och två tredjedelar används direkt – nära nog 100 procent av utbudet används av skolorna och 100 procent av utbudet används i etersändning. Uppgifterna ger dock en fingervisning om att det är fler som ”konsumerar” UR:s utbud i direktsändning än i efterhand. Publikens ålderssammansättning skiljer sig beroende på om det rör sig om direktsändning respektive ljud- och bildupptagningar. I direktsändning är det ofta äldre som tar del av programmen medan det mest är lärare och skolungdomar som tar del av de bandade programmen.

### 8.5.1 Allmänhetens användning av UR:s program[1]

*TV-publiken*

Publikstorleken är ett mått av flera på UR:s framgång. UR menar dock att kvaliteten på programmen inte enbart kan mätas med hjälp av publikstorlek. Sändningstiden avgör till stor del hur många som tittar på programmen. Ett exempel på detta är serien ”Efter plugget”. Vid sändningen 16.30 var tittarantalet ca 75 000 personer. När serien sändes 17.00 ökade tittarantalet till 170 000 personer. Generellt sett är det dock ganska få som överhuvudtaget tittar på TV vid de tider då UR normalt sänder – vare sig det gäller UR-program eller andra program.

I genomsnitt tar 50 000 personer del av de UR-program som sänds i TV på vardagsförmiddagar. På mer attraktiva sändningstider som vardagskvällar och helgeftermiddagar ligger tittandet på mellan 150 000 och 200 000 tittare. Normalt har UR mellan 10 och 20 procent av tittarna vid dessa sändningstider. På vardagsförmiddagarna är UR största enskilda kanal med ca 20 procent av tittarna. Lördagsförmiddagarna är det mellan 40 och 50 procent av TV-publiken som tittar på UR:s program.

[1] Avsnittet bygger på UR:s public service-redovisningar för åren 1998 och 1999 och på annat material som UR lämnat till utredningen.

UR:s program på vardagsförmiddagarna ses huvudsakligen av de yngsta (3-11 år) och de äldsta (60+) i TV- befolkningen. Sändningar av andra program än UR:s i övriga kanaler vid samma tider ses mer av ungdomar och medelålders personer.

*Radiopubliken*

Antalet lyssnare på UR:s radioprogram varierar med sändningstider och kanal. Beroende på sändningstid lyssnar mellan 10 000 och 20 000 personer vid varje sändningstillfälle på UR:s sändningar i P1 och P2. De UR-program som sänds i P3 och P4 har betydligt fler lyssnare – från 100 000 för P3 och 550 000 i P4 vid varje tillfälle.

I P1 och P2 har UR små andelar av det totala lyssnandet i SR:s samtliga kanaler medan det omvända gäller för UR:s program i P3 och P4. Detta förhållande gäller allmänt även för andra radioprogram än UR:s. Färre lyssnar helt enkelt på P1 och P2 än på P3 och P4.

De som lyssnar på UR:s regionala radioprogram är i mycket de samma som brukar lyssna på andra radioprogram under de aktuella sändningstiderna. Äldre och personer med kort utbildning lyssnar mest. I riksradions P1 och P2 är det också de äldsta som lyssnar mest. Radions P3 har en mer ungdomlig profil.

### 8.5.2 Lärares och elevers användning av UR:s program[2]

Totalt sett har lärarna på samtliga stadier ökat sin användning av TV/video och radio/ljudband (etermedier) i undervisningen under de senaste åren.

*Tabell 8.2.* Procent av samtliga lärare som använt etermedier i undervisningen någon gång under läsåret 1997/98.

| | Totalt |
|---|---|
| Lågstadiet | 81 |
| Mellanstadiet | 90 |
| Högstadiet | 90 |
| Gymnasiet | 81 |

*Källa:* UR rapport nr 6 1998.

[2] Där inget annat anges bygger avsnittet på en SCB-undersökning utförd på uppdrag av UR och återgiven i UR-rapport nr 6 1998.

Tabellen visar att en majoritet av lärarna använder etermedier i sin undervisning. Det är dock, som nästa tabell visar, långt ifrån alla som använder sig av UR:s material.

*Tabell 8.3.* Procent av samtliga lärare som använt TV/video i undervisningen någon gång under läsåret 1997/98 – totalt och från UR

| | Totalt | UR |
|---|---|---|
| Lågstadiet | 76 | 39 |
| Mellanstadiet | 85 | 57 |
| Högstadiet | 86 | 59 |
| Gymnasiet | 77 | 43 |

*Källa:* UR rapport nr 6 1998.

Tabellen ska läsas så att för t.ex. lågstadiet använde 76 procent av lärarna TV/video i undervisningen och 39 procent av lärarna använde sig av UR-material. Tabellen visar att många lärare, framför allt på lågstadiet och på gymnasiet, inte använder något material från UR.

*Tabell 8.4.* Procent av alla lärare som använt radio/ljudband i undervisningen någon gång under läsåret 1997/98, totalt och från UR.

| | Totalt | UR |
|---|---|---|
| Lågstadiet | 36 | 18 |
| Mellanstadiet | 47 | 26 |
| Högstadiet | 44 | 34 |
| Gymnasiet | 32 | 22 |

*Källa:* UR rapport nr 6 1998.

Radio/ljudband används betydligt mindre i undervisningen än TV/video. UR:s andelar av radio/ljudbandanvändningen är dock större än vad som är fallet med TV/video.

Trenden är att etermedieanvändningen (radio och TV) i skolorna totalt sett ökar. Denna ökning har dock endast kommit UR tillgodo på grundskolans mellan- och högstadier. Trots att de producenter som konkurrerar med UR när det gäller tv och video har tagit en större andel av totalanvändningen, finns det inte på något stadium eller i någon ämnesgrupp någon enskild annan TV-producent vars räckvidd är lika stor som UR:s. Gemensamt har dock andra TV-producenter större

räckvidd än UR. Radio/bandanvändningen har ökat måttligt under senare år men ökningen har på det hela taget inte gynnat UR utan andra producenter. [3]

Statistiken över antalet lån från AV-centraler visar att UR-användningen i skolorna kvantitativt sett varit likartad de senaste två åren[4].

Sammantaget tyder tendenserna på att UR-användningen i skolorna är stabil och oförändrad. Det innebär att UR:s andel av den totala etermedieanvändningen i skolorna minskar eftersom etermedieanvändningen ökat totalt sett i skolorna.

Ovanstående uppgifter om läraranvändningen av UR-material bygger på frågor om lärarna under det gångna året använt något av UR:s material i undervisningen. Siffror över hur ofta lärare använder sig av UR:s material i undervisningen finns däremot inte. UR har dock i efterhand analyserat vissa av uppgifterna i SCB:s undersökning för att försöka fastställa frekvensen i användandet. Denna analys visar att lärarna i huvudsak använt sig av en specificerad kurs (som kan innehålla flera program) under det gångna året. Ganska stora andelar av lärarna har även använt sig av upp till tre programserier i sin undervisning. Endast ett fåtal använder fler än tre serier i sin undervisning.

I den s.k. Lärarundersökningen från 1998[5] har de lärare som använt ljud och bildmedier i sin undervisning fått uppge vilka andra producenter än UR som de utnyttjat. När det gäller TV/video har en relativt stor andel av lärarna på samtliga stadier använt program från SVT. På lågstadiet 18 procent, på mellanstadiet, högstadiet och gymnasiet ca 30 procent. Användningen av program från SVT har den senaste tiden ökat något på alla stadier utom högstadiet. Lärarnas användning av andra producenter än SVT/UR var 6 procent för lågstadiet, 13 procent för mellanstadiet, 16 procent för högstadiet och 30 procent för gymnasiet.

Den klart övervägande delen av de som använder UR:s program i undervisningen använder dem i bandad form.

[3] SCB undersökning i UR-rapport nr 6 1998.
[4] UR:s public service-redovisning för 1999.
[5] UR-rapport nr 3 1999.

### 8.5.3 Vilken nytta har användarna av UR:s utbud?

*Allmänheten*

Mediamätning i Skandinavien AB (MMS) gör regelbundet intervjuundersökningar för UR:s räkning där man tar reda på hur TV-tittarna bedömer ett urval av UR:s program. På en skala 1–6 ger tittarna i snitt betyget fyra för UR:s program.[6]

UR har även låtit SIFO[7] undersöka allmänhetens (15 år och äldre) inställning till UR. 59 procent av de undersökta var positiva till UR. Trots att en majoritet har en positiv inställning till UR är det få som anser att UR:s utbildningar är av hög kvalitet. Flertalet har ingen uppfattning om kvaliteten i UR:s program vilket, enligt undersökningen, kan tyda på att befolkningen inte närmare känner till innehållet i UR:s program. Undersökningen visar vidare att kvinnor och äldre tar del av UR:s program något oftare än andra grupper.

MMS har också gjort en intervjuundersökning där radiolyssnare fått ange vad de tycker om ett urval av UR:s radioprogram. Liksom för TV-programmen ger publiken i snitt betyget 4 (på en skala 1–6) för radioprogrammen[8]. Radioundersökningar AB (RUAB) har genom intervjuer i sex regioner undersökt de regionala UR-programmens effekter i termer av lärande. I genomsnitt ca 60 procent av de som lyssnat på UR:s regionala radioprogram för vuxna och för skola uppgav att de lärt sig något viktigt av programmen, vilket är en förbättring i förhållande till liknande mätningar som gjordes för fyra år sedan. Det är i första hand de yngsta och de äldsta som lärt sig något av programmen.[9]

*Lärare och elever*

Enligt en SCB-undersökning[10] är flertalet av de lärare som använder UR:s material nöjda med det ”pedagogiska utbytet” av programmen.

Lärarna som använder olika medier i sin undervisning har också fått frågan om vilken nytta de anser att medierna har för eleverna. Oavsett om det gäller TV, radio, CD eller dator bedömer flertalet lärare att eleverna har stor eller ganska stor nytta av medierna. Datorerna ger mest nytta medan radio ger minst nytta. Dock finns inga uppgifter om hur

[6] UR:s public service-redovisning för 1999.
[7] Omvärldsrapport 2/98, UR.
[8] UR:s public service- redovisning för 1999.
[9] UR-rapport nr 5 1998.
[10] UR-rapport nr 6 1998.

lärarna upplever nyttan av UR-material i förhållande till andra producenters material.

## 8.6 UR:s omvärld

*Nationell konkurrens*

UR har inga konkurrenter som på samma sätt som UR kombinerar olika medier i sin verksamhet, som är inriktade mot hela utbildningsområdet och som har särskilda uppdrag gentemot minoriteter och funktionshindrade.

Däremot finns, som framgått tidigare, konkurrenter som helt eller delvis arbetar gentemot vissa av UR:s målgrupper eller vars produkter kan användas inom utbildningsväsendet. Inte minst SVT:s och SR:s program används i utbildningssyfte, men det finns också en rad företag som producerar läromedel, utbildningsfilm och cd-rom för utbildningsändamål. Det finns också företag som sänder i det digitala marknätet, som arbetar med distansutbildning på högskolenivå och med vuxenutbildning, fortbildning m.m.

Distansutbildning är ingen stor verksamhet på UR. Det kommersiella utbudet av distansutbildningsprogram, framför allt IT-baserade, är dock den del av utbildningsmarknaden som ökar mest. Utbildning via dessa nya medier används mest till basutbildning för företag och arbetstagare inom IT-branschen, men även för exempelvis ledarskap och språkutbildning.

Enligt UR är dock utvecklingen inom det offentliga utbildningsväsendet och den organiserade folkbildningen mer relevant för UR:s framtida inriktning. Inom området finns en strävan att i samverkan med olika utbildningsarrangörer utveckla nya typer av undervisning som är oberoende av tid och rum. Inom området ser UR inte konkurrens i första hand utan snarare möjligheter till samarbete och utveckling.

*Internationell utveckling*

En stark trend i Europa är utvecklingen av s.k. on line-tjänster över Internet som tillägg till verksamheten med utbildningsprogram.
Statistik från European Broadcasting Union (EBU) visar att utbildningsprogram ungefär utgör fyra procent av utbudet i Europas public service-kanaler. I många europeiska länder stärks utbildningsinslaget i public service-kanalerna. Sverige är dock tillsammans med Nederländerna ensamma om att ha sin utbildningsprogramverksamhet organiserad

i ett separat bolag. Sverige tillhör de länder i Europa som satsar mest på utbildningsprogram, både räknat i pengar och sändningstimmar.

I en del länder, t.ex. Norge och Finland, planeras särskilda digitala utbildningskanaler. I andra länder finns redan sådana, exempelvis i England och Italien. Gemensamt för flertalet länder är att utbildningskanalerna och utbildningsprogramverksamheten i allmänhet består av en kombination av renodlade utbildningsprogram riktade till utbildningsväsendet och mer allmänna kunskapsprogram inom t.ex. livsstil, konst och historia.

Utbildningsprogrammen har ofta en nära koppling till skolornas behov. BBC kan tjäna som belysande exempel. För barn och ungdomar följer BBC noga läroplanen och ser sina produkter som läromedel. Eftersom få tittar direkt på utbildningsprogram när de sänds i etern har BBC valt att direktdistribuera programmen på kassett till skolorna och istället använda sändningstiden till andra program där den relevanta målgruppen är nåbar vid sändningstillfället. BBC har arbetat för att statsmakterna i Storbritannien utvidgar begreppet ”nya medier” till att inte enbart omfatta digital TV utan också bredband där användaren nyttjar en PC istället för en TV-mottagare för att få tillgång till digitalt material. För utbildningsprogramverksamheten inom BBC är det viktigare att nå användarna än att sända i etern.

I flera länder är det vanligt att utbildningsprogramverksamheten finansieras med TV-avgifter i kombination med skattemedel för vissa särskilda satsningar.

### *Utbildningsbehoven i ett samhällsperspektiv*

Flera undersökningar under 1990-talet har visat att den svenska arbetskraftens utbildningsnivå är lägre än i de flesta av våra konkurrentländer. 1,6 miljoner svenskar (20–74 år) har enbart nio års grundskoleutbildning eller kortare utbildning och ytterligare 1,8 miljoner invånare har tvåårig gymnasial utbildning. Även andelen med längre högskoleutbildning är i internationell jämförelse liten. Antalet ungdomar, främst invandrare, som lämnar grundskolan med betyget icke-godkänt i exempelvis matematik och svenska ökar. Det råder vidare brist på behöriga lärare på grundskole- och gymnasienivå. Den svenska gymnasieskolan har svårt att förse högskolan med behöriga studenter. Ofta beror detta på att gymnasiestudenternas val av ämneskombinationer i gymnasiet inte passar in i högskolans krav.

Det finns dock även en del som talar för att utbildningsnivån i Sverige är god i en internationell jämförelse. År 1996 var 27 procent av den arbetsföra befolkningen (25–64 år) högskoleutbildade. Endast Kanada

och USA redovisade högre andel högskoleutbildade i dessa åldrar. I Sverige har utbyggnadstakten av högskoleutbildningen varit snabbare än inom OECD, EU och övriga nordiska länder. Läsåret 1997/98 fanns drygt 300 000 studenter inskrivna vid universitet och högskolor, vilket är det största antalet någonsin. Sverige har i en internationell jämförelse en låg andel av 25–34-åringar som har högskoleutbildning inom naturvetenskapliga eller tekniska ämnen. Sverige satsar dock på att bygga ut antalet högskoleplatser inom dessa områden. Sverige tillhör de länder som satsar mest i relation till BNP på högskoleutbildning. [11]

The international Association for the Evaluation of Educational achievement (IEA) genomförde i början av 90-talet en undersökning av skolbarnens läskunnighet i Sverige och i 30 andra länder. Svenska elever läser, med undantag för faktatexter, mycket bra i förhållande till elever i andra länder. Tio procent av dem som undersöktes var invandrarelever. Dessa presterade något sämre i läsförståelse men låg internationellt sett över medelvärdet för invandrarelever. IEA har vidare vid mitten av 90-talet mätt kunskaper i matematik och naturvetenskapliga ämnen. Här hamnar Sverige i mitten av de 25 länder som undersöktes. När det gäller förmågan att lösa praktiska uppgifter i matematik och naturvetenskap placerar sig svenska elever mycket bra i internationell jämförelse.[12]

### *Utbildningsbehoven i ett individperspektiv*

UR anser att framtidens lärande kräver en pedagogik som är anpassad till att personer vill lära sig under hela livet och att de vill kunna ta del av nya kunskaper på ett flexibelt sätt. Trender i pedagogiken medför också att synen på lärandet i skolan förändras. Barn och ungdomar lär sig söka information själva och värdera den. Elevernas ansvar och inflytande över det egna lärandet betonas. Individualisering och arbete i flexibla grupper ersätter alltmer katederundervisningen. Teknikutvecklingen, framför allt Internet, kommer att göra det möjligt att anpassa utbildningsutbudet för såväl vuxna som barn till sådana krav.

[11] *Högskoleverkets främjande och granskande roll*, Riksdagens revisorer 1999/2000:3.
[12] *Skolverket och skolans utveckling*, Riksdagens revisorer 1998/99:3.

## 8.7 UR:s önskemål inför den kommande tillståndsperioden

UR anser att utbildningsprogrammen inom public service bör handhas av ett, från de övriga programbolagen, fristående bolag. Skälen för detta kan kort sammanfattas med att utbildningsprogrammen blir mer slagkraftiga genom en samverkan mellan radio, TV och Internet. Vidare kan ett självständigt bolag bättre än SVT och SR upprätthålla nödvändiga kontakter med publik och användare inom utbildningsväsendet.

UR vill profilera sitt utbud mer. Det innebär att programutbudet fokuserar på den enskilde tittaren och lyssnaren – såväl barn och ungdomar som vuxna. Dessa ska ha möjlighet att ta del av UR:s utbud på ett flexibelt sätt både hemma och i organiserade former. UR vill ha direktkontakt med olika publikgrupper ”on line” för studiehjälp och omedelbar respons på programmen. En utvecklad kontakt med UR:s användare kan också innebära att låta barn och ungdomar komma till tals i eget programskapande och med egna uttryck. UR ser en möjlighet att förnya sitt utbud främst genom ett närmare samspel mellan TV, radio och webbteknik.

UR önskar utveckla samarbetet med SR och SVT. Det utvecklade samarbetet mellan programbolagen bör resultera i ett samarbetsavtal som avser bl.a. programplanering, produktion och utveckling. Konkret kan avtalen avse samplanering och samproduktion av programserier men det kan också handla om att UR friköper och återutsänder program producerade inom SR och SVT. Webbverksamheten kan vara ett annat framtida samarbetsområde. UR vill även få rätt att för utbildningsändamål utnyttja SR:s och SVT:s äldre program utan krav på ersättning för programinnehållet.

UR bedömer det inte som möjligt att få bättre sändningstider generellt i nuvarande analoga sändningar. Däremot söker UR genom samarbete med SVT/SR få bättre sändningstider för enskilda program. UR vill utveckla de digitala sändningarna där man ser en möjlighet att få bättre sändningstider. UR pekar på att den digitala sändningstekniken förbättrats så att det i dagsläget är möjligt att inrymma en femte kanal i den s.k. multiplex som SVT förfogar över. UR:s ambition är att utöka sina digitala sändningar på helgerna genom att starta en weekendkanal under sommaren år 2001. UR anser vidare att det inom några år kan finnas behov och förutsättningar för en digital kanal innehållande folkbildnings-, utbildnings- och kulturprogram i samarbete med SVT.

UR vill använda sig av olika distributionsformer som marknät, satellit, kabel och Internet för att nå olika målgrupper och för att förbättra programmens tillgänglighet.

UR ser inga behov av att ändra nuvarande system för basfinansiering och inte heller fördelningsnyckeln för fördelning av medel mellan SVT, SR och UR. UR vill även i fortsättningen kunna få skattemedel för särskilda utbildningsinsatser. Fem procent av TV-avgiftsmedlen bör vara en miniminivå för utbildningsprogramverksamheten under nästa tillståndsperiod[13]. Till detta vill UR ha extra TV-avgiftsmedel för sina digitala sändningar och för att bygga upp ett digitaliserat mediebibliotek. UR vill också fortsatt kunna bedriva förlagsverksamhet och teknikförsäljning.

Vad gäller frågan om alternativ finansiering av de program som riktar sig till utbildningsväsendet anser UR att TV-avgifter skall vara den huvudsakliga finansieringen. UR vill dock ha möjlighet att få skattemedel för vissa särskilda satsningar i likhet med vad man nu får när det gäller programmen för kompetensutveckling av lärare. Här kan nämnas att produktionen av dessa program, i relation till den övriga programverksamheten på UR, är relativt styrd. Medlen söks årligen från Utbildningsdepartementet och betalas från ett anslag som disponeras av Skolverket. Medlen skall användas för program inom bl.a. naturvetenskap och IT i skolan.

UR:s tillståndsperiod bör överensstämma med SVT/SR:s tillståndsperioder och uppgå till minst fem år. Inga förändringar bör göras i sändningstillståndets innehåll. Däremot bör, i förarbetena, förtydliganden göras om att UR skall ha möjligheter att finansiera delar av sin verksamhet med skattemedel. Vidare bör förtydliganden göras om att UR i likhet med de andra public service-företagen även har ett folkbildande uppdrag.

UR vill vidareutveckla sin webbverksamhet. UR söker i likhet med vad man har på TV och radiosidan även för webben friköpsavtal med upphovsmännen. Programanknutna webbtjänster bör i framtiden betraktas som en av UR:s kärnverksamheter. Därmed bör också, enligt UR, samma regler gälla för innehållet på Internet som för UR:s program i övrigt.

[13] I dagsläget är UR:s medelstilldelning 4,76 procent av TV-avgiftsmedlen.

*UR:s motiv för utbildningsprogram i public service*

Enligt UR är utbildningsprogram en självklar del av public service-uppdraget därför att:

- utbildning görs tillgänglig för alla medborgare oavsett var de bor och når även de som inte aktivt söker upp skolor, kurser och studiecirklar,
- utbildning når människor med olika utbildningsbakgrund,
- utbildningsprogrammen är opartiska och sakliga eftersom de är oberoende av olika intressen,
- utbildningsprogram som når alla har en viktig uppgift i det informella lärandet och bidrar till att minska kunskapsklyftan,
- utbildningsprogram i radio och TV får ökad betydelse i takt med att de kan kombineras med trycksaker, webb och interaktiva tjänster.

## 8.8 SVT:s och SR:s syn på utbildnings- och folkbildande program

I sin public service-redovisning för år 1999 redovisar SVT ett flertal exempel på program som de anser vara folkbildande och därmed lever upp till statsmakternas krav att programutbudet som helhet skall präglas av folkbildningsambitioner. SR gör ingen motsvarande exemplifiering i sin public service-redovisning.

SVT ser en skillnad mellan att arbeta med utbildningsprogram respektive folkbildande program. Att SVT:s programutbud skall präglas av folkbildningsambitioner får inte innebära att producera program som har ett uttalat undervisande syfte eller som förutsätter samverkan med olika organisationer kring specifika programprojekt.

SVT:s uppgift när det gäller folkbildning är att erbjuda program som kan ses som en inblick i en frågeställning eller som stimulans till att som enskild individ gå vidare i en viss fråga eller ämne. Det är den enskilde tittaren som avgör om han eller hon skall fördjupa sig genom ytterligare informationsinhämtning. SVT ser det inte som sin uppgift att organisera denna informationsinhämtning i samarbete med vare sig tittare eller olika organisationer.

UR:s roll och formerna för samarbete mellan UR och SVT är, enligt SVT inte helt tillfredsställande. Förändringar som förtydligar SVT:s folkbildande roll bör vara möjliga att göra. Detta förutsätter dock att UR:s framtida ställning förutsättningslöst värderas. SVT ser möjligheter till samordningsvinster, t.ex. att delar av UR samordnas med SVT:s verksamhet med ett särskilt ansvar för folkbildande insatser och

fokusering på näraliggande aspekter som kulturansvar i vid mening. SVT ifrågasätter om TV-avgiften skall användas för att finansiera den del av UR:s verksamhet som främst vänder sig till kommunalt finansierade skolor. Det kan också, enligt SVT, ifrågasättas om rundradiosändningar, på så sätt som nu sker, skall användas för att distribuera program som vänder sig till skolorna. Andra former är i dag möjliga och bör, enligt SVT, övervägas.

Utvecklingen av Internet har skapat helt nya möjligheter att utveckla folkbildande insatser i anslutning till programverksamheten. SVT bedömer att en ökad samverkan mellan SVT,SR och UR på webben skulle fördjupa folkbildningsansvaret totalt sett i public service-verksamheten.

SR ser folkbildningsuppdraget mer som en beskrivning av vad som uppnås hos lyssnarna genom det samlade programutbudet än som en beskrivning av vissa program. Folkbildning är att ge lyssnarna kunskaper så att de ännu bättre kan verka som medborgare. Det finns ingen mall för hur ett folkbildande program skall vara. Folkbildning i P3 tar sig helt andra uttryck än folkbildning i P1 eftersom kanalernas målgrupper skiljer sig åt.

Tidigare har SVT och SR i sina remissvar med anledning av DUKOM utredningen sagt sig vara beredda att ta över UR:s program av folkbildande karaktär som riktar sig till allmänheten förutsatt att de får de pengar som UR har för denna verksamhet. SVT gör även i dag denna bedömning medan SR inte har redovisat några synpunkter till utredningen i denna fråga.

## 8.9 Sammanfattande bedömning

*Är utbildningsprogram en del av public service-uppdraget?*

En distinktion mellan utbildningprogram och folkbildande/allmänna program är viktig att göra, dels mot bakgrund av statsmakternas ursprungliga intentioner med att bilda UR, dels mot bakgrund av UR:s respektive de andra programbolagens ansvarsområden. Med utgångspunkt i statsmakternas uttalanden och vad som i övrigt framkommit i detta kapitel kan följande definitioner tjäna som utgångspunkt för vidare resonemang i detta avsnitt.

Utbildningsprogram är sådana som stödjer eller kompletterar den utbildning som ges i formella sammanhang (skola, högskola och vuxenutbildning) och som syftar till ett systematiskt inlärande av ett visst ämne. Programmen ges i serieform och kompletteras ofta med annat kursmaterial. Utbildningsprogrammen kan både rikta sig till elever

i utbildningsväsendet och enskilda personer. Att den utbildning som UR skall komplettera ges i formella sammanhang utesluter inte att de som tar del av programmen gör detta på andra platser än i skolan. Det är syftet med programmen som är det centrala. Programmen har ett uttalat pedagogiskt mål – lyssnaren eller tittaren skall på förhand veta vilka kunskaper som skall uppnås genom att ta del av programmen. Folkbildningsprogram eller allmänna program är sådana som inte syftar till systematiskt inlärande eller har ett pedagogiskt mål och som inte ingår i den formella utbildningen utan som primärt syftar till att vara allmänbildande.

Alltsedan UR:s tillkomst har det funnits oklarheter kring UR:s roll och programmens inriktning. Statsmakterna har pendlat i sin uppfattning om huruvida UR har sin hemvist i ett utbildningspolitiskt eller mediepolitiskt sammanhang eller både och. I huvudsak har statsmakterna avsett att UR skall producera program för utbildningsväsendet, men emellanåt också accepterat UR:s produktion av program som inte primärt varit avsedda att användas i ett utbildningssammanhang. Ett uttryck för att statsmakterna sett UR som ett utbildningspolitiskt instrument är de diskussioner som förts under UR:s hela existens om att renodla UR:s verksamhet till att vara producent av eterburna läromedel och att låta skolorna finansiera denna produktion. Public service-tillhörigheten har, å andra sidan, manifesterats bl.a. genom att UR:s verksamhet sedan 1985 finansierats med TV-avgifter.

Public service-tillhörigheten har inneburit att UR i vissa fall i alltför stor utsträckning värnat om sitt oberoende gentemot utbildningsväsendet, vilket fått till följd att programmen inte anpassats till skolans behov – något som UR också fick kritik för i vissa av remissvaren på DUKOM:s betänkande. Ett tecken på att programmen i vissa fall saknar anknytning till skolans behov kan vara att skolornas användning av UR:s material är oförändrat trots att etermedieanvändningen i utbildningen totalt sett ökar. Public service-tillhörigheten har också inneburit att UR sett det som sin uppgift att producera ett brett utbud av program–även sådana som inte syftat till att användas i utbildningssammanhang. UR:s produktion av sådana program har från tid till annan ifrågasatts av statsmakterna och de andra public service-bolagen främst mot bakgrund av att liknande program också produceras av SVT och SR.

Således har det varit och är en öppen fråga om utbildningsprogram är en public service-uppgift. För egen del anser jag att det finns argument för utbildningsprogram i public service-utbudet.

I Sverige finns en bred uppslutning kring att utbildning är en rättighet för alla och att den ska tillhandahållas via det allmänna så att ekonomiska förutsättningar inte styr tillgången till utbildning. Det finns vidare en uppslutning kring att välutbildad arbetskraft är en nödvän-

dighet om Sverige ska kunna upprätthålla sin position i den internationella konkurrensen. Välutbildade medborgare är en förutsättning för en fungerande demokrati. Utbildning är således ett viktigt samhällsåtagande. Att utbildning behövs innebär dock inte nödvändigtvis att utbildningsprogram i radio och TV behövs och inte heller att UR som det är organiserat i dag är den mest ändamålsenliga organisationen för att producera utbildningsprogram.

Etersända utbildningsprogram har, i förhållande till andra utbildningsmetoder, vissa fördelar. Utbildningsprogrammen kan användas utanför det formella utbildningsväsendet och när det passar användarnas tider. Utbildningsprogram i radio och TV kan också nå många till en låg kostnad.

Det finns således argument för att ha utbildningsprogram i radio och TV. Fördelen med att ge utbildningsprogram en plats i public service-utbudet är att utbildningsprogram då når betydligt fler än vad som i dagsläget kan nås via andra radio och TV-kanaler. Utbildningsprogrammen når eller har i vart fall potential att nå alla oavsett utbildningsbakgrund, ekonomiska förutsättningar och geografisk hemvist. Utbildningsprogram i public service-utbudet ger således ett mervärde genom att fler än de som primärt vill utbilda sig nås av programmen. Ytterligare argument för att ha utbildningsprogram i public service-utbudet är att sådana utbildningsprogram som inte är kommersiellt gångbara, exempelvis utbildningsprogram för funktionshindrade och minoriteter kan ingå i uppdraget. Utbildningsprogram i public service-utbudet bör borga för att programmen håller hög kvalitet. Public service-företagen ligger även långt framme både materiellt och kunskapsmässigt när det gäller produktion och sändning av program med digital teknik. Det är först i och med digitaliseringen som möjligheter ges för att producera utbildningsprogram som är interaktiva. Med interaktiva medier skapas möjligheter till en effektivare inlärning.

En invändning, kanske den främsta, mot att ha utbildningsprogram i public service-utbudet är att public service-tillhörigheten i sig – med dess krav på oberoende och opartiskhet – medför en risk för att programmen inte anpassas till utbildningsväsendets behov. Internationellt visar dock erfarenheterna att det är fullt möjligt att ha utbildningsprogram anpassade till utbildningsväsendets behov inom ramen för public service-utbudet. En ytterligare invändning är att allmänhetens TV-avgifter bekostar en användning av programmen i det formella utbildningsväsendet. Mot detta resonemang kan dock invändas att de program som används i utbildningsväsendet även används av allmänheten – dessutom av fler än i utbildningsväsendet.

*Är allmänna eller folkbildande program en del av UR:s uppdrag?*

Som framgått i det föregående har statsmakterna emellanåt ifrågasatt UR:s allmänna eller folkbildande program. Jag anser att det kan finnas ett visst fog för en sådan uppfattning. En stor del av UR:s program är sådana som saknar ett uttalat utbildningssyfte och som liknar program som produceras av SVT respektive SR. Det kan också konstateras att statsmakterna inte formulerat något krav i sändningstillståndet på att UR:s programutbud skall präglas av folkbildningsambitioner. UR menar att deras allmänna eller folkbildande program till formen liknar det som produceras av de övriga programbolagen men att de skiljer sig främst i det att den pedagogiska avsikten är överordnad vad gäller innehåll och presentation. UR:s argumentation för att fortsätta producera folkbildande program bygger således på att de skiljer sig från liknande program producerade av SVT och SR.

Vissa reservationer mot ett sådant resonemang är dock möjliga att göra. För det första visar lärarnas användning av etermedia att även SVT:s program används i stor utsträckning i undervisningen. Det skulle kunna tolkas som att lärarna inte gör någon skillnad mellan vilket programbolag som producerat programmen, det primära är om programmet kan användas i utbildningssyfte. För det andra visar allmänhetens användning av programmen att de i vissa fall inte gör något medvetet val när de tar del av UR:s utbud. UR skriver i en kommentar till lyssnarundersökningar av UR:s radioprogram i P4 att ”Publikuppgifter för konkreta program som sänts vid givna tidpunkter i P4 står för en del svarspersoner snarast för en uppfattning om *när* de lyssnade. Eftersom P4 är en kanal som ofta ”står på” har alla inte helt klart för sig exakt vad de lyssnat på.”[14] Poängen med det som sagts ovan är att lärare och i vissa fall allmänheten inte uppfattar någon skillnad mellan det som produceras av UR respektive de andra public service-företagen. Denna slutsats stärks av att det, enligt en SIFO-undersökning, är få som har någon uppfattning om UR:s program.

En genomgång av programtitlar, framför allt när det gäller UR:s kunskapsberikande program, som står för den största delen av UR:s utbud, antyder att en hel del av programmen, åtminstone vad gäller ämnesområden, är sådana som också kan återfinnas i SVT:s och SR:s tablåer.

[14] UR-rapport nr 5 1998.

*Hur stor del av UR:s medelstilldelning används för program som helt eller huvudsakligen är avsedda att användas inom utbildningsväsendet? Kan dessa program finansieras på annat sätt än via TV-avgiften?*

UR anser det svårt att analysera och diskutera framtida inriktning och villkor för utbildningsprogramverksamheten i public service utifrån det synsätt och den uppdelning av verksamheten som utredningsdirektiven anger. Enligt UR görs ingen uppdelning mellan program avsedda att användas i utbildningsväsendet respektive andra program när programmen planeras och inte heller när de används.

UR har därför tagit fram ett material som redovisar direkt- och efteranvändningen av UR:s program. Vart och ett av UR:s program används inom utbildningsväsendet. Somliga används mer, andra mindre – men i genomsnitt en tredjedel av UR:s totala publik använder programmen i utbildningsväsendet. Dessa uppgifter ger dock inget svar på hur mycket programmen till utbildningsväsendet kostar.

I enlighet med mina direktiv har jag valt att även göra en indelning av programmen som utgår från avsikten med programmen. Om UR:s indelning i fyra programkategorier följs är det först och främst de kompetenshöjande programmen som syftar till att användas inom utbildningsväsendet. Dessa står för 25 procent av medelsanvändningen, vilket innebär ca 50 mkr UR:s public service-redovisning och underlaget till denna ger dock stöd för att en betydligt större andel av programkostnaderna, ca 53 procent eller ca 100 mkr, är kostnader för program riktade till utbildningsväsendet. Under antagande att en del av vuxenprogrammen produceras för användning inom utbildningsväsendet ökar kostnaderna ytterligare.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en uppdelning av UR:s program är svår att göra mot bakgrund av hur programmen används. Följaktligen är det svårt att säga något om hur mycket medel som använts för program till utbildningsväsendet och därmed också hur utbildningsprogrammen skall finansieras på annat sätt än via TV-avgiften. Det ter sig rimligt att TV-avgiften, så länge programmen etersänds, bekostar utbildningsväsendets användning av UR:s program eftersom de huvudsakligen används av allmänheten och till mindre del i skolorna. Om programmen inte längre skulle etersändas utan direktdistribueras till utbildningsväsendet skulle det vara betydligt enklare att koppla programkostnaderna till utbildningsväsendet och därmed eventuellt skattefinansiera verksamheten.

*Har användarna nytta av UR:s program?*

UR argumenterar för att utbildningsprogram ska tillhöra public service eftersom utbildning därigenom görs tillgänglig för alla medborgare. Att utbildningsprogram görs tillgängliga för alla innebär dock inte att alla tar del dem. I etersändning är det, relativt sett, få som lyssnar och ser på program från UR. De låga tittar- och lyssnarsiffrorna beror främst på ogynnsamma sändningstider men också på programmens karaktär i förhållande till det övriga utbudet vid samma tider. De som tar del av programmen i etersändning är främst äldre. I undervisningssammanhang används UR:s material mest i bandad form.

UR:s program är inte unika i utbildningssammanhang. UR:s del av skolornas medieanvändning har gått ner. Flertalet lärare använder sig också av andra producenter, bland annat SVT, och ibland bara av andra producenter. Utlåningen av UR:s program från AV-centraler är oförändrad trots en totalt sett ökad etermedieanvändning i skolorna. Försäljningen av UR:s förlagsprodukter minskar också. Lärarna anser dock i allmänhet att UR:s program ger ett stort pedagogiskt utbyte.

Få undersökningar tar upp allmänhetens uppfattning om UR:s program. SIFO har visat att få har någon uppfattning om programmens kvalitet – användarnas omdömen tyder i många fall på att de inte känner till innehållet i UR:s program. I undersökningar där ett urval av UR:s program bedömts av allmänheten ges dock positiva omdömen om UR:s utbud.

*UR:s omvärld – konkurrens, internationell utveckling och nya krav på utbildningens utformning och inriktning*

UR möter alltmer konkurrens. En privatfinansierad kunskapskanal har nyligen börjat sända i det digitala marknätet. I utbildningsväsendet ökar konkurrerande producenter av läromedel sina andelar. UR är dock fortfarande den enskilt största producenten av eterburna läromedel och har genom sin position som public service-företag inga liknande konkurrenter när det gäller bredden och räckvidden av programmen.

I många av de europeiska public service-företagen sker en ökad satsning på utbildningsprogram. I en del länder har digitala utbildningskanaler nyligen startats eller planeras att startas. Gemensamt för många av dessa kanaler är att innehållet är en kombination av renodlade utbildningsprogram och mera allmänna kunskapsprogram inom exempelvis konst och historia. De renodlade utbildningsprogrammen har ofta en nära koppling till skolornas kursplaner. Flertalet länder utvecklar också on line-tjänster på Internet som komplement till utbild-

ningsprogrammen. I många länder finansieras utbildningsprogrammen genom en kombination av skattemedel och TV-avgifter.

Mycket talar för att efterfrågan på utbildning kommer att öka och bli en livslång process för människor i hela landet.

På individnivå finns en önskan om att anpassa undervisningen så att det blir möjligt att lära sig under hela livscykeln. Flexibilitet betonas, vilket innebär att individen skall ha möjlighet att lära sig närsomhelst och varsomhelst. Preferenserna när det gäller sättet att lära sig visar att det finns en framtid för audiovisuella läromedel – kanske framför allt över Internet.

## 8.10 Slutsatser – olika handlingsvägar för UR

UR:s nuvarande situation är inte tillfredsställande. Statsmakternas ifrågasättanden av UR:s verksamhetsinriktning och otydligheten i UR:s uppdrag har verkat hämmande på UR:s utveckling och effektivitet.

Det finns således anledning för statsmakterna att ta ställning till hur UR:s verksamhet ska organiseras och finansieras i framtiden.

Mitt uppdrag är inte att lämna ett färdigt förslag. Däremot vill jag, som ett stöd till den parlamentariska beredningen om public service-företagens villkor inför kommande tillståndsperiod, peka på några möjliga handlingsvägar för UR i framtiden. Även om olika organisations- och finansieringslösningar kan diskuteras är jag redan nu beredd att ta ställning på en punkt. Mot bakgrund av mina bedömningar i föregående avsnitt anser jag att det finns starka skäl, bl.a. tillgängligheten för alla och ökade utbildningsbehov, som talar för att utbildningsprogram även fortsättningsvis skall ingå i det samlade public service-utbudet. Den premissen är utgångspunkt för mina förslag till olika alternativ för UR:s framtida organisation.

Att utbildningsprogrammen skall tillhöra public service- verksamheten gör också att jag ser det som naturligt att verksamheten till övervägande del finansieras med TV-avgifter. Denna finansiering bör, i likhet med vad som nu gäller, kunna kombineras med att staten, i begränsad omfattning, ställer särskilda medel till förfogande för programverksamhet inriktad på särskilt angelägen fortbildning av lärare. Sådan skattefinansiering får dock inte innebära att grundläggande public service-värden såsom t.ex. oberoende sätts åt sidan på ett sådant sätt att utomstående kan påverka programmens innehåll. Möjligheten till skattefinansiering får inte innebära att UR har skyldighet att producera program på beställning.

Jag bedömer att det finns en stor potential för utbildningsprogram i framtiden, inte minst tack vare den digitala tekniken. Enligt min mening

behöver dock utbildningsprogrammen ges bättre förutsättningar i det samlade public service-utbudet för att denna potential skall kunna utnyttjas bättre. För att detta skall kunna ske måste ett antal frågor lösas. Det rör sig om att UR glidit ifrån sitt ursprungliga uppdrag att producera program för utbildningsväsendet. Det rör sig om UR:s oklara målsättningar och otydliga programprofil som bl.a. medfört gränsdragningsproblem gentemot SVT:s och SR:s programverksamhet. Det rör sig om att UR har en undanskymd tillvaro i public service-kanalerna och därmed för allmänpubliken. Det rör sig också om att UR tappar andelar av skolornas användning av etermedia och att UR upplevs som otydliga av användarna. Det rör sig om att parallella produktionsresurser byggts upp i public service-verksamheten. De, i förhållande till programutbudet, omfattande tekniska resurser som UR byggt upp kan på sikt innebära en ekonomisk belastning för ett företag av UR:s storlek.

De förslag som presenteras i det följande utgår från att det finns flera alternativa organisatoriska lösningar för att komma tillrätta med problemen kring utbildningsprogrammens ställning i public service-verksamheten. I mina förslag har jag också övervägt, i enlighet med mina direktiv, hur folkbildningsinslaget i public service-utbudet totalt sett skall stärkas. I det sammanhanget bör nämnas att SVT ser möjligheter till samordningsvinster genom att UR:s folkbildande program samordnas med SVT:s. I förslagen har jag också uppmärksammat de behov public service-företagen uttryckt om att frigöra resurser för nya digitala media, framför allt Internetverksamheten.

Som framgår på annan plats i detta betänkande (se 17.2) menar jag att det finns ett starkt behov av en samlad översyn av public service-verksamhetens organisation, innehåll och finansiering under nästa tillståndsperiod med tanke på inträffade och förmodade omvärldsförändringar. Utgångspunkten bör vara att publicistiska bedömningar skall avgöra vilka medier programmen skall distribueras i snarare än en viss företagsstruktur.

På den tid som stått till mitt förfogande har jag inte haft möjlighet att presentera ett underlag som gör det möjligt för mig att förorda att exempelvis samtliga de tre nu befintliga företagen sammanförs till ett. Jag konstaterar tvärtom att nuvarande riktlinjer med vissa förändringar i stort kan ligga till grund för verksamheten under nästa tillståndsperiod.

Dessa konstateranden har betydelse för hur jag bedömer de tre alternativ som jag redogör för i det följande. Mycket talar för att den nu beslutade omorganisationen inom Utbildningsradion – där personal och resurser för radio, TV och Internetverksamhet sammanförs och organiseras i redaktioner – är ett slagkraftigt sätt att organisera public service-verksamheten i dess helhet i framtiden. Av dessa skäl är jag inte beredd att i nuläget förorda alternativ två. Att splittra Utbildningsradions kom-

petens på två olika företag innan en prövning har gjorts av om hela verksamheten bör bedrivas samlat vore snarare att ta ett steg tillbaka. Många av de samordningsfördelar som uppnås genom alternativ två skulle således bäst kunna förverkligas i ett läge där hela public service-verksamheten bedrivs samlat.

Min uppfattning att produktion av utbildningsprogram bäst tillgodoses inom ramen för en sammanhållen public service-verksamhet innebär att jag inte heller är beredd att förorda alternativ tre.

Min slutsats är att alternativ ett är den bästa organisationen för den kommande tillståndsperioden. Jag vill dock betona att denna slutsats till stor del beror på att jag menar att det finns fog för att under denna tillståndsperiod utreda förutsättningarna för en omorganisation av public service-verksamheten till ett sammanhållet företag med decentraliserad organisation. I avvaktan på en sådan utrednings slutsatser bör Utbildningsradion, som framgår av beskrivningen av alternativ ett, genom tillstånden få bättre förutsättningar att utveckla sin verksamhet.

*Alternativ ett*

UR organiseras och finansieras som i dag men ges förbättrade förutsättningar.

Detta alternativ ansluter till de önskemål som UR framfört till utredningen och utgår från att en public service-tillhörighet bäst tillgodoses genom ett varierat utbud av olika kunskapsprogram och inte genom en insnävning till utbildningsprogram.

UR bör, som i dag, organiseras i ett fristående bolag därför att programverksamheten, till skillnad från SVT och SR, bygger på en blandning av radio, TV och Internetverksamhet. UR:s nya organisation som gäller från den 1 juli år 2000 syftar till att stärka det flermediala inslaget i alla UR:s program. Utbildningsprogram i ett fristående bolag anses också möjliggöra en närmare samverkan med användarna än inom SVT och SR.

Problemen med att få tar del av UR:s program skulle kunna lösas dels genom att starta en digital weekendkanal som på sikt kan utvecklas till en större kunskapskanal i samarbete med SVT, dels genom att UR vidareutvecklar sin webbverksamhet så att fler tjänster och program görs tillgängliga på Internet.

Ett ytterligare sätt att öka programmens användning är att SVT och UR avtalar om att SVT:s programarkiv kan användas av UR för eftersändning/efterbearbetning av program utan andra kostnader än de upphovsrättsliga och administrativa.

För att stärka samverkan mellan UR och SVT respektive SR bör krav kunna skrivas in i sändningstillstånden med innebörd att programföretagen åläggs att samarbeta kring de folkbildande programmen i likhet med vad man i dag gör vad gäller program för funktionshindrade samt etniska och språkliga minoriteter.

Kostnadsmässigt bör UR i detta alternativ ligga på samma nivå som idag.

*Alternativ två*

UR integreras i de övriga public service-företagens verksamhet i syfte att stärka utbildningsprogrammens ställning och det samlade folkbildningsansvaret.

Alternativ 1 möjliggör, genom att ge UR större kanalutrymme och genom förbättrat samarbete med SVT och SR, att fler kan ta del av UR:s program. Det löser dock inte problemen vad gäller gränsdragningen gentemot SVT:s och SR:s programverksamhet, UR:s efterfrågan på attraktiva sändningstider i SVT:s kanaler och inte heller problemen med de, med SVT och SR parallella produktionsresurser, som UR byggt upp.

En väg att komma till rätta med dessa problem är att UR inordnas som en avdelning inom SVT respektive SR i likhet med vad som gäller för andra europeiska public service-företag. Detta skulle kunna leda till en bättre samordning med en rad positiva följder. UR:s folkbildande program skulle, genom sina likheter med SVT:s och SR:s folkbildande program, relativt enkelt kunna integreras med SVT:s och SR:s folkbildande programverksamhet och därmed stärka folkbildningsinslaget totalt sett inom public service-företagen. Hur stor del av UR:s medel som i dag går till allmänna eller folkbildande program kan fastställas genom att tillämpa den indelning som UR gör vad gäller ”kompetenshöjande”, ”berikande program” osv. Det är framför allt de kompetenshöjande programmen som kan anses vara renodlade utbildningsprogram. Med utgångspunkt i UR:s resursförbrukning år 1999 skulle i så fall ca 50 mkr gå till utbildningsprogram och resterande ca 140 mkr till allmänna eller folkbildande program. De allmänna/folkbildande programmen skulle genom en integrering bli föremål för en övergripande prioritering och samordning vilket sannolikt skulle leda till en koncentration av folkbildande program på bättre sändningstider än för närvarande.

Utbildningsprogrammen skulle samlas till en egen avdelning inom SVT respektive SR. Utbildningsprogramavdelningen skulle inrikta sig på utbildningsprogram riktade till skolor, högskolor samt den organiserade

folkbildningen inklusive studieförbunden och därmed bli tydligare till sin karaktär, både internt i företaget och externt mot användarna. Utbildningsprogrammen skulle, liksom idag, förutsätta en närmare samverkan med användarna än vad som gäller för övriga programtyper inom public service-utbudet.

Produktionen av såväl folkbildande- som utbildande program skulle sannolikt bli billigare genom att teknikresurserna, som i dag finns inom olika bolag, samordnades. Därmed skulle resurser kunna frigöras för exempelvis angelägen webbverksamhet. Vidare skulle fler TV-program ur SVT:s arkiv kunna utnyttjas i bildande syfte än vad som är fallet i dag. Den digitala weekendkanal med utbildnings- och kunskapsprogram som UR planerar skulle sannolikt också vara enklare att driva i en organisation där SVT:s och UR:s resurser är integrerade.

En nackdel med detta organisationsalternativ är att public service-företagens oberoende skulle kunna bli ifrågasatt av de som anser att utbildningsprogrammen inte bör anpassas till utbildningsväsendets behov. Internationella erfarenheter visar dock att det är möjligt att kombinera en oberoende public service-verksamhet med produktion av utbildningsprogram som är anpassade till utbildningsväsendets behov.

Utbildningsprogrammen bör huvudsakligen finansieras med TV-avgifter. Alternativ två förutsätter att regeringen beslutar om en organisationskommitté som, tillsammans med programföretagen, drar upp de närmare riktlinjerna för ett samgående.

*Alternativ tre*

UR behåller sin ställning som självständigt public service-företag men verksamheten renodlas mot utbildningsprogram. SVT och SR tar över de folkbildande/allmänna programmen.

I förhållande till alternativ två har detta alternativ fördelen att SVT:s och SR:s verksamhet ges en starkare oberoende ställning genom att inte producera utbildningsprogram. Sannolikt blir också utbildningsprogrammens profil ännu tydligare för användarna om de produceras av ett självständigt bolag. UR:s budget anpassas till en mindre verksamhet och medlen som i dag används för att producera folkbildande program bör överföras till SVT och SR. Den verksamhet med utbildningsprogram som återstår skulle dock bli för liten för att motivera de resurser som UR i dag lägger på administration, marknadsföring och teknik. Alternativet ökar sannolikt inte heller UR:s möjligheter att få bättre sändningstider i SVT:s och SR:s kanaler.

Även alternativ tre förutsätter att regeringen beslutar om en organisationskommitté som, tillsammans med programföretagen, drar upp de närmare riktlinjerna för hur SVT och SR skall ta över UR:s folkbildande program och hur den återstående utbildningsprogramverksamheten skall dimensioneras och organiseras.

# 9 Distribution

## 9.1 Inledning

Produktionen och distributionen av etermedier genomgår sedan mitten av 1990-talet ett teknikskifte. Den analoga tekniken för produktion av radio- och TV-program ersätts alltmer av den digitala tekniken. Parallellt med denna utveckling sker också en digitalisering av radio- och TV-programmens distribution. I dagsläget är den digitala produktionstekniken på väg att ta över den analoga tekniken i programbolagens verksamhet, medan de digitala och analoga distributionsnäten existerar sida vid sida. Digitaliseringen av distributionen för radio och TV har vuxit fram i ett komplicerat samspel mellan marknadskrafter och statliga intressen. Pådrivande faktorer har dels varit bristen på frekvensutrymme som blivit alltmer påtaglig i takt med att bl.a. mobiltelefoni vuxit i betydelse, dels radio- och TV-branschens behov av att utveckla sitt utbud. Digital distribution tar ett betydligt mindre frekvensutrymme i anspråk än analog distribution och frigör därmed frekvenser som kan användas för sändningar av flera radio och TV-kanaler eller nya applikationer t.ex. mobilt Internet. Dessutom möjliggör den digitala sändningstekniken nya former av radio- och TV-program, exempelvis interaktiva program.

För hushållen är dock alltjämt analoga signaler den huvudsakliga mottagningsformen för radio och TV. På sikt kan den digitala distributionen väntas ersätta den analoga, i varje fall när det gäller television. Det återstår dock ett antal tekniska och ekonomiska frågor att lösa som berör såväl programföretagen som konsumenterna innan den digitala distributionen kan ersätta den analoga.

I detta kapitel redovisas, i enlighet med utredningens direktiv, hur en övergång från analog till digital sändningsteknik skulle kunna genomföras för public service-företagens del.

Kapitlet inleds med en kort historik som beskriver statsmakternas tidigare ställningstaganden vad gäller digital radio och digital TV. Därefter redogörs för nuläget vad gäller digital distribution av radio och TV. Avsnittet innefattar bl.a. en redogörelse för den aktuella marknadssituationen för såväl digital radio som digital TV. Även program-

företagens verksamhet med att distribuera sina program via andra medier än radio- och TV-sändningar, exempelvis Internet, beskrivs. Särskilda avsnitt ägnas åt programföretagens synpunkter och önskemål vad gäller distributionen av program. Programföretagens nuvarande och prognosticerade kostnader för att producera och distribuera programmen digitalt beskrivs. Även olika möjligheter att finansiera parallellsändningskostnaderna beskrivs. Det redogörs vidare för hur den digitala sändningstekniken tillgodoser olika beredskapskrav. I anslutning till denna redogörelse ges också en beskrivning av den pågående utvecklingen i det s.k. teknikbolaget som upprättats mellan programföretagen. Slutligen görs en bedömning av olika alternativ för en övergång från analog till digital sändningsteknik för såväl radio som TV.

## 9.2 Statsmakternas ställningstaganden när det gäller digital radio och digital TV

*Digital radio*

Våren 1995 fattade riksdagen beslut om att låta SR, UR och privata programföretag, efter särskilda beslut av regeringen, påbörja digitala radiosändningar[1]. SR har tillstånd att sända digitalt i nationella frekvenser i Stockholms-, Göteborgs och Malmöområdena samt i Norrbottens län. Regionalt får SR sända digitalt i Stockholm, Göteborg, Malmö och Luleå. Några tillstånd för privata radiobolag att sända har inte utfärdats.

De försök med digitala radiosändningar som påbörjades år 1995 motiverades främst med att den digitala tekniken framstod som överlägsen den analoga. Den digitala tekniken ger bättre ljudkvalitet, effektivare utnyttjande av frekvensutrymme, större tålighet mot störningar och möjligheter att sända bilder och text i radio. Sändningarna inleddes för att SR skulle få pröva på den nya tekniken och för att ge allmänheten möjligheter att bedöma för- och nackdelar med den nya tekniken. Det förutsattes vidare att SR skulle klara satsningarna på digital radio utan någon extra medelstilldelning.

År 1997 uttalade riksdagen att en utvärdering av digital radio inte kunde göras förrän mottagare fanns tillgängliga och såväl allmänheten som radioföretag givits möjligheter att bedöma för- och nackdelar med de digitala radiosändningarna[2]. Regeringen beslutade i juni 1997 att låta SR få starta digitala sändningar i en särskild finsk kanal, P7.

[1] Prop. 1994/95:170, bet. 1994/95:Ku 47, rskr. 1994/95:369.
[2] Bet. 1996/97:KU17, 1996/97:Kru4y, rskr. 1996/97:178.

Konsumenternas efterfrågan av digitala radiomottagare har varit mycket liten under de år sändningarna pågått. Därför har det ansetts att det inte funnits någon möjlighet att utvärdera verksamheten. Frågan om hur verksamheten med marksänd digital ljudradio bör fortsätta bereds inom regeringskansliet (prop. 1999/2000:55, s. 37).

### *Digital TV*

I mars 1997 beslutade riksdagen att införa markbundna digital TV-sändningar i Sverige[3]. Riksdagen konstaterade att olika distributionsformer skulle finnas sida vid sida i framtiden och att statens insatser skulle inriktas på att främja en sådan utveckling. Introduktionen av digital TV fick dock inte innebära att publikens valfrihet inskränktes eller att SVT:s program inte kunde nå alla i landet. Statsmakterna såg en risk för att kommersiella bolag skulle komma att dominera de nya distributionsvägarna. En sådan dominans skulle kunna leda till att yttrandefriheten och mångfalden begränsades om de kommersiella bolagen med olika tekniska lösningar band konsumenterna vid det egna distributionsnätet.

Enligt riksdagsbeslutet skulle den grundläggande ambitionen fortsatt vara att TV-sändningar kunde tas emot av alla som bor i Sverige. Riksdagen konstaterade också att 99,8 procent av Sveriges befolkning nåddes med TV-signaler från marksändare. Det kunde dock inte uteslutas att den framtida tekniska utvecklingen skulle kunna leda till en ändrad bedömning när det gällde hur TV skulle distribueras. Av riksdagsbeslutet framgår dock att regeringen bedömde att det då (år 1997) inte fanns något annat alternativ för distribution, t.ex. satellit och bredband, som var tillräckligt utvecklat för att helt kunna ersätta marksändningar. Det angavs vidare att sändningarna i marknätet skulle följa svensk lagstiftning och att lokala och regionala sändningar skulle finnas med från början.

Av riksdagsbeslutet framgår att digital TV skulle införas i flera steg med möjlighet för statsmakterna att successivt ta ställning till om och på vilket sätt verksamheten skall fortsätta. En parlamentarisk kommitté (dir. 1997:134) följer utvecklingen. SVT har liksom UR tillstånd att sända digitalt till utgången av år 2001.

Enligt riksdagsbeslutet skall en grundläggande förutsättning för en eventuell utbyggnad vara att de digitala marksändningarna bedöms ha ekonomisk bärkraft. En eventuell fortsatt utbyggnad skall finansieras av medverkande företag och utan statliga bidrag. Om utvärderingen visar

[3] Ibid.

att sändningarna inte har ekonomisk bärkraft skall programbolagens tillstånd att bedriva digitala marksändningar inte förlängas efter den första tillståndsperiodens slut.

Det beslutades att regeringen skulle ges rätt att bevilja tillstånd att sända i det markbundna nätet till en bred krets av programbolag. Regeringen har i omgångar beviljat ett antal tillstånd. I dagsläget finns tillstånd att sända 18 kanaler i det markbundna digital TV-nätet.

Enligt riksdagsbeslutet skall valet av sändningsorter göras så att både tätbefolkade områden och glesbygd kom ifråga.

*Särskilda medel för finansieringen av digital radio och digital TV*

För att utveckla digitala radio- och TV-sändningar har regeringen anslagit särskilda medel ur rundradiokontot. För år 1997 och 1998 beslutade riksdagen om en engångssumma på 200 miljoner kronor att fördelas med 100 miljoner kronor vardera året[4]. För perioden 1999 – 2001 har riksdagen beslutat om 245 miljoner kronor , fördelat med 100 miljoner kronor för år 1999, 100 miljoner kronor för år 2000 och 45 miljoner kronor för år 2001. De särskilda medlen fördelas enligt den fördelningsnyckel som gäller mellan bolagen dvs. SVT får ca 60 procent av medlen, SR ca 35 procent av medlen och UR ca 5 procent av medlen. Medlen skall användas för utveckling av tjänster i samband med den nya tekniken och för utsändningskostnader. Digitaliseringen av programbolagens produktionsteknik skall däremot främst bekostas inom ramen för programbolagens ordinarie medelstilldelning. Sammanlagt kommer programföretagen, för perioden 1997–2001, att ha fått 445 miljoner kronor i särskilda medel för digital verksamhet.

[4] Prop.1996/97:67, bet. 1996/97:KU17, rskr. 1996/97:178.

## 9.3 Nuläget

### 9.3.1 Digital radio

*Motiven för digital radio*

Det brukar framhållas att digital distribution av radio har en rad fördelar framför den analoga sändningstekniken. Som sändningsteknik är den billigare än FM och ger bättre ljudkvalitet. Fler kanaler ryms inom ett givet frekvensutrymme än vad som är fallet med analoga sändningar. Därmed ökar möjligheten att tillgodose publiken med nya kanaler och fler program. Kanalutrymmet kan delas, vilket innebär att tillfälliga kanaler kan skapas för t.ex. direktsända presskonferenser och sportevenemang. Det är vidare möjligt att sända text och bild som komplement till ljud. Digital Audio Broadcasting (DAB) är den standard för sändning av digitala ljudradiosignaler som alla europeiska länder kommit överens om.

SR anser att det inte finns något alternativ till DAB om man skall ha digitala sändningar. Att sända tillsammans med TV med s.k. DVB-teknik brukar framhållas som ett alternativ. Enligt SR ger DVB dock inte tillräcklig sändningskapacitet och inte heller möjlighet till rörlig mottagning.

*SR:s sändningar i det digitala marknätet*

I den rikstäckande frekvensen har SR tillgång till hela sändningsutrymmet, vilket motsvarar fyra till sex programkanaler beroende på vilken kvalitet som eftersträvas i utsändningarna. I det regionala sändningsutrymmet disponerar SR 25–40 procent av det totala utrymmet beroende på område. Återstoden av det regionala sändningsutrymmet har reserverats för den privata lokalradion.

Med de särskilda medel för digital utveckling som riksdagen beslutat om har SR under perioden 1997–2001 medverkat till finansieringen av Teracoms utbyggnad av det rikstäckande sändarnätet så att det i dagsläget når 85 procent av befolkningen samt det regionala sändarnätet så att det når 35 procent av befolkningen. Riksprogrammen kan höras i de befolkningstäta delarna av landet medan exempelvis Norrlands inland fortfarande saknar sändningar. Det regionala nätet är utbyggt i Stockholm, Göteborg, Malmö och Luleå.

*SR:s kostnader för de digitala sändningarna*

För åren 1995–1996 fick SR inga särskilda medel för sina digitala satsningar. För perioden 1997 t.o.m. 2001 har SR däremot fått tilldelning av extra medel ur rundradiokontot. Enligt SR:s beräkningar kommer detta innebära att de vid utgången av år 2001 kommer att ha fått ca 158 miljoner kronor för utveckling av digital radio. De särskilda medlen utnyttjades nästan inte alls de första åren. Fram till utgången av år 1999 hade SR utnyttjat 54 miljoner kronor av de särskilda medlen. Resterande reserver samt tillkommande medel, totalt ca 104 miljoner kronor, kommer att förbrukas under åren 2000 och 2001 för att finansiera SR:s sändningskostnader i det digitala marknätet.

Utöver de särskilda medlen kommer SR till och med år 2001 att ha använt knappt 91 miljoner kronor av egna medel för distribution av digitalradio. Pengarna har frigjorts genom att SR omförhandlade sitt avtal om analoga sändningar med Teracom. Ett villkor för att omförhandla avtalet var att Teracom istället fick använda de 91 miljoner kronor som frigjordes till en utbyggnad av det digitala nätet.

Utöver kostnader för uppbyggnad och drift av det digitala sändarnätet satsar SR medel för programutveckling och nya tjänster i digital radio. Kostnaden för detta uppgår till 23 miljoner kronor under tillståndsperioden fram till och med år 2001. Utöver detta läggs också 13 miljoner kronor på en digital radioredaktion fram till och med år 2001.

I januari 1999 tecknade SR ett avtal med Teracom som reglerar kostnaderna för hela utbyggnaden och sändningarna över det digitala nätet. Avtalet omfattar 236 miljoner kronor och avser tidsperioden 1995 t.o.m. år 2001. I sammanhanget kan nämnas att SR betalade ca 258 miljoner kronor för sina analoga sändningar år 1999[5]. Enligt SR:s beräkningar kommer kostnaderna för den digitala utvecklingen att överstiga SR:s förväntade tilldelning av särskilda medel för digital utveckling enligt följande:

[5] I distributionskostnaden inräknas även kostnader för programinsamling. Kostnader för programinsamling/kontribution. Distributionskostnaderna avser huvudsakligen betalningar till Teracom.

*Tabell 9.1.* SR:s kostnader för digital utveckling och digitala sändningar.

| | |
|---|---|
| Teracom avtal | 236 mkr |
| DAB-redaktionen | 13 mkr |
| Utvecklingskostn. | 23 mkr |
| Summa | 272 mkr |
| | |
| Avgår erhållna medel | 158 mkr |
| Summa | 114 mkr |

SR måste således enligt sina beräkningar skjuta till ungefär 114 miljoner kronor av egna medel under perioden 1995 t.o.m. 2001.

*Efterfrågan*

I dagsläget finns ett fåtal digitala radiomottagare på marknaden och sändarkapaciteten är utbyggd endast i vissa delar av landet. Konsumenterna har hittills inte låtit sig övertygas om fördelarna med digital radio. Mycket få har köpt digitala radiomottagare, sannolikt under 2 000 personer. En avgörande faktor är att de mottagare som finns är dyra i förhållande till dagens analoga radiomottagare. Ett ytterligare problem i sammanhanget är, enligt SR, att de kommersiella radiokanalerna inte har börjat att sända digitalt.

Riksdagsbeslutet att införa digital radio gav också en möjlighet för kommersiella radiobolag att söka sändningstillstånd hos regeringen. Ett antal kommersiella bolag sökte tillstånd år 1997, men drog tillbaka sina ansökningar då de inte ansåg sig kunna acceptera de tillståndsvillkor som föreslagits. Radioutgivarföreningen har framfört önskemål om att få påbörja testsändningar i Stockholmsområdet. Radioutgivarföreningen hävdar att det på sikt även kan finnas en vilja bland de privata radiobolagen att sända nationellt förutsatt att efterfrågan på digitala radiomottagare tar fart.

Företrädare för Sveriges radio- och hemelektronikleverantörer bedömer att marknaden för digital radio skulle kunna utvecklas om programutbudet blev minst lika omfattande som det i dag är i de analoga sändningarna och om mottagarna blev billigare. Prisutvecklingen kommer, enligt radio- och hemelektronikleverantörerna, i första hand att påverkas av efterfrågan på de större marknaderna i Storbritannien och Tyskland.

En ytterligare utveckling som skulle kunna ge ett större konsumentintresse är den senaste tidens försök att förse digital radio med nytt tjänsteinnehåll. Det handlar bl.a. om möjligheter att ta emot digital radio

via s.k. palmtopdatorer (handdatorer) och mobiltelefoner samt att kunna använda Internet mobilt.

*Internationell utveckling*

Försöksverksamhet med digital radio i DAB-standard bedrivs av flertalet public service-bolag i Europa. DAB-nät finns utbyggda men når inte någonstans fullständig täckning. Täckningsgraden varierar från 10 procent till uppemot 50–60 procent av befolkningen. I flera europeiska länder har även kommersiella radiobolag tillstånd att sända i de digitala näten. Som regel tycks försäljningen av digitala radiomottagare gå trögt även i övriga Europa. England är det land som kommit längst i utvecklingen av DAB, men även där är efterfrågan än så länge liten trots att kommersiella kanaler finns med i utbudet och marknaden är betydligt större än den svenska.

*Tjänster som SR hittills utvecklats i digital radio*

Inom ramen för det digitala sändningsutrymmet har SR prövat olika typer av nya tjänster, bland annat en 24 timmars musikkanal i P2 och en kanal för finska lyssnare, Finska P7. Den digitala tekniken har också använts för att skicka programrelaterad information såsom bilder på medverkande, väderprognoser och trafikinformation.

*Internet och andra sändningsformer*

Utvecklingen där medier satsar på tjänster i annan distributionsform än den för det specifika mediet traditionella distributionsformen kommer att accelerera de närmaste åren. Ett tydligt exempel på detta är Internet där så gott som alla medier som t.ex. tidningar, TV, radio och nyhetsbyråer finns representerade.

Denna utveckling innebär, enligt SR, att det är nödvändigt för public service-radion att finnas på Internet. SR:s skäl för att satsa på Internet är flera. Det blir möjligt att ta del av SR:s program oavsett var man än befinner sig i världen. SR:s program kan vidare göras mer tillgängliga genom att lyssnarna via programarkiv kan ta del av programmen närhelst och varhelst de vill. Innan allmänheten kan erbjudas program via personligt val på Internet måste dock ett antal frågor kring upphovsrätter och teknik lösas. Internet används mest av de yngre, vilket också är den grupp som SR haft svårast att nå via traditionell etersändning. Fördjupande programinformation kan således locka de

yngre till att lyssna på radio. SR räknar vidare med synergieffekter i produktionen genom att likartade program/tjänster kan tillhandahållas via digitalradio och Internet.

*SR:s önskemål vad gäller digital radio och Internet*

Digital radio

SR menar att det måste få ta tid att etablera ny teknik och nya tjänster. Utan långsiktighet och uthållighet är alla insatser bortkastade, enligt SR. För att digital radio skall kunna ersätta den analoga radion krävs att ett heltäckande riks- och regionalt nät etableras, att SR kan erbjuda nya och för konsumenterna attraktiva tjänster i det digitala utbudet, att kommersiella bolag ges tillstånd att sända och att digitala radiomottagare kan erbjudas till attraktiva priser. Om bara en eller två av dessa förutsättningar finns riskeras genomförandet av digital radio eller i vart fall blir genomförandetiden lång, enligt SR. Det är därför, enligt SR, viktigt att regering och riksdag medverkar till ett snabbt genomförande av digital radio. SR vill att riksdagen fattar ett långsiktigt beslut om digitala sändningar fram till år 2012 för att säkra företagets och lyssnarnas investering i digital utrustning[6].

Eftersom de digitala näten finansierats med engångsmedel saknar SR finansiering för såväl fortsatt drift av befintliga sändare som etablering av nya sändare fr.o.m. år 2002.

SR bedömer, mot bakgrund av att genomförandet av digital radio beräknas ta tid, att de behöver sända både analogt och digitalt under kommande tillståndsperiod. När SR:s nuvarande avtal med Teracom löper ut vid slutet av år 2001 utgår SR från att ett nytt avtal om digitala radiosändningar träffas med Teracom.

För att få en uppfattning om vad ett fullt utbyggt nationellt och regionalt digital radionät skulle kosta för SR:s del har utredningen talat med företrädare för Teracom. Ett fullt utbyggt rikstäckande digitalt nät motsvarande 99,8 procents befolkningstäckning och kapacitet i hela landet motsvarande en till två kanaler i det regionala digitala nätverket skulle betinga ca 250–290 miljoner kronor (inkl. moms)[7] i årliga

[6] I sammanhanget kan nämnas att man i Storbritannien, i syfte att underlätta marknadens anpassning till digital radio, fattat beslut om 12-åriga tillståndsperioder för de bolag som sänder digital radio.

[7] Enligt Teracoms beräkningar bär inte SR hela kostnaden för sändningar i det regionala nätet. Om SR skulle göra det skulle sändningskostnaderna bli högre.

sändningskostnader som till helt övervägande del skulle bäras av SR[8]. Enligt Teracom kan dock sändningskostnaderna variera beroende på bl.a. vilken sändningskvalitet som SR vill uppnå och hur ett regionalt nätverk byggs upp.

Som jämförelse kan nämnas att SR för sin digitala distribution beräknar betala ca 65 miljoner kronor år 2000 för en täckningsgrad motsvarande 85 procent av befolkningen i det nationella sändarnätet och 35 procent i det regionala sändarnätet.

SR menar att den rådande fördelningsnyckeln mellan programbolagen inte kan användas som utgångspunkt vid tilldelningen av särskilda medel för digital distribution. SR:s digitala distributionskostnader är i realiteten högre än tilldelningen av särskilda medel.

Något som, enligt SR, talar för en fortsatt utbyggnad är att radion som mobilt medium kräver ett relativt stort och sammanhängande täckningsområde för att vara intressant för lyssnarna. I samband med en utbyggnad av de digitala sändarnäten bör, enligt SR, beslut fattas om när de analoga näten skall stängas. SR anser vidare att ett avvecklingsdatum skulle kunna samordnas med övriga europeiska länder. Detta skulle ge fabrikanterna möjlighet att tillverka större serier av digitala radiomottagare och därmed få ner priset på mottagarna.

SR har till utredningen redovisat ytterligare två alternativ för utvecklingen av digitalradio. Ett nollalternativ där SR inte får några extra medel ur rundradiokontot efter år 2001 och ett alternativ där digitalradioverksamheten förutsätts drivas på nuvarande nivå.

Om SR inte får några särskilda medel ur rundradiokontot efter år 2001 kommer de att tvingas inleda en förhandling med Teracom om en avveckling av digitalradiosatsningen. Avvecklingskostnaderna kan variera beroende på vilka förutsättningar som finns för en alternativ användning av digitalradionätet. Även om alternativa användningar finns är det, enligt SR, troligt att det fortfarande kommer att finnas vissa avvecklingskostnader.

Ett annat alternativ är att SR ges resurser för att täcka de nuvarande distributionskostnaderna. Resurstilldelningen bör vara högre än den man fått mellan åren 1997 och 2001 eftersom sändningskostnaderna inte kompenseras med den fördelningsnyckel som tillämpas mellan programföretagen. Med utgångspunkt i SR:s beräkningar bör kostnaden för att upprätthålla sändningarna på nuvarande nivå ligga kring

[8] Det bör noteras att UR även sänder sitt utbud i digital radio och därför bär och kommer att bära en mindre del av kostnaderna för nätet. I dagsläget betalar UR ca 800 000 kronor (inkl. moms) för sina DAB-sändningar, vilket kan jämföras med SR:s kostnader på ca 65 miljoner kronor (inkl. moms) för DAB-sändningar.

65 miljoner kronor (inkl. moms) årligen. Om SR endast får medel motsvarande distributionskostnaderna pekar SR på att de inte kommer ha råd att utveckla nya tjänster/program i DAB.

Internet

SR vill utnyttja Internet mer för utsändning av ljud, text och bild. Enligt SR behövs tillgång till utökad överföringskapacitet och ljudkvalitet. De upphovsrättsliga frågorna behöver också lösas.

Dagens radiolyssnande via Internet är ineffektivt, åtminstone i direktsändning. Kostnaderna för att hyra Internetkapacitet är, enligt SR, avsevärda. SR ger som exempel att kapacitet motsvarande 50 samtida lyssnare kostar ca 300 000 kronor. SR önskar särskilda pengar för att sända via Internet. Genom s.k. multicastingteknik kan fler ta del av direktsända radioprogram via Internet och till ett lägre pris. Hur mycket lägre pris är dock svårt att uppskatta då multicastingtekniken inte är färdigutvecklad. Därtill kommer eventuella upphovsrättskostnader.

*Parallellsändningskostnader*

Kostnaderna för att sända parallellt påverkas bl.a. av ett eventuellt stängningsdatum för de analoga sändningarna, utbyggnadsgrad i de digitala sändarnäten, kostnad för analoga avtal, eftersträvad kvalitet i sändningarna, möjligheten att låta privata radiobolag sända i marknätet och om Teracom finner möjligheter att sälja överkapacitet i marknätet till andra aktörer och för andra användningsområden än radio.

Utvecklingen för flertalet av de faktorer som påverkar parallellsändningskostnaderna är i dagsläget alltför osäkra för att en kostnadsberäkning skall kunna göras med någon större precision. En uppskattning med utgångspunkt i dagens kostnader för digital och analog distribution är dock möjlig att göra. Med utgångspunkt i ett oförändrat pris för de analoga sändningarna (258 miljoner kronor) och att digitalradiosatsningen hålls på en miniminivå (ca 65 miljoner kronor ) skulle den årliga kostnaden för parallellsändningar blir ca 323 miljoner kronor (inkl. moms) i dagens prisläge. Om ambitionsnivån för digitalradiosatsningen höjs ökar givetvis parallellsändningskostnaderna. Att ha ett fullt utbyggt digital sändarnät (enligt Teracoms beräkningar) parallellt med dagens analoga sändarnät skulle ungefärligen kosta mellan 510 och 550 miljoner kronor (inkl. moms).

### 9.3.2 Digital TV

*Motiv för digital TV*

Digitala TV-sändningar medför ett bättre utnyttjande av existerande frekvensutrymme, möjlighet till dubbelriktad kommunikation med tittarna (interaktivitet) och bättre bildkvalitet. Det är dessutom billigare att sända TV digitalt jämfört med analogt. I förhållande till *andra digitala* sändningsalternativ (satellit, kabel och bredband) har det marksända digitala nätet vissa fördelar. Det är mindre störningskänsligt än satellit, det medger regional nedbrytning, det har potential att nå fler till en lägre kostnad än bredband och kabel, det medger mobil mottagning och slutligen kan konsumenten lättare än för de andra alternativen byta mottagningsplats för de digitala sändningarna, exempelvis från huset till sommarstugan (portabilitet). Ytterligare fördelar som har med marknadssituationen att göra är att marknätet konkurrerar med satellit- och kabelalternativen, vilket stimulerar konkurrensen på marknaden för digital TV-distribution och därmed verkar för en prispress som gynnar konsumenterna. Nackdelar i förhållande till andra digitala distributionsformer är att det marksända alternativet har mindre kapacitet för interaktivitet än bredband och att det i rikstäckande sändningar är dyrare att sända än satellitalternativet

En övergång från analog till digital sändningsteknik skulle innebära att frekvensutrymme frigjordes. Post och telestyrelsen (PTS) har undersökt vilka framtida användningsområden som det frigjorda frekvensutrymmet skulle kunna ha[9]. PTS anser att mobil telekommunikation har en stor betydelse för Sveriges ekonomi och att den blir allt viktigare för sysselsättningen Enligt PTS bör delar av det frekvensutrymme som i dag utnyttjas för digitala och analoga TV-sändningar avsättas för mobila teletjänster.

I ett underlag till Digital-TV-kommittén (Ku 1997:06) har konsultfirman Ernst&Young beräknat värdet av det frekvensutrymme som frigörs om de analoga sändningarna läggs ner. Baserat på uppgifter från USA där ledigt frekvensutrymme auktionerats ut till privata bolag skulle värdet av att under en tioårsperiod få disponera det frekvensutrymme som frigörs kunna uppskattas till 14 miljarder kronor. De amerikanska auktionerna kan dock inte direkt jämföras med svenska förhållanden. Värdet av frekvenserna kan därmed vara både högre eller lägre.

[9] *Den framtida användningen av frekvensområdet 470-862 MHz*, PTS, år 2000.

*SVT:s och UR:s*[10] *digitala sändningar*

I dagsläget täcker det markbundna digitala TV-nätet ungefär 50 procent av landets hushåll. Sändarnäten är utbyggda i fem regioner – Stockholmsområdet med Mälardalen och Uppsala, Göteborg med omnejd, södra och nordöstra Skåne, norra Östergötland samt Östersund och Sundsvall med omnejd. Det finns fyra sändningsfrekvenser som för närvarande delas mellan SVT och ett antal kommersiella bolag. SVT förfogar över en egen sändningsfrekvens (multiplex). I den sänds sedan år 1999 SVT1 och SVT2, SVT24 och fem regionala digitala kanaler.

Det statliga bolaget Teracom har byggt ut det markbundna digitala TV-nätet till nuvarande täckningsgrad samt ansvarar för sändningar och underhåll av nätet. SENDA som är ett dotterbolag till Teracom ansvarar för kundhantering (kortadministration, debitering m.m.) i det markbundna nätet. Boxer, också ett dotterbolag till Teracom, ansvarar för uthyrning av mottagarutrustning till hushållen. Utrustningen och abonnemang på programutbudet erbjuds i ett samlat paket. Mottagarutrustningen kan också köpas. Flertalet hushåll har dock valt att hyra utrustningen.

Teracom har nyligen beslutat att bygga ut det markbundna digitala TV-nätet till 70 procents täckning av befolkningen. I dagsläget har de bolag som sänder i det digitala marknätet tillstånd att sända till en täckningsgrad motsvarande 50 procent av befolkningen. Tillstånd att sända utöver en befolkningtäckning på 50 procent förutsätter statsmakternas ställningstagande.

SVT1, SVT2 och SVT24 sänds även digitalt via satellit. SVT har tecknat ett avtal med Nordiska satellitaktiebolaget (NSAB) om satellitkapacitet och med Canal Digital om kundhanteringen.

För att kunna ta emot SVT:s digitala marksändningar måste tittarna använda ett programkort från Senda. SVT motiverar sitt val att lägga sig ”bakom kortet” bl.a. med att korten i framtiden kan göra det enklare att ta in TV-avgifter, att det av upphovsrättsliga skäl är bra att känna till det antal som abonnerar på SVT:s program, att kunskap om var hushållen finns är värdefullt vid en eventuell stängning av de analoga näten samt att korten ger möjlighet för framtida betaltjänster. Public service-företag i andra länder har valt att erbjuda sina tjänster i okodad form, dvs. utan kort. Då behövs inget samröre med åtkomstsystem eller

[10] UR har egen sändningsrätt i det digitala TV-nätet, men utnyttjar sändningsutrymme i SVT:s kanaler. Avsnitten om digital TV berör därför främst SVT:s digitala distribution. För en redovisning av UR:s digitala satsningar hänvisas till kapitel 8.

kundhanteringsystem. Relationen till tittarna blir då densamma som i dag gäller för analoga sändningar.

I satellitsändningarna är det dock av rättighetsskäl nödvändigt för SVT att ligga”bakom kortet”.

Enligt anslagsvillkoren skall både SVT:s och UR:s program vara tillgängliga för allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd TV-avgift. Detta utesluter dock inte, enligt anslagsvillkoren, att en avgift tas ut för tillhandhållande och hantering av programkort för marksänd digital TV. För närvarande betalar konsumenterna en avgift på 295 kronor per år och kort till Senda. Avgiften tillfaller Senda och inte i någon del de bolag som sänder. Avgiften gäller oavsett vilket utbud i det marksända digital TV-nätet som konsumenten vill ha.

SVT förhandlar även med satellitoperatörer om sändning av de regionala digitala kanalerna, vilket, enligt SVT, är en förutsättning för att satellit skall bli ett fullvärdigt alternativ till marksändningar.

SVT har separata avtal med Teracom för analoga respektive digitala sändningar. Avtalet om satellitsändningar med Canal Digital är inte exklusivt. SVT förhandlar också med Viasat om att finnas i denna operatörs utbud.

### *SVT:s kostnader för digital TV*

Av SVT:s budgetunderlag för år 2000 respektive år 2001 framgår att SVT för perioden 1997–1999 sammanlagt fått 184,5 miljoner kronor i särskilda medel för utveckling av digitala sändningar. SVT har förbrukat 139 miljoner kronor av dessa medel. Det innebär att det finns 45,5 miljoner kronor som reserverats från tidigare år samt tillkommande ca 87 miljoner kronor – totalt 132,5 miljoner kronor – att förbruka för åren 2000 och 2001.

I likhet med vad som var fallet för SR förbrukades enbart en liten del av de digitala medlen de första åren. År 1998 hade SVT förbrukat ca 40 miljoner kronor av de särskilda medlen. Medlen användes dels till de olika tekniska installationer som krävs för digitala utsändningar, dels till investeringar och andra förberedelser för de nya programverksamheterna, där SVT24 representerar den största kostnaden. Under 1999 har ca 99 miljoner kronor förbrukats. Huvuddelen av denna medelsförbrukning avser kostnader för SVT24 och de fem regionala kanalerna.

SVT:s avtal med Teracom innebär bl.a att SVT kommer att få betala för varje tillkommande abonnent i det digitala marknätet. Under år 2000 och år 2001 kommer kostnaderna för distribution av digital-TV att öka

eftersom antalet abonnenter förväntas öka (se vidare under avsnittet ”parallellsändningskostnader” i detta kapitel).
I de analoga näten sänds SVT1 och SVT2. För detta betalar SVT ca 500 miljoner kronor per år (inkl. moms)[11] och UR knappt 34 miljoner kronor (inkl. moms).

SVT har, till skillnad från SR, hittills inte betalat något för sina digitala sändningar. Teracom kommer att börja ta ut en avgift från de bolag som nyttjar det digitala nätet antingen då 100 000 programkort sålts och aktiverats eller från och med oktober år 2000.

### *Efterfrågan*

Vid slutet av år 1999 hade ca 100 000 hushåll i landet skaffat utrustning för att ta emot digitala TV-sändningar. Den helt övervägande delen hushåll hade köpt utrustning för att ta emot via satellit eller kabel. I mitten av maj år 2000 hade ca 16 000 boxar sålts som som var anpassade till mottagning av TV från det markbundna nätet. Efterfrågan på utrustning för att ta emot markbunden digital TV har, från att ha varit trevande, nu kommit igång med större kraft. De senaste månaderna har över 1 000 boxar sålts per vecka och efterfrågan väntas öka när konsumenterna får ett likvärdigt utbud och likvärdiga prisvillkor som de som gäller för satellitsänd digital TV. Digital TV-nätet täcker i dagsläget in ca 50 procent av befolkningen eller 2,1 miljoner hushåll. Inom denna grupp är det, enligt Teracom, ca 728 000 hushåll som enbart har tillgång till SVT:s program och TV4. Det är främst dessa hushåll som Teracom ser som potentiella kunder. Teracom har beslutat att bygga ut nätet till 70 procents täckning och skulle då kunna nå ytterligare ca 300 000 hushåll som inte har kabel eller satellitanslutning. Det bör framhållas att dessa beräkningar bygger på att kabel- och satellitföretagen inte tar några ytterligare marknadsandelar i förhållande till dagsläget.

Förutsatt att det markbundna nätet byggs ut till 98 procents täckning av befolkningen uppskattar Teracom att antalet sålda boxar ökar i en jämn takt så att det vid utgången av år 2010 kommer att vara 1,6 miljoner hushåll som har köpt digitala TV-boxar för mottagning från det marksända nätet. Teracom uppger att näten med dagens fyra frekvenser dock är möjliga att bygga ut till 98 procents täckning redan till slutet av år 2002, vilket sannolikt skulle öka efterfrågan på boxar.

[11] SVT:s avtal med Teracom stadgar att SVT:s sändningskostnader är en konfidentiell uppgift. Enligt Teracom är SVT:s årliga kostnader för sändning lägre än 500 miljoner kronor, men högre än 400 miljoner kronor.

*Internationell utveckling på digital-TV-området*

I Europa gäller liksom för Sverige att den digitala distributionen sker genom en blandning av satellit-, kabel- och markbundna sändningar. Intresset för markbundna digitala sändningar varierar beroende på vilken täckningsgrad de andra digitala distributionsformerna har. Exempelvis nås nio av tio tyska TV-hushåll med kabel eller satellit, vilket naturligen innebär att drivkraften att få igång ett marksänt nät inte är lika stor som i exempelvis Spanien där enbart sex procent av befolkningen nås av satellit- och kabelsändningar. I Europa är Sverige, Spanien och Storbritannien de länder som satt igång verksamhet med digitala marksändningar i någon större skala. Spanien är det enda land i Europa som bestämt datum för stängning av de analoga sändningarna – år 2012 skall de analoga näten stängas av. Flera andra länder, däribland Norge, Finland, Italien och Frankrike beräknar komma igång med markbundna digitala sändningar i år eller år 2001.

*SVT:s önskemål vad gäller digital TV och andra digitala verksamheter*

Digital TV

SVT:s policy för distribution innebär att finnas tillgänglig på alla de tekniska plattformar som finns för distribution av TV samt hos olika operatörer som använder dessa plattformar. När SVT:s kanaler distribueras i olika system, bl.a. via marknät, kabel och satellit, är det dock, enligt SVT, inte rimligt att de skall behöva betala för en landstäckande distribution i alla distributionssätten. SVT:s köp av distributionstjänster bör därför innebära att en komplett hushållstäckning nås genom en kombination av olika distributionsvägar. Däremot är det inte, enligt SVT, rimligt att de åläggs att köpa en geografisk täckning i det digitala marknätet som motsvarar den som i dag gäller för det analoga nätet dvs. 99,8 procent av alla hushåll.

SVT anser det önskvärt att hushållen skall kunna välja mellan olika distributionsformer när de tar emot public service-utbudet digitalt. SVT har därför inget emot att det digitala marknätet byggs ut till en stor geografisk täckning. Krav på SVT att köpa utsändningstjänster får dock inte till någon del bli en förutsättning för en sådan utbyggnad. SVT stöder en utbyggnad under förutsättning att den betalningsmodell som Teracom tillämpar för närvarande även gäller fortsättningsvis och att den för SVT:s del även kan upprätthållas vid en omfattande utbyggnad.
Om Sverige går över till digital sändningsteknik i full skala bör enligt SVT kravet på att de ska köpa utsändningstjänster från Teracom försvinna. SVT skall, i sändningstillståndet, ha krav på sig att säkra

allmän tillgänglighet, men SVT måste själv få avgöra vilka distributionssätt man väljer för att säkra denna tillgänglighet.

De stigande marginalkostnaderna som är förbundna med att bygga ut det digitala marknätet över 80 procents hushållstäckning får, enligt SVT, inte innebära krav på att SVT skall bära de högre marginalkostnaderna på grundval av att de som public service-företag måste nå alla. Enligt SVT måste alla som använder det digitala marknätet dela lika på infrastrukturkostnaderna. Kostnaden per hushåll som nås via det digitala marknätet måste alltså som grundprincip vara lika för alla de företag som utnyttjar nätet, enligt SVT.

Den digitala verksamheten (sändningar och utveckling) kostar i dag ca 90 miljoner kronor per år. Verksamheten finansieras huvudsakligen med de särskilda medel som beviljats fram till och med år 2001. För SVT är tillskottet från de särskilda medlen ca 60 miljoner kronor per år och de beräknas ha förbrukats vid utgången av denna tillståndsperiod. SVT menar att bytet från analogt till digitalt distributionssystem i marknätet i hög grad är styrt av de politiska beslut som fattas eller inte fattas om stängning av det analoga nätet. SVT drar slutsatsen att så länge politiska beslut styr distributionen måste också det politiska systemet bära ansvaret. Under en period kommer SVT att distribueras såväl analogt som digitalt i marknätet. SVT menar att merkostnaderna för denna parallella distribution inte skall belasta vare sig TV-hushållen eller programföretagen. SVT anser således att en förutsättning för att digital TV satsningen skall kunna fullföljas under nästa tillståndsperiod är att statsmakterna, från år 2002, kompenserar SVT för de merkostnader som uppkommer under de år SVT måste sända både analogt och digitalt.

Ett problem är att det i dag inte finns någon gemensam standard för boxar som tar emot digitala signaler från marksändningar respektive kabel och satellit. Avsaknaden av en gemensam standard har orsakat merkostnader för SVT när de utvecklat interaktiva tjänster i olika tekniska plattformar. SVT har därför dragit ner på arbetet med att utveckla interaktiva tjänster. SVT utgår från att en gemensam standard finns framme redan vid slutet av år 2000. SVT har börjat programmera interaktiva tjänster i den standard, MHP (Multimedia Home Platform), som förutsätts bli gemensam för alla digital TV-plattformar.

SVT menar att företaget nu är inne i en situation där man betalar dyrt för marksänd analog och digital distribution medan andra distributionsformer har förutsättningar att vara gratis eller ge intäkter åt SVT. Enligt SVT kan både kabel- och satellitoperatörerna vara beredda att betala SVT för att public service-kanalerna skall ingå i deras utbud.

Interaktiva tjänster i digital TV

Enligt SVT är möjligheterna att uppnå interaktivitet i det markbundna digital-TV nätet begränsade eftersom kapaciteten fram till hushållen är begränsad. I samband med utbyggnaden av det svenska bredbandsnätet möjliggörs, enligt SVT, dock en ökad kapacitet som kommer att leda till att medieföretag erbjuder – och förväntas erbjuda – interaktiva applikationer. Kostnaderna för att utveckla interaktiva tjänster i TV är för SVT:s del relativt begränsade och kan inrymmas i befintlig budget. På sikt kommer dock, enligt SVT, de ekonomiska satsningarna att behöva öka.

Internet

SVT anser att de, i likhet med övriga programbolag, måste planera för att Internetverksamheten alltmer kommer att efterfrågas och användas av tittarna. SVT menar att det finns behov av att bygga ut verksamheten de närmaste åren.

Wireless Application Protocol (WAP)

SVT bedriver experimentverksamhet med WAP i begränsad skala. Möjligheten att via ett speciellt datatekniskt protokoll sända ut text och begränsad bildinformation till mobiltelefoner utgör en ny publicerings-form som genom utvecklingsarbet inom den mobila telefonin, enligt SVT, kan förväntas få en snabb tillväxt under de närmaste åren.

Utöver kostnaderna för digitala sändningar räknar SVT med att totalkostnaden för interaktiva tjänster i digital TV, Internet och WAP kommer att uppgå till under 100 miljoner kronor årligen räknat från år 2002 och de närmast därpå följande åren.

*Parallellsändningskostnader*

Teracom har ett avtal med samtliga sändande bolag i det digitala mark-nätet som sträcker sig från år 2000 t.o.m. år 2002. Företagen kommer att betala i huvudsak enbart efter den nyttjandegrad marknätet har. Det digitala sändningsavtalet med Teracom bygger på en fast och en rörlig del. I fast pris betalar SVT en miljon kronor per kanal och i rörligt pris 1,75 kronor i månaden per abonnent och kanal. SVT kommer, liksom övriga företag med sändningstillstånd i det digitala marknätet, således i huvudsak att betala utifrån hur mycket det markbundna nätet används.

Avtalet skall börja tillämpas antingen när det marksända nätet når upp i 100 000 abonnenter eller från och med oktober år 2000.

SVT:s avtal med Teracom sträcker sig till utgången av år 2002. Enligt uppgift från Teracom kommer den betalningsmodell som används i de nuvarande avtalen fortsätta att gälla även för tiden efter 2002. När det digitala marknätet utnyttjas fullt, ut dvs. är utbyggt till 98 procents hushållstäckning och minst 1,6 miljoner boxar är sålda[12] beräknar Teracom att distributionskostnaderna per rikstäckande programkanal skulle vara ungefär 42,5 miljoner kronor (inkl. moms). För SVT:s del skulle det innebära att man, räknat i dagens prisläge, totalt skulle betala ca 170 miljoner kronor årligen för de kanaler man sänder digitalt[13]. Detta pris antas dessutom bli lägre i takt med att fler kanaler får plats inom ett givet frekvensutrymme[14]. Priset för fyra kanaler i det digitala marknätet kan jämföras med de ca 400 – 500[15] miljoner kronor (inkl. moms) som SVT i dagsläget betalar för att få två kanaler sända i det analoga nätet. Den årliga kostnaden för att sända en rikstäckande kanal digitalt är således fyra till fem gånger lägre än att sända motsvarande kanal analogt. Om det digitala marknätet skulle byggas ut ytterligare från 98 till 99,8 procents hushållstäckning räknar Teracom med att SVT skulle behöva betala mellan fem och tio miljoner kronor (inkl. moms) ytterligare för hela sin sändningsfrekvens.

Kostnaderna för parallellsändning styrs av rad faktorer, bl.a. tidpunkten för stängning av de analoga sändningarna, kostnaderna för den analoga distributionen samt antalet hushåll som är anslutna till det markbundna digitala nätet. Parallellsändningskostnaderna kommer att öka allteftersom flera hushåll ansluter sig till det digitala marknätet och ju längre fram i tiden man stänger det analoga nätverket. Givet att Teracom följer den betalningsmodell man hitills haft kommer kostnaderna för den digitala distributionen främst att vara en funktion av antalet sålda boxar. Teracom har prognosticerat försäljningsutvecklingen av boxar från år 2001 fram till år 2011. Under förutsättning att de

[12] Om slutnivån vida överstiger 1,6 miljoner sålda boxar är det, enligt Teracom, troligt att det avtalade priset om 1, 75 kronor per box sjunker.

[13] Det kan noteras att denna kostnad även inkluderar kostnaderna för UR:s digitala TV-sändningar. Hur mycket UR får bära av de sammantagna sändningskostnaderna för digital TV beror på hur mycket UR använder av SVT:s sändningsutrymme. I dagsläget betalar UR ca 7 procent av de sammantagna analoga sändningskostnaderna.

[14] Det är redan nu möjligt att genom s.k. statistisk multiplexering få plats med ytterligare en kanal i den multiplex som SVT utnyttjar för sina digitala sändningar.

[15] Endast ett närmevärde har kunnat anges eftersom SVT:s avtal med Teracom stadgar att SVT:s sändningskostnader är en konfidentiell uppgift.

antaganden som Teracom gjort om försäljningen av boxar är rimliga och att priset för de analoga sändningarna håller sig på dagens nivå skulle SVT:s parallellsändningskostnader[16] under den kommande tioårsperioden kunna uppskattas till följande årliga belopp:

*Tabell 9.2.* Uppskattade parallellsändningskostnader.

| År | Digital distribution (mkr) | Analog distribution (mkr)[17] | Totalt (mkr) |
|---|---|---|---|
| 2000 | 7,6 | 450 | 457,6 |
| 2001 | 36,5 | 450 | 486,5 |
| 2002 | 57,5 | 450 | 507,5 |
| 2003 | 73,3 | 450 | 523,3 |
| 2004 | 89 | 450 | 539 |
| 2005 | 126 | 450 | 576 |
| 2006 | 152 | 450 | 602 |
| 2007 | 162,5 | 450 | 612,5 |
| 2008 | 173 | 450 | 623 |
| 2009 | 173 | 450 | 623 |

*Källa:* Egna beräkningar utifrån uppgifter från SVT och Teracom.

Några påpekanden bör göras i anslutning till ovanstående tabell. Om försäljningen av boxar ökar snabbare än prognosticerat kommer kommer givetvis högre parallellsändningskostnader att inträffa närmare i tiden än år 2009. Å andra sidan kan det leda till en tidigare avveckling av de analoga sändningarna vilket kan medföra lägre totalkostnader. Om box försäljningen avstannar kommer självfallet parallellsändningskostnaderna att stanna på en lägre nivå än vad som här har förutsatts. Med en sådan utveckling kan perioden med parallellsändningar bli längre, vilket mycket väl kan medföra en högre totalkostnad.

*Finansieringen av parallellsändningskostnaderna*

Enligt de beräkningar som gjorts ovan skulle SVT:s kostnader för att sända digitalt från och med år 2002 tills dess att det marksända digitala nätet når full utnyttjandegrad år 2009 vara ungefär en miljard kronor räknat i dagens prisläge.

[16] I de beräknade kostnaderna ingår moms.
[17] Då ingen exakt sändningskostnad kunnat lämnas är beloppen är ett genomsnitt av SVT:s och Teracoms uppgifter.

Som framgått tidigare är besparingarna i sändningskostnader väsentliga när väl det analoga nätet kan stängas. Ett fullt utbyggt digitalt nät kostar ca 180 miljoner kronor (inkl. moms) i årliga sändningskostnader att jämföras med 400–500 miljoner kronor (inkl. moms) i årliga sändningskostnader för det analoga nätet. När det analoga nätet stängs kommer således SVT att kunna spara mellan 220 och 320 miljoner kronor årligen i sändningskostnader.

Enligt min bedömning bör en investering som ger en sådan stor besparing vara självklar att genomföra. De kostnader som uppstår under parallellsändningstiden bör inte belasta nuvarande programverksamhet och inte heller helt falla på TV-avgiftsbetalarna under parallellsändningsperioden. Det är därför rimligt att lånefinansiera ett sådant teknikskifte. Med utgångspunkt i beräkningarna på föregående sida skulle SVT behöva ta upp lån motsvarande ungefär en miljard kronor för att finansiera de digitala sändningarna från år 2002 fram till år 2009 då de analoga näten, enligt förutsättningarna i beräkningarna, skall stängas. Detta lån inklusive ränta skall återbetalas med besparingar motsvarande 220–320 miljoner kronor per år från den dag de analoga näten stängs. Investeringen skulle således snabbt kunna betala sig.

Med sådana ekonomiska förutsättningar och om statsmakterna är tydliga nog vad gäller stängningen av det analoga nätet bör SVT ha ett tydligt incitament för att ta upp ett lån på marknaden. Om SVT gör det bör företaget också få tillgodoräkna sig vinsterna från de besparingar som görs i sändningskostnader.

### 9.3.3 Programföretagens gemensamma teknikbolag

Inför innevarande tillståndsperiod beslutade riksdagen att programföretagens tekniska resurser skulle sammanföras till ett gemensamt dotterbolag[18]. I den proposition som föregick beslutet uttalade regeringen att de avgiftsfinansierade programföretagen även i fortsättningen skall ligga i täten i fråga om den tekniska utvecklingen. Det finns annars, enligt propositionen, en risk för att kunskapen samlas hos företag med en kommersiell målsättning och att utvecklingsarbetet främst tar sikte på kommersiellt användbara tillämpningar. Om programföretagen även i fortsättningen skall kunna spela med på samma villkor som de kommersiella programföretagen är det, enligt propositionen, angeläget att de har en egen teknisk kompetens i nivå med de bästa inom den kommersiella sfären. Eftersom public service-företagen inte kan disponera så omfattande resurser som de multinationella mediekoncernerna är det,

[18] Prop. 1995/96:161, Bet. 1995/96:KrU12, rskr. 1995/96:297.

enligt propositionen, angeläget att programföretagen sammanför sina resurser för teknisk utveckling i ett gemensamt dotterbolag.

Året därefter föreslog regeringen att de särskilda medlen för digital utveckling med fördel skulle kunna användas i det gemensamma dotterbolaget.[19]

Utredningen har varit i kontakt med programföretagen för att få en uppfattning om hur det gemensamma teknikbolaget utvecklats. Ett sådant bolag har bildats, men de föresatser statsmakterna haft vad gäller bolaget har inte uppfyllts. I dagsläget lägger programföretagen inga pengar i teknikbolaget. Teknikbolaget har heller inga egna resurser. Inom ramen för teknikbolaget drivs emellertid vissa gemensamma seminarier och mindre projekt av utvecklingskaraktär. Programföretagen ser det inte som sannolikt att några större gemensamma projekt skulle kunna påbörjas under den närmaste tiden. Ett hinder för sådana större gemensamma projekt uppges vara att det finns alltför stora skillnader i den teknik som används inom radio- respektive TV-mediet.

### 9.3.4 Beredskapsaspekter

I december 1997 beslutade regeringen att programföretagens sändningstillstånd skulle kompletteras med villkor att bolagen skall utarbeta beredskapsplaner för verksamheten vid karav på höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Beredskapsplanerna skall årligen lämnas till regeringen och till Styrelsen för psykologiskt försvar för kännedom. En hög säkerhet och uthållighet i distributionen av radio och TV skall eftersträvas.

Utgångspunkten för programbolagens beredskapsplanering bör, enligt min mening, vara att samma krav på beredskap, teknisk kvalitet och säkerhet som gäller för dagens analoga sändningar också skall gälla sändningar med digital teknik.

Styrelsen för psykologiskt försvar har nyligen publicerat en rapport ”Digital radio och TV- en sårbarhetsstudie”[20] där frågor kring säkerhet och beredskap gås igenom. Av rapporten går det inte utläsa om den digitala sändningstekniken är bättre eller sämre än den analoga sändningstekniken när det gäller att tillgodose olika beredskapsaspekter. De digitala systemen är dock sårbara på ett annat sätt än de analoga. Exempelvis ställer den digitala tekniken förändrade krav på personalen som hanterar den. Det krävs ett större systemkunnande än i den analoga världen och beroendet av sådan kunskap är stor.

[19] Prop. 1996/97:67, bet. 1996/97:KU17, rskr. 1996/97:178.
[20] Dnr SPF 157/99.

Av propositionen om digitala TV-sändningar (prop. 1996/97:67) framgår att det ur, beredskapssynpunkt, är en fördel om det finns flera olika vägar att distribuera television. I dagsläget finns ett flertal distributionsformer sida vid sida. En digitalisering av marknäten tillgodoser behoven av beredskap genom att tekniken medger lokaloberoende mottagning, minskat energibehov och en betydligt större motståndskraft än de analoga näten mot inmatning av falska signaler.

## 9.4 Sammanfattande bedömning

*Digitala marksändningar har stora fördelar framför analog distribution*

Marknaderna för marksänd digital radio och TV har inte utvecklats i den takt som förutsågs från början. I dagsläget ser det dock ut som digital TV har goda förutsättningar att bli etablerad på allvar. Kanalutbudet och prisvillkoren kan numera konkurrera med kabel- och satellitalternativen. Försäljningssiffror tyder på att konsumenterna blir alltmer intresserade. För digital radio är situationen en annan. Höga priser på mottagare i kombination med ett programutbud som är mer begränsat än i dagens analoga sändningar har lett till ett svagt intresse från konsumenternas sida. Dessutom saknas det kommersiella tryck som finns på digital TV-marknaden eftersom inga privata bolag konkurrerar med Teracom när det gäller distribution och inte heller med SR när det gäller sändningar.

Det är angeläget att säkra de värden som radio och TV i allmänhetens tjänst står för även i framtidens digitala distribution av TV. Det betyder att ett krav skall vara att befolkningen har tillgång till SVT:s utbud i hela landet och på lika villkor vad gäller pris och funktionalitet. Det innebär också att en fortsatt mångfald i det digitala utbudet skall värnas. Det markbundna sändarnätet för digital TV skall vara ett alternativ till kabel- och satellitoperatörerna. Genom dess tekniska möjligheter att ge plats åt ett flertal regionalt och lokalt producerade program kommer marksänd digital TV att bidra till en mångfald där mediemonopol annars kan uppstå.

Också ur ett konsumentperspektiv finns fördelar med att de hushåll som i dag har kabel- eller satellitanslutning får både ett komplement och ett alternativ i det markbundna nätet. Även för de hushåll som har kabel- eller satellitanslutning kan det finnas ett värde i att ha en möjlighet till mobil mottagning från det markbundna nätet och för eventuella ytterligare TV-apparater i hemmet eller i fritidshuset.

Ur såväl programföretagens som tittarnas perspektiv finns det vidare ett intresse av att det tillgängliga frekvensutrymmet utnyttjas så effektivt som möjligt och att sändningskostnaderna hålls låga. En framgångsrik övergång från analog till digital sändningsteknik leder till ett effektivare utnyttjande av det tillgängliga frekvensutrymmet, vilket skapar förutsättningar för fler röster att komma till tals och att SVT:s kostnader för sändningar på sikt blir betydligt lägre. Dessutom kan delar av det frekvensutrymme som frigörs vid en övergång till digital sändningsteknik användas för annan trådlös kommunikation. Rätt utnyttjat kan det utrymme som frigörs komma att leda till betydande samhällsekonomiska vinster. Till detta kan läggas att de markbundna sändarnäten är mindre störningskänsliga än satellitsändningar, vilket bör vara en fördel ur beredskapssynpunkt.

### *Det markbundna digital TV-nätet bör byggas ut till full befolkningstäckning*

Starka skäl talar således för en fortsatt satsning på markbunden digital-TV. Digital-TV-kommittén (Ku 1997:06) har, mot bakgrund av den utveckling som kan förutses för digital TV, nyligen föreslagit att markbundna digitala TV-sändningar byggs ut i hela landet[21]. Principen om tillgänglighet för alla på lika villkor gör att jag, i likhet med Digital-TV-kommittén, ser det som ändamålsenligt att utbyggnaden av det markbundna digitala sändarnätet sker till en täckningsgrad som motsvarar den täckningsgrad som i dag uppnås i det analoga sändarnätet, dvs. till 99,8 procent av befolkningen. Det är, enligt min mening, inte rimligt att tillgängligheten till TV-sändningar blir sämre än vad den är i dag på grund av att ny teknik introduceras. Tvärtom, det rimliga är att tillgängligheten och funktionaliteten ökar.

Hushållen får tillgång till samma funktionalitet, samma utbud över hela landet och med möjligheter till en regional och lokal variation som inte skulle vara möjlig i kabel- och satellitalternativen. De besparingar som kommer att uppnås genom en övergång till digitala sändningar kommer dessutom att överstiga de kostnader som utbyggnaden av det markbundna nätet till en början medför.

Efter samtal med Teracom har jag anledning att anta att Teracom även framöver kommer att tillämpa den prismodell de använt sig av hittills. SVT kommer även i fortsättningen att betala efter hur många som utnyttjar nätet. Räknat i dagens prisläge skulle SVT behöva betala ca 175–180 miljoner kronor (inkl. moms) i årliga sändningskostnader för

[21] *Angående förslag om utbyggnad av marksänd digital-TV*, Dnr 700/2000.

99,8 procents befolkningstäckning med de fyra kanaler man i dag sänder i det digitala marknätet, vilket kan jämföras med de ca 400 – 500 miljoner i kronor (inkl. moms) SVT i dag betalar för att sända två kanaler i det analoga nätet.

Principen om tillgänglighet för alla medför också att jag bedömer det som mest ändamålsenligt att SVT:s utbud sänds i okodad form. Utbudet skall, liksom hittills, vara tillgängligt för TV-tittarna utan andra krav på annan motprestation än betalad TV-avgift. De hushåll som av en eller annan anledning inte väljer ett utökat utbud i det markbundna nätet skall inte behöva betala en gång till för att ta del av SVT:s utbud.

Vad gäller SVT:s önskemål att ta betalt för vidaresändning i kabelnät bedömer jag detta som möjligt att tillmötesgå så länge det finns ett distributionsalternativ som når alla utan några andra avgifter än betald TV-avgift.

Ur SVT:s perspektiv är parallella digitala och analoga sändningar en betydande merkostnad. Parallellsändningskostnaderna kommer att stiga för varje år de analoga sändningsnätet är igång. För den kommande sjuårsperioden (2001–2007) kommer SVT att i genomsnitt ha betalat ca 100 miljoner kronor i digitala sändningskostnader årligen. Det är således nödvändigt att parallellsändningstiden görs så kort som möjlig. Teracom bedömer att en utbyggnad av det markbundna digital-TV nätet till 98 procents täckning av landets hushåll kan vara genomförd vid utgången av år 2002. Jag bedömer dock att konsumenterna behöver en längre tid för att kunna anpassa sina TV-apparater till digital mottagning. Ju snabbare spridning av digitala TV-boxar, desto tidigare kan de analoga sändningarna stängas av. För att underlätta marknadens och konsumenternas anpassning till den digitala sändningstekniken bör dock en yttre gräns fastställas för när skiftet mellan analog och digital sändningsteknik skall ha ägt rum.

*Det analoga sändarnätet bör kunna stängas mellan åren 2007–2012*

I avvägningen mellan konsumenternas behov av att anpassa sitt TV-innehav till digital mottagning och de merkostnader som parallell-sändningar innebär har jag stannat vid att denna yttre gräns bör ligga mellan fem och senast tio år efter det att utbyggnaden av det digitala sändarnätet är genomförd. Det innebär att det analoga sändarnätet för TV, enligt min mening, bör kunna stängas någonstans mellan åren 2007 och 2012, dock senast år 2012, förutsatt att utbyggnaden av det digitala sändarnätet följer Teracoms planer. Det sagda utesluter inte att de analoga näten kan stängas tidigare än år 2007. Statsmakterna bör nog-grant följa utvecklingen och vara beredda att tidigarelägga stängningen

av de analoga sändarnäten om spridningsgraden för digital TV-boxar är tillräckligt hög.

Det är, enligt min mening, inte rimligt att de hushåll som betalar TV-avgift under parallellsändningstiden skall behöva bekosta teknikskiftet i sin helhet. De kostnader som uppkommer för parallellsändning bör kunna spridas ut över en längre tidsperiod genom lämplig lånefinansiering. Lånet skulle relativt snabbt kunna återbetalas med hjälp av de besparingar som uppnås genom att sändningskostnaden sjunker den dag sändningar enbart sker digitalt. En del av de kostnader som uppstår under tiden med parallellsändningar bör också kunna finansieras genom att statsmakterna drar fördel av det framtida värde som det frigjorda analoga sändningsutrymmet kommer att ha. Enligt beräkningar som redovisats tidigare i detta kapitel skulle det frigjorda utrymmet kunna vara värt åtskilliga miljarder kronor.

### *Digital radio*

I förhållande till marksänd digital TV är situationen för digital radio betydligt svårare att bedöma. Det är i dagsläget inte möjligt att förutse när ett genomslag för digital radio skulle kunna ske. Konsumenternas efterfrågan har hittills varit liten, vilket är naturligt med tanke på att de digitala radiomottagarna än så länge är dyrare och programutbudet mer begränsat än vad som är fallet med nuvarande analoga teknik.

Sverige och SR kan inte ensamt leda utvecklingen av digitalradio. En förutsättning för att digitala radiomottagare skall bli billigare är att de tillverkas i större serier än för närvarande. Det anses dock att Sverige är en för liten marknad för att locka tillverkarna att producera större serier. Det betyder att, även om ett riksdagsbeslut med innebörden att det digitala radionätet byggs ut till full täckning och att kommersiella kanaler ges tillstånd att sända, så är det först och främst utvecklingen i de större länderna som kan leda till att de digitala radio mottagarna blir billigare och därmed avgör om det kommer att bli någon efterfrågan på digital radio i Sverige. Storbritannien är det land som kommit längst i utvecklingen av digitala radiosändningar, men även där är efterfrågan liten, trots att kommersiella kanaler finns med i utbudet och marknaden är betydligt större än den svenska.

De digitala radioapparaterna måste blir betydligt billigare för att hushållen skall vara beredda att byta ut alla sina radioapparater. Ett rimligt antagande är det finns fem till sex apparater per hushåll, vilket skulle innebära att uppemot 25 miljoner radioapparater skulle behöva bytas ut. Det finns emellertid tecken på att digital radio skulle kunna utvecklas positivt. Inom kort lanseras nya tjänster på det digitala radio-

nätet bl.a. möjlighet att ta emot digital radio via s.k. palmtopdatorer och mobiltelefoner samt möjlighet att få tillgång till Internet mobilt. Dessa nya tjänster kommer sannolikt att öka konsumenternas intresse för digital radio. En ytterligare förutsättning för att göra den digitala radion attraktiv för konsumenterna är, enligt min mening, att utbudet breddas genom att kommersiella kanaler får sända i minst samma omfattning som de gör i dagens analoga sändningar.

SR:s nuvarande avtal med Teracom om digital distribution sträcker sig till utgången av år 2001. Mot bakgrund av den osäkra situationen kan jag inte se skäl för att redan nu förorda ökade resurser för digital radiodistribution. SR:s digitala radioverksamhet har redan inneburit stora kostnader. Enligt SR:s redovisning lägger SR ut mer pengar på digitalradiosatsningen än vad som täcks av den särskilda medelstilldelning som riksdagen beslutat om. Det innebär att den digitala radiosatsningen i dagsläget tar medel i anspråk från SR:s ordinarie verksamhet. Jag kan även konstatera att SR finansierat en utbyggnad av det digitala sändarnätet som överstiger den täckningsgrad som beslutats av riksdagen.

I avvaktan på att efterfrågan på mottagare tar fart bör SR visa återhållsamhet i samband med utbyggnaden av det digitala radionätet. SR bör inte ta på sig ytterligare kostnader utöver de man redan har i dag för den digitala distributionen. Däremot finns skäl att fortsätta arbetet med att utveckla produktionen av program så att det mervärde som den digitala tekniken möjliggör i utbudet kan tas tillvara. För att öka efterfrågan krävs, utöver billigare apparater, även ett utbud vid sidan av SR:s utbud så att lyssnarna ges ett mervärde. Strävan bör vara att ett minst lika rikt utbud skall etableras i de digitala sändningarna som i de analoga.

En ytterligare åtgärd för att underlätta införandet av digital radio är att Sverige, i lämpliga fora, exempelvis EU, tar initiativ till en internationell samordning av digitalradio-frågan bl.a. vad gäller en eventuell övergång från FM-sändningar till digitala radiosändningar.

Jag kan slutligen konstatera att mitt ställningstagande till DAB försvårats av att det inte funnits någon sammanhållen kunskap och inriktning på området motsvarande den som gällt för digital TV där digital-TV-kommittén följt genomförandet av digital TV-satsningen. Statsmakterna bör överväga att tillsätta en motsvarande kommitté för att utreda DAB-radions framtida förutsättningar alternativt att ge digital-TV-kommittén tilläggsdirektiv.

# 10 Finansiering av radio och TV

## 10.1 Inledning

Finansieringen av radio och TV i allmänheten tjänst har hittills skett i stort sett uteslutande genom TV-avgifter. För SVT finns möjlighet till viss sponsring, främst i samband med sportsändningar. Därtill har samtliga tre företag vissa intäkter från sidoverksamheter. Principen är att alla tittare och lyssnare genom TV-avgiften bidrar till finansieringen av en radio och TV som skall vara tillgänglig för och betjäna alla. En förutsättning för den programverksamhet som bedrivs i allmänhetens tjänst har därför sedan länge ansetts vara att programmen skall kunna tas emot utan krav på särskilda avgifter, utöver erlagd TV-avgift.

I utredningsdirektiven anförs att jag, utifrån förutsättningen att TV-avgiftsmedel även i fortsättningen bör vara den helt dominerande finansieringskällan, skall överväga vilka konsekvenser det skulle få om även andra finansieringsformer skulle utnyttjas i större omfattning än för närvarande. I det följande behandlas därför olika sätt att finansiera radio och TV med särskild tonvikt på hur de kan antas påverka verksamheten för radio och TV i allmänhetens tjänst.

Inledningsvis kan konstateras att finansieringssystemet för en radio och TV i allmänhetens tjänst bör uppfylla vissa grundläggande krav. Programföretagen bör ges tillräckliga resurser för att kunna utföra sina uppdrag. Samtidigt bör inte finansieringsmodellen begränsa företagens oberoende eller på annat sätt påverka programverksamheten på ett sätt som kan strida mot uppdraget. I allmänhet har programföretagen mycket små möjligheter att genom egna åtgärder påverka sina intäkter, varför det är viktigt att företagen kan överblicka de ekonomiska förutsättningarna för en tillräckligt lång tidsperiod. Systemet för finansiering bör vara lätt att överblicka och enkelt att hantera samt gynna en effektiv och sund hushållning med resurser.

Slutligen är det naturligtvis viktigt att det system som väljs för att finansiera radio och TV i allmänhetens tjänst upplevs som rimligt och rättvist av de som betalar. Tittare och lyssnare skall kunna se att det finns ett samband mellan det de betalar och det de får ut av det, dvs. att man får valuta för pengarna.

Den framställning som följer handlar i stor utsträckning om TV och konsekvenser av olika finansieringsmodeller för programverksamheten i TV. Jag är dock av den uppfattningen att de principer som rör oberoende, integritet, påverkan på programverksamheten m.m. är av stor vikt såväl för radio som för TV. Dessutom gäller att så länge public service-verksamheten finansieras genom TV-avgiften, som tas ut för innehav av TV-mottagare, är public service-radions framtid starkt avhängig av utvecklingen på TV-sidan när det gäller konkurrenssituation, finansiering och allmänhetens betalningsvilja. Public service-radions framtid påverkas naturligtvis också av debatten om public service-TV:s ställning.

## 10.2 Bakgrund

För tio år sedan var debatten om reklam i svensk TV intensiv. Det hävdades att om en tredje markbaserad kanal öppnades för reklamfinansierad TV i Sverige, så borde reklam också tillåtas i SVT. SVT skulle, enligt vissa, annars hamna i en alltför svår konkurrenssituation. Så blev det nu inte. Erfarenheter från andra länder pekade i riktning mot att det snarare var hälsosamt såväl för TV-marknaden som för public service-televisionen med å ena sidan renodlad licensfinansiering för allmäntelevisionen och reklamfinansiering för kommersiella företag.

Karl Erik Gustafsson, professor i massmedieekonomi vid Göteborgs universitet, publicerade år 1990, när debatten var som hetast, en rapport om TV-reklam och TV-konkurrens på uppdrag av Svensk Informations Mediecenter (SIM). Syftet med rapporten var att tillföra den allt intensivare debatten om TV-reklam en översikt från vetenskapligt håll.

Gustafssons slutsatser, som baserades på analyser av utvecklingen utomlands, visade att om reklam tilläts i SVT, skulle SVT få ett definitivt övertag samtidigt som reklamfinansiering successivt skulle komma att ersätta TV-avgiftsfinansieringen, vilket sannolikt skulle minska de totala resurserna för TV-produktion i Sverige.

Utländska erfarenheter talade entydigt för att det från publiksynpunkt var bra med konkurrens på TV-området och att konkurrens mellan TV-företag finansierade från olika källor var den bästa. Genom en konkurrens mellan helt TV-avgiftsfinansierade och helt reklamfinansierade TV-företag skedde automatiskt en avvägning mellan publikens, programmakarnas och annonsörernas intressen. Dessutom undvek man på detta sätt en direkt konkurrens om reklamintäkter mellan offentliga och privata företag, vilket har varit en stor källa till debatt i många europeiska länder.

Erfarenheter från andra länder visade också att konkurrens om reklamintäkter minskade programvariationen och påverkade en rad kvalitetsdimensioner. TV-marknadens förmåga att erbjuda ett från publiksynpunkt komplett och balanserat utbud skulle begränsas och enbart fylla ett begränsat antal funktioner, med tonvikt på förströelse och avkoppling.

Utredningen har givit Karl Erik Gustafsson i uppdrag att uppdatera den artikel han skrev för tio år sedan med särskilt fokus på frågan om vilka konsekvenserna skulle bli om även andra finansieringsformer användes för radio och TV i allmänhetens tjänst i Sverige i dag. Analysen grundas på erfarenheter såväl i Sverige som i andra länder. I grunden är frågeställningen om vi i dag med erfarenhet från ett decennium av svensk kommersiell radio och television har anledning att dra andra slutsatser än de som drogs då. Den framställning som följer bygger delvis på det underlag som Gustafsson tagit fram för utredningen. De slutsatser som presenteras är dock mina egna.

## 10.3 Finansieringsmetoder – en översikt

Som framgått i kap. 3 har valet av finansiering för radio- och TV-verksamhet stor betydelse för verksamhetens förutsättningar och karaktär. En grov indelning kan göras mellan *kommersiell finansiering*, som bygger på en frivillig betalning för en produkt eller tjänst, och *offentlig finansiering*, där direkt eller indirekt betalning på något sätt bestäms av staten.

Metoder att finansiera radio och television

1. **Kommersiell finansiering**
   - Betal-TV
   - Reklam
   - Sponsring, produktplacering
   - Bytesaffärer (eng. bartering)
   - Sidointäkter, t.ex. uthyrning av produktionsutrustning
2. **Offentlig finansiering**
   - Direkt statsstöd
   - TV-avgiftsfinansiering

### 10.3.1 Kommersiell finansiering

**Betal-TV**

Betal-TV innebär att publiken betalar per program (pay-per-view) eller för en kanal, eller som det ibland kallas, en bukett av kanaler (subscription). Betal-TV har, till skillnad från t.ex. TV-avgiftsfinansiering, höga marknadsförings- och administrationskostnader. Betal-TV kan, som framgått i kap. 3, fungera för ett specialutbud (t.ex. långfilmer och sport) men har hittills inte visat sig kunna användas för ett brett utbud av program. Det finns inget som talar för att det utbud som t.ex. SVT eller TV4 erbjuder i sin helhet skulle kunna finansieras med betal-TV. Med betal-TV-formen har följt en ökning av priserna på attraktivt innehåll, särskilt märkbart på sportområdet. Detta kan t.ex. leda till att endast några hundra tusen människor kan se ett stort idrottsevenemang som skulle nå en miljonpublik om det i stället sändes okodat.

Frågan om betal-TV i SVT har varit aktuell i Sverige. SVT har vid flera tillfällen under 1990-talet önskat få pröva betal-TV som kompletterande finansieringsform till TV-avgiften. Enligt SVT är det i en situation av ökad konkurrens nödvändigt att på olika sätt öka exponeringen av det programutbud som produceras i public service-televisionen (prop. 1996/97:67). Regeringen tillsatte 1997 en särskild utredare i frågan, som i betänkandet *Betal-TV inom Sveriges Television* (SOU 1997:60) föreslog att SVT skulle få möjlighet att pröva betal-TV i ett för ändamålet bildat bolag där finansieringen skulle komma från avgifter från publiken. Full kostnadstäckning skulle eftersträvas. Frågan är inte avgjord, den bereds fortfarande inom regeringskansliet och måste underställas riksdagen för beslut.

**Reklam och sponsring**

Medan betal-TV (och TV-avgiftsfinansiering) innebär att publiken finansierar sändningarna innebär reklamfinansiering att annonsörer betalar för att få utnyttja radio och TV för att sända reklambudskap till publiken. Reklamfinansiering kräver därför ett utbud som annonsörerna publikmässigt och programmässigt är intresserade av (se också kap. 3). Programmen bör inte vara för långa och reklamen bör helst placeras i programmen. Reklamintäkternas storlek påverkas av konjunkturläget och bestäms förutom av prisnivån av den totala tiden för reklam och reklaminslagens placering. En allmän tendens är, enligt Gustafsson, att reklamreglerna efter hand blir färre och färre. Radio- och TV-kanalerna driver genom opinionsbildning och systematiska överträdelser, eller kreativ programsättning, fram liberaliseringar. Ett exempel på det senare

är TV4 som, trots förbud mot reklam i programmen, gör reklamavbrott som motiveras med att ett självständigt ”program” (t.ex. ett inför-program) sänds vid sidan av reklamen.

Annonsörers inflytande över programmen är naturligtvis något som reklam-TV-företag med stor kraft värjer sig emot. Men en viktig förutsättning för att reklamfinansierade företag skall kunna visa sådan självständighet är att företaget har en stark ekonomisk ställning. I sämre tider, t.ex. i en långvarig konjunkturnedgång, kan eftergifter uppfattas som nödvändiga. Svensk reklam-TV har dock ännu inte drabbats av någon lågkonjunktur.

Som framgått i kapitel 3 visar erfarenheter från andra länder att företag med reklamfinansiering tenderar att koncentrera sig på ett fåtal programtyper som tilltalar en bred allmän publik snarare än olika mindre intressegrupper och programgenrer. Utbudet tenderar också att bli relativt likartat mellan de konkurrerande kanalerna. Den kunskap vi i dag har av svenska förhållanden visar att reklamfinansierade företags programutbud i stor utsträckning präglas av en begränsad genrevariation med en stor andel av program inköpta från utlandet. TV4 intar genom koncessionen en mellanställning mellan TV-avgiftsfinansierade SVT och övriga kommersiella kanaler, men för TV4 gäller i gengäld särskilda krav i företagets sändningstillstånd på att t.ex. sända ett mångsidigt programutbud.

Närbesläktad med reklamfinansiering är *sponsring*, som innebär att någon utomstående helt eller delvis bekostar ett program mot att en sponsringsskylt visas i början och i slutet av programmet. Det har på senare tid blivit vanligt att vissa programrättigheter är direkt knutna till motprestationer, vanligtvis sponsring. I sammanhanget kan också nämnas en mer dold form av finansiering, *produktplacering*, dvs. ersättning från annonsörer för att deras produkter placeras väl synliga i program. Produktplacering är ett vanligt inslag i produktion av långfilm. I jämförelse med reklamfinansiering ger emellertid såväl sponsring som produktplacering obetydliga resurser.

För SVT gäller i dag att viss sponsring är tillåten, främst i samband med sportsändningar. Frågan om sponsring av program i public service-företagens kanaler är inte oproblematisk. Å ena sidan ger sponsorintäkterna för SVT möjlighet att förvärva sändningsrätten till vissa attraktiva idrottsevenemang utan att det går ut över resurserna för andra program. Å andra sidan får inte företaget göra sig så beroende av sponsring att den programmässiga integriteten kan påverkas. En alltför långtgående glidning mot sponsring kan innebära att publiken i större utsträckning uppfattar SVT som kommersiellt finansierad, även om det rör sig om mycket små summor sett i relation till SVT:s samlade resurser. Sponsring lämpar sig inte för program där kraven på redaktionellt

oberoende och trovärdighet är extra höga, vilket för ett public service-företag torde avse de flesta programkategorier. Risken för otillbörlig påverkan på programinnehållet har dock ansetts vara mindre i sportprogram, vars innehåll knappast kan anklagas för att påverkas, och för att sportsändningar ändå innehåller ett överflöd av reklam, t.ex. på matchtröjor, arenareklam m.m. Samtidigt kan naturligtvis sponsorernas önskemål påverka vilka sporter som visas i televisionen.

**Sidointäkter**

Till sidointäkter hör t.ex. intäkter genom försäljning av program och programrättigheter eller produktionsresurser. Försäljning av produkter med anknytning till programmen är också vanlig, även inom public service-företagen, där såväl böcker och informationsmaterial som kramdjur, CD-romskivor och liknande säljs (merchandising).

## 10.3.2 Offentlig finansiering

**TV-avgiftsfinansiering**

TV-avgiftens storlek bestäms av riksdagen.[1] Avgiftsnivån ingår dock inte i och bedöms inte i relation till statsbudgeten. Avgiften avser innehav av mottagare. TV-avgift är internationellt sett ett vanligt sätt att finansiera public service-radio och TV. Avgiftskonstruktionen kan dock skilja sig åt mellan olika länder. I vissa länder finns fortfarande en särskild avgift för radiomottagare och för färg-TV. I Grekland har man valt en annorlunda lösning, där finansieras public service-företaget med en andel av eltaxan.

TV-avgiften kan också indexregleras. Så har man gjort i Storbritannien. Från och med 1997 och fem år framåt knöts licensavgiften till konsumentprisindex. Först skulle avgiften öka snabbare, därefter långsammare. Konsekvensen har blivit en relativt kraftig höjning under senare tid. Ett skäl för att indexreglera TV-avgiften är att ge public service-företagen goda planeringsvillkor, ett annat att det politiska systemet inte behöver blandas in varje år.

[1] På 1920-talet uttogs en *stämpelavgift* för de särskilda tillstånd som krävdes (av Kungl. Maj:t) för att inneha en radioapparat. Snart därefter överlämnades tillståndsgivningen till telegrafstyrelsen och avgiften blev en *licensavgift*. När radiolagen trädde i kraft 1967 ändrades begreppet licens till *mottagaravgift*. Begreppet *TV-avgift* tillkom när lagen (1989:41) om TV-avgift trädde i kraft.

I radions och televisionens tidiga dagar, när innehav av en TV-apparat endast gav tillgång till public service-företagens utbud, kunde TV-avgiften i grunden ses som ett abonnemang för dessa företags tjänster. När annan radio och TV-verksamhet successivt har blivit tillgänglig, framstår TV-avgiften snarare som en slags specialdestinerad skatt på innehav och användning av en TV-mottagare. I princip finns inte möjligheten att slippa betala avgiften genom att avstå från public service-företagens utbud. Men eftersom TV-avgiften uteslutande används till att finansiera de svenska public service-företagens verksamhet har lyssnare och tittare dock möjligheten att själva bedöma om avgiften ger valuta för pengarna.

Finansieringen av en radio och TV i allmänhetens tjänst genom avgifter har länge ansetts vara en åtgärd för att garantera verksamhetens självständighet och fungera som en buffert mellan programföretagen och statsmakterna. Risken för otillbörlig politisk påverkan har ansetts vara större med en direkt finansiering från statsbudgeten. Det faktum att TV-avgiften trots allt är en form av offentlig finansiering har ansetts kunna balanseras med att företagen ges så långsiktiga planeringsförutsättningar som möjligt samt att de till stora delar själva har bestämmanderätt över hur medlen närmare skall användas.

I Storbritannien har, som nämnts, regeringen nyligen fattat beslut om de ekonomiska förutsättningarna för BBC fram till och med år 2006 då BBC:s nuvarande Royal Charter går ut. Såväl BBC:s roll som public service-företag som licensavgiften som finansieringsform har genom detta beslut fått förnyat starkt stöd. En särskild kommitté, den s.k. Davies' Panel, föreslog sommaren 1999 att BBC:s satsningar på den digitala tekniken och nya programtjänster skulle finansieras med en särskild licens för digital-TV.

Regeringen gick dock inte på denna linje, utan beslutade i stället om en höjning av den ordinarie licensavgiften med motsvarande konsumentprisindex (Retail Price Index) + 1,5 procent varje år, vilket beräknas ge BBC 200 miljoner pund extra per år t.o.m. år 2006 (BBC hade önskat en förstärkning med 700 miljoner pund per år). Beslutet innebär emellertid också hårda krav på att BBC självt genom effektiviseringar och ökade kommersiella inkomster skall generera lika mycket som licensavgiften höjs, dvs. ca 1,1 miljarder pund under perioden.

Som ytterligare underlag för sitt beslut har den brittiska regeringen låtit oberoende konsulter göra en bedömning av såväl BBC:s resursbehov inför perioden som av BBC:s möjligheter att genom en effektivare verksamhet generera en omfattande "självhjälp". Ett kontroversiellt förslag från Davies' Panel var att BBC Resources, dvs. det egna produktionsbolaget, skulle säljas. Regeringen har dock i sitt beslut inte

sagt något om på vilket sätt BBC skall göra de förväntade effektiviseringarna, det är nu en fråga för BBC att avgöra.

I Danmark har våren 2000 ett mediepolitiskt avtal (medieforlig) träffats mellan regeringen, Socialistisk Folkeparti och Centrumdemokraterne för de närmaste fyra åren. Avtalet rör bl.a. finansieringen av public service-företagen Danmarks Radio och TV2. Även i Danmark har man bestämt sig för TV-avgiften som den fortsatt dominerande finansieringskällan. Avgiften höjs nu med 5 procent årligen fram till och med år 2004.

**Statsbidrag**

I vissa länder skattefinansieras delar av public service-verksamheten. Särskilt vanligt är det i de östeuropeiska länderna. Även i Sverige har detta förekommit; för Radio Swedens sändningsverksamhet till utlandet och även för Utbildningsradions verksamhet fram till år 1985. Staten kan naturligtvis också ge särskilda bidrag, lån eller garantier till public service-företag i samband med investeringsbehov eller liknande. Generellt sett är emellertid direkt statsfinansiering av public service-företags hela verksamhet ovanligt.

Mot statlig finansiering av public service-radio och TV brukar anföras dels att det är en osäkrare form av finansiering än TV-avgiften genom att medelsnivån årligen bedöms i relation till andra delar av statsbudgeten, dels att public service-företagen skulle få en närmare koppling till statsmakten än vad som är önskvärt för deras självständiga ställning. Dessutom skulle publikens möjlighet att göra egna bedömningar av ”valuta för pengarna” minska med skattefinansiering, eftersom ingen skulle känna till sitt eget ”bidrag”. Ju mer säker och långsiktig finansieringsform desto mindre sannolikt att public service-företagen kortsiktigt anpassar sig till de politiska vindarna.

Statlig reglering av radio och TV-företag kan generera intäkter som kan användas för särskilda satsningar. Omfördelning av intäkter på detta sätt, t.ex. genom koncessionsavgifter, är ett vanligt sätt att delfinansiera kulturpolitik, men det används också som delfinansiering av public service-verksamhet, t.ex. i Finland där delar av reklamfinansierade Mainos-TV:s intäkter går till public service-företaget YLE. Även i Sverige gick TV4:s koncessionsavgifter fram till 1995 till rundradiokontot (där TV-avgiftsmedlen samlas). I dag går de i stället direkt in i statsbudgeten, vilket också koncessionsavgifterna från den privata lokalradion gör.

**Övriga kommersiella intäkter**

Bytesaffärer går ut på att TV-bolag betalar för varor och tjänster – även program – de är intresserade av med reklamtid. I USA får t.ex. lokala TV-stationer tillgång till nationella underhållningsprogram mot att de upplåter del av reklamtiden i anslutning till programmen till de företag som levererar de attraktiva programmen.

I inlednings- och expansionsskeden kan radio- och TV-företag behöva lån och bidrag. I Sverige kan nämnas Industri- och investmentföretaget Kinnevik, som finansierade starten av Jan Stenbecks medieverksamhet, genom att inledningsvis täcka uppkomna förluster.

En annan form av finansiering är att företag bildar olika former av allianser för att tillsammans stå starkare, t.ex. genom att utnyttja samdriftsfördelar. Sådana samarbeten kan vara mer eller mindre långtgående – allt ifrån lösa samarbeten där ett av företagen behöver riskkapital, till regelrätta samgåenden eller uppköp. Allianser kan också vara av tillfällig karaktär eller ske i en mer kontinuerlig form. Det finns flera europeiska exempel på olika former av mer eller mindre nära samarbeten även mellan public service-företag och kommersiella företag. Ett exempel är BBC som samarbetar med flera kommersiella företag, t.ex. Flextech, om betal-TV-kanaler, där BBC står för programinnehållet och Flextech står för riskkapital.

## 10.4 Finansieringsmetoder – europeisk översikt

Public service-företag inom radio och TV i Europa finansieras vanligen genom en kombination av licensavgifter och reklam.

### 10.4.1 Renodlad finansiering

TV-avgiftsmedel som renodlad finansieringsmetod gäller endast i Storbritannien (BBC), Norge (NRK), Danmark (DR) och Sverige. Svensk public service-radio och TV har en särställning genom att nästan uteslutande finansieras med TV-avgifter. År 1999 svarade avgiftsmedel för 97 procent av SR:s, 91 procent av SVT:s och 85 procent av UR:s intäkter, vilket ger ett genomsnitt för hela verksamheten på 93 procent. För BBC är motsvarande andel 76 procent. Reklamförsäljning används som huvudsaklig finansieringsmetod i ett tiotal länder, däribland Spanien och Portugal.

### 10.4.2 Public service-företag med reklamfinansiering

Reklamfinansiering av public service-företag varierar, som framgår av tabell 10.1, från 73 procent av intäkterna i Spanien till knappt tio procent i Tyskland. Vanligen utgörs övriga intäkter främst av TV-avgiftsmedel, så är dock inte fallet i Spanien och Portugal. I dessa länder fylls budgeten i stället upp med statsbidrag.

I Danmark finansieras, utöver public service-företaget Danmarks Radio, också den andra rikstäckande TV-kanalen TV2 (statsägt bolag, med främst reklamintäkter) med mottagaravgifter, främst för att täcka kostnaderna för de åtta regionala TV-stationer som ingår i TV2:s nätverk. När kanalen startades år 1988 var tanken att successivt minska andelen avgiftsmedel till TV2. De var att betrakta som ”starthjälp”. Trots att reklamreglerna för TV2 efter hand har ändrats och givit TV2 stor rörelsefrihet, har statsmakterna tvingats besluta att TV2 skall erhålla en stigande andel av avgiftsmedlen (från 12 procent år 1997 till 15 procent år 2000). Detta trots att TV2 tar hand om närmare 75 procent av all TV-reklam i Danmark.

*Tabell 10.1.* Europeiska public service-företag med reklam år 1998.

| Land och företag | Reklamandel av intäkterna (procent) |
|---|---|
| Spanien (RTVE) | 73 |
| Danmark (TV2) | 70 |
| Frankrike (F2) | 50 |
| Österrike (ORF) | 42 |
| Portugal (RTP) | 41 |
| Irland (RTE) | 41 |
| Italien (RAI) | 35 |
| Frankrike (F3) | 32 |
| Belgien (RTBF) | 20 |
| Schweiz (SRG-SSR) | 17 |
| Belgien (VRT) | 13 |
| Tyskland (ZDF) | 11 |
| Tyskland (ARD) | 8 |

*Källa:* Statistical Yearbook 2000. European Audiovisual Observatory.

Ett genomsnitt bland EU:s 15 medlemsstater visar att TV-avgiftsintäkter står för drygt 60 procent av samtliga public service-företags intäkter och att medianvärdet för reklamandelen ligger på ca 35 procent.

I Frankrike talades för tio år sedan mycket om att plocka bort reklamen från de två public service-kanalerna. Syftet var att förbättra

det totala programutbudet genom att minska den intensiva konkurrensen om reklamintäkter mellan å ena sidan den numera privatiserade public service-kanalen TF1 och de två kvarvarande public service-kanalerna France2 och France3. Konkurrensen mellan kanalerna hade i stor utsträckning kommit att drivas med publikfriande program. Frågan var om det intäktsbortfall som skulle uppstå vid ett reklamförbud skulle täckas genom en reklamskatt eller genom en kraftig höjning av TV-avgiften. Senare har den franska kulturministern försökt få igenom ett lagförslag som skulle innebära en minskning av reklamandelen i public service-kanalerna och att detta inkomstbortfall skulle kompenseras med skattemedel. Ingetdera har skett och reklamandelarna är oförändrat höga för de franska public service-kanalerna.

Endast för Tysklands del kan man se en betydande minskning i andelen reklamfinansiering i public service-kanalerna. Där har de kommersiella TV-bolagen varit starkt pådrivande för en sådan ändring. Tyskland går här emot trenden. För tio år sedan kunde man vänta sig en ökande andel reklamfinansiering, alla erfarenheter pekade i den riktningen. Nu kan vi konstatera att blandfinansieringen i Tyskland har minskat från 30–40 procent reklamintäkter till i runda tal 10 procent. De minskade intäkterna har kompenserats med ökade avgiftsintäkter.

### 10.4.3 Nederländerna avskaffar TV-avgiften

Nederländerna är det första och enda land i Västeuropa som har beslutat att helt avskaffa TV-avgiftssystemet för finansiering av landets public service-radio och TV. Beslutet gäller från den 1 januari 2000. I Nederländerna finns ett dussintal public service-organisationer med egen sändningsrätt och egna resurser för radio och TV. Bakgrunden till beslutet är en önskan att stärka public service-verksamheten i den ökande konkurrensen.

Som ersättning för TV-avgiften kommer finansieringen i framtiden att ske över statsbudgeten. Regeringen har dock utlovat att finansieringen av public service-organisationerna i landet skall ligga på bibehållen nivå även i framtiden, med en uppskrivning för inflation och demografiska förändringar. Därtill har public service-företagens rätt till offentliga medel för sin verksamhet nu lagts fast i en särskild lagstiftning.

## 10.5 EU och finansiering av public service-radio och TV

Finansiering av public service-radio och TV har kommit att bli ett allt viktigare inslag i den pågående konvergensdiskussionen inom EU. En anledning till detta är att kommersiella TV-företag i flera länder har lämnat klagomål hos EU-kommissionen om att det offentliga stödet till public service-företag snedvrider konkurrensen. Särskilt gäller detta länder där public service-företag finansieras både genom offentliga medel (TV-avgift eller statsstöd) och med reklam.

Under lång tid ansågs det oklart om public service-radio och TV skulle omfattas av de artiklar i Romfördraget som handlar om statligt stöd och störning av konkurrensen på den inre marknaden. Uppfattningarna i frågan varierade från att EU:s regler var helt tillämpliga på även public service-verksamhet till att dessa verksamheter borde anses undantagna från reglerna och därför borde behandlas med andra hänsyn än strikt ekonomiska och konkurrensmässiga. En viss skillnad kunde konstateras mellan EU-kommissionen och EU-parlamentet i synen på dessa frågor. Medan kommissionen främst betonade närings- och konkurrenspolitiska aspekter, lyfte parlamentet fram konflikterna mellan den gränslösa marknaden och värden som yttrandefrihet och kulturell mångfald.

För att slå vakt om medlemsstaternas rätt att själva avgöra frågor om public service-verksamhetens inriktning och finansiering enades EU:s 15 medlemsländer vid regeringskonferensen i Amsterdam i juni 1997 om ett tilläggsprotokoll till Amsterdamfördraget som i huvudsak innebär att varje medlemsstat har rätt att definiera, organisera och finansiera public service-radio och TV. Finansieringen får dock, enligt protokollet, inte påverka handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset, varvid kraven på att utföra uppdraget att verka i allmänhetens tjänst skall beaktas. Protokollet utgör en stark markering från medlemsstaterna att public service-radio och TV är en nationell angelägenhet värd att slå vakt om. Det finns således en samsyn bland EU:s medlemsstater om behovet av europeiska public service-företag.

Under hösten 1998 presenterade EU-kommissionens konkurrensdirektorat (DGIV) ett diskussionspapper om riktlinjer för hur kommissionen bör agera när det gäller klagomål från kommersiella aktörer. DGIV har till uppgift att se till dels att konkurrensen inte begränsas, dels att offentliga subventioner inte snedvrider den. DGIV:s bedömning var att denna verksamhet omfattas av EG-fördragets konkurrensregler och att TV-avgiftsfinansiering är att betrakta som statligt stöd. DGIV hade

dessutom flera synpunkter på definition och finansiering av public service-uppdraget, bl.a. ifrågasattes om vissa programtyper som sport, underhållning, långfilmer och liknande skulle kunna ingå i ett public service-uppdrag och därmed finansieras med offentliga medel. Samtliga medlemsstater framförde under hösten 1998 stark kritik mot DGIV:s sätt att beskriva konkurrenssituationen på radio och TV-området samt den tolkning som i diskussionspromemorian gjordes av Amsterdamprotokollet. Kritiken kom också från andra delar av EU-kommissionen, särskilt från DGX, som har ansvar för audiovisuella frågor.

Reaktionerna resulterade bl.a. i en särskild resolution, som antogs av medlemsstaternas kulturministrar den 17 november 1998[2]. Där bekräftas det synsätt på public service-verksamheten som ligger till grund för protokollet till Amsterdamfördraget. Public service-verksamhetens viktiga roll och funktion vad gäller social sammanhållning och kulturell mångfald i ett demokratiskt samhälle understryks. Vidare sägs att public service-företag skall kunna förse hela befolkningen med ett brett utbud av alla sorters program av hög kvalitet. Det är legitimt för public service-företag att söka en bred publik och det är viktigt att public service-företag tillåts dra nytta av fördelarna med nya audiovisuella tjänster och den tekniska utvecklingen.

EU:s medlemsstater har genom Amsterdamprotokollet och den senare resolutionen enhälligt understrukit subsidiaritetsprincipen, dvs. medlemsstaternas rätt att själva definiera, organisera och finansiera public service-verksamhet. Vidare understryks public service-radio och TV:s roll i det demokratiska samhället och betydelsen för utvecklingen av den nationella kulturen och språket.

Det är emellertid viktigt att notera att hänvisningarna till EU-fördragets konkurrensregler är desamma såväl i protokollet som i resolutionen. Det är således Kommissionens sak att tolka hur finansiering av public service-verksamhet i de olika länderna förhåller sig till EU:s regler. Kommissionen har nu bestämt sig för att behandla varje klagomål ”från fall till fall”. I den mån frågan drivs vidare blir det i slutändan EU-domstolen som avgör enligt vilka kriterier public service-radio och TV skall behandlas. Rådsresolutionen är dessutom ett rent politiskt dokument. Det finns därför inga garantier för att kultur- och medieministrarnas syn på frågan skall vara avgörande. I praktiken finns ett stort moment av osäkerhet när det gäller EU:s hantering av frågan.

De principer som Kommissionen i dag anser måste tillämpas när det gäller finansiering av public service-företag handlar om *transparens* och *proportionalitet*. Public service-uppdraget skall vara tydligt definierat

[2] Rådsresolution om public service-radio och TV-verksamhet (1999/C 30/01).

och public service-företagens redovisning skall präglas av öppenhet och insyn (transparens). Finansieringen av verksamheten skall inte överstiga de kostnader som kan anses vara förknippade med uppgiften att uppfylla uppdraget utan skall stå i proportion till uppdraget (proportionalitet). När public service-företag bedriver kommersiell verksamhet skall redovisningen för denna vara tydligt åtskild från TV-avgiftsfinansierad verksamhet så att misstankar om korssubventionering kan uteslutas.

Det säger sig självt att det blir en grannlaga uppgift för Kommissionen att avgöra dessa frågor. En iakttagelse är dock att Kommissionen tycks bedöma public service-företag som finansieras både med offentligt stöd och reklam hårdare än företag med renodlad finansiering (t.ex. enbart licensfinansiering).

Kommissionen har hittills prövat klagomål rörande de tyska public service-företagens (ARD och ZDF) temakanaler, Phoenix och Kinderkanal. Kommissionens beslut innebar att man godtog den tyska definitionen av dessa kanalers uppdrag och att finansieringen av dessa inte ansågs överstiga kostnaderna; finansieringen ansågs vara *proportionerlig* och *nödvändig*. Dessutom bedömdes inte några handelshinder föreligga. Ett annat fall där Kommissionen godtagit finansieringen är BBC:s nyhetskanal News 24 (klagomålet kom från BSkyB).

Ytterligare några länders public service-verksamheter är för närvarande föremål för prövning; Frankrike, Italien och Spanien. I samtliga dessa fall har kommissionen ålagt medlemsländernas regeringar att lämna information för Kommissionens bedömning.

En slutsats som kan dras av utvecklingen inom EU är att public service-företag i allt större utsträckning måste måna om öppenhet och tydlig redovisning av sin verksamhet och resursanvändning. Särskilt viktigt är det att tydligt särredovisa kostnader och intäkter för verksamhet där företagen befinner sig i en direkt konkurrenssituation, exempelvis vid försäljning av produktionskapacitet och liknande. Om public service-företag vill bedriva ytterligare verksamheter vid sidan av kärnverksamheten, måste ett öppet och transparent redovisningssystem gälla för dessa. Detta ligger naturligtvis väl i linje även med svenska konkurrensregler.

En annan slutsats är att blandfinansiering med både kommersiella intäkter (reklam) och offentlig finansiering är starkt ifrågasatt av EU-kommissionen, dvs. en situation där public service-företag konkurrerar direkt med kommersiella företag om reklaminkomster. TV-avgiftsfinansiering betecknas visserligen som statsstöd, men finansieringsformen som sådan accepteras. Det är alltså sannolikt lättare att argumentera för en bred och mångfacetterad public service-verksamhet om finansieringsformen är renodlad, dvs. i huvudsak sker genom offentligt stöd i någon form.

## 10.6 Radio- och TV-intäkter i Sverige 1999

Intäkterna till radio- och TV-verksamhet i Sverige kan för 1999 beräknas till ungefär 13 miljarder kronor. Public service-företagen har 6 miljarder kronor att röra sig med, reklamkanalerna 3,4 miljarder och satellit- och kabelverksamheten minst 2,7 miljarder kronor.[3] Det bör framhållas att beräkningarna vad gäller kommersiella företags intäkter är mycket översiktliga och inte exakta.

*Tabell 10.2.* Radio- och TV-intäkter i Sverige 1999.

| Sektor och finansieringsmetod | Miljarder kronor | |
|---|---|---|
| Public service, totalt | | 6,0 |
| – avgiftsmedel SVT | 3,4 | |
| – avgiftsmedel SR | 1,9 | |
| – avgiftsmedel UR | 0,3 | |
| – sidointäkter SVT, SR och UR | 0,4 | |
| Kommersiella företags intäkter, totalt | | 4,1 |
| –- TV-reklam | 3,4 | |
| – radioreklam | 0,5 | |
| Summa | | 10,1 |

*Anm:* Till detta kommer ett uppskattat belopp, vad gäller betal-TV:s grund- och tilläggsavgifter, om ca 2,7 miljarder kronor (för 2,7 miljoner hushåll anslutna till kabel- och satellit-TV).
*Källa:* Årsredovisningar, SR, SVT, UR samt Institutet för reklam och mediestatistik (IRM)

Som framgår av tabellen domineras intäktsstrukturen av TV-avgiftsmedlen. Avgiftsmedlen för SVT är lika stora som TV-reklamen, medan avgiftsmedlen för SR är betydligt större än radioreklamen.

TV-reklam fick en positiv utveckling när den introducerades i Sverige. TV-reklamens introduktion stördes inte av den vändning nedåt i reklamkonjunkturen som inträffade år 1990. Den drabbade andra medier direkt, men inte TV-reklamen. TV-annonsörerna började strömma till. Sannolikt kommer TV-reklamen vid nästa konkjunkturnedgång att påverkas lika negativt som andra reklammedier brukar göra.

[3] Beloppet har beräknats genom att uppskatta 1 000 kronor som en genomsnittlig årsavgift för 2,7 miljoner satellit- och kabelhushåll. För att markera osäkerheten i beräkningen har beloppet inte tagits med i tabell 10.2 över radio- och TV-intäkterna i Sverige 1999.

Radioreklamen har haft svårare att ta fart, men inom radiobranschen bedömer man att radioreklamen skall kunna fördubblas de närmaste åren. Även för TV-reklamen brukar positiva prognoser anges. Inte ens de mest optimistiska prognoserna räcker dock till för att tro att reklammarknaden ensam skulle kunna generera sammanlagt tio miljarder till radio- och TV-sektorn.

Det största hindret för detta är att Sverige (jämte Finland och Norge) har en stark dagspress, som dessutom genom ett av traditioner och konventioner ännu begränsat annonssamarbete inte fullt ut utnyttjat sin potential i konkurrensen gentemot TV.

Tabellen visar också en annan viktig aspekt; att sidointäkterna för public service-företagen är mycket blygsamma i sammanhanget. Det rör sig om ca 300 miljoner kronor för SVT (inklusive sponsring) och vardera ca 50 miljoner kronor för SR och UR. Expansionsutrymmet är dessutom begränsat. Intresset för sponsring är inte lika stort som det var när TV-reklam inte var tillåtet och sponsring kan inte användas lika generellt som TV-reklam i marknadsföringen.

Brittiska BBC har en stor andel sidointäkter, men det beror främst på att företaget är ett ledande exportföretag inom området. BBC tilläts 1994 att grunda BBC Worldwide för att vidareutveckla företagets internationella verksamhet. Sedan dess har BBC startat flera kommersiella sidoverksamheter, inklusive särskilda TV-kanaler. Enda villkoret för BBC är att avgiftsmedel inte används för att subventionera sidoverksamheterna. Det bör dock tilläggas att även om BBC driver ett stort antal sidoverksamheter så är överskottet från dessa inte stort. Endast ca 75 miljoner pund har hittills återförts som nettointäkt i BBC:s verksamhet, vilket skall jämföras med BBC:s totala intäkter på mer än 2,3 miljarder pund per år.

## 10.7 Sammanfattande bedömning

Sverige har i jämförelse med de flesta länder en mycket hög grad av renodlad finansiering genom TV-avgifter. Det har inneburit att public service-radio och TV under det senaste decenniet kunnat utvecklas ekonomiskt sett i lugnare former än i andra länder. Den debatt som förekommit i stora delar av Europa om public service-företagens finansiering har varit närmast frånvarande hos oss.

Genom den renodlade finansieringen har konkurrens kunnat undvikas mellan public service och kommersiella företag om såväl TV-avgiftsmedel (som i Danmark) som om reklamintäkter (som i många andra länder). Erfarenheterna är i detta avseende lika positiva i Finland och Norge, liksom i Storbritannien.

Karl Erik Gustafsson gör bedömningen att det i realiteten inte finns någon attraktiv tilläggs- eller ersättningsfinansiering till TV-avgiftsfinansieringen för den svenska public service-verksamheten. Jag delar den slutsatsen.

Sidointäkter i form av programförsäljning kräver framgångar på en hård internationell marknad. Sponsring passar för ett begränsat antal program och annonsörer. Reklamfinansiering har flera väl dokumenterade egenskaper som ur ett public service-perspektiv skulle ha en negativ inverkan på såväl programbredd som programkvalitet och därmed företagens reella oberoende. Public service-verksamhetens integritet och oberoende är en fråga om huruvida företagen uppfattas som trovärdiga av publiken. Relativt entydiga erfarenheter från andra länder visar att även *delvis* beroende av kommersiella intäkter tenderar att leda till samma tryck och drivkrafter för public service-företag som för kommersiella företag. För en fortsatt trovärdig public service-radio och TV bör, enligt min mening, stor försiktighet iakttas när det gäller kommersiella intäkter. I kap. 15 behandlar jag frågan om utifrån vilka principer public service-företagen bör agera på nya verksamhetsområden.

TV-avgiftsfinansieringen är en attraktiv finansieringsmetod för radio och TV i allmänhetens tjänst. Genom denna finansiering kan public service-företagens ställning och uppdrag som oberoende aktör på mediemarknaden tryggas, särskilt i små nationer som Sverige, där möjligheterna att få den totala resurskakan för finansiering av radio och TV att växa är små och där marknaden är för liten för att sidointäkter skall utgöra ett betydande resurstillskott.

* * * *

I direktiven ställs frågan vilka konsekvenser det skulle få om även andra finansieringsformer skulle utnyttjas i större omfattning än för närvarande.

Enligt min mening är möjligheterna att välja en annan finansiering för kärnan i public service-verksamheten av någon betydande omfattning i nuläget små och, sett till alternativen, inte önskvärd. Mycket talar för att nuvarande modell med blandad finansiering, dvs. TV-avgifter för public service-företag och reklam och betal-TV för kommersiella företag är den mest lämpliga för svensk radio och TV även fortsättningsvis. Även utvecklingen inom EU vad gäller synen på finansiering av public service-radio och TV ger, enligt min mening, stöd för denna bedömning.

SR, SVT och UR har klargjort att de ser TV-avgiften som en bra finansieringsform även framöver. Men de understryker också att de har

behov av vissa kompletterande intäktsmöjligheter, t.ex. för nya tjänster (se kap. 16).

Programföretagen bör naturligtvis även i fortsättningen ha möjlighet att komplettera avgiftsmedlen med sidointäkter av olika slag som följer av verksamheten. Verksamheter som bedrivs på en konkurrensutsatt marknad bör dock tydligt åtskiljas från kärnverksamheten. Detta kan ske antingen organisatoriskt eller redovisningsmässigt. Det är dock viktigt att det sker på ett sätt som säkerställer en insyn motsvarande den som gäller för andra företag verksamma i branschen. För en diskussion om redovisningsaspekter m.m. se kap. 16.

I nästa kapitel görs en analys av det svenska TV-avgiftssystemet.

# 11 TV-avgiften

## 11.1 TV-avgift införs i Sverige[1]

Ända sedan radio- och TV-program började sändas i Sverige har de finansierats genom avgifter från publiken. På 1920-talet, då de första radioprogrammen producerades, krävdes ett särskilt tillstånd för att få inneha en radiomottagare. Tillståndet delades ut mot en särskild stämpelavgift. År 1923 fick Telegrafstyrelsen i uppdrag att ta över tillståndsgivningen. Stämpelavgiften blev då en licensavgift.

När Radiotjänst 1956 sände de första egentliga TV-programmen i Sverige, blev innehavare av TV-mottagare inom spridningsområdet skyldiga att betala en särskild licensavgift. För rätten att inneha en TV-mottagare fick innehavaren betala tjugofem kronor per kvartal, utöver avgiften för radiomottagare. 1958 utvidgades denna regel till att gälla alla TV-innehavare, eftersom distributionsnätet fr.o.m. 1958 kom att omfatta hela Sverige. Radio- och TV-konsumenten betalade nu två olika avgifter; en för radio och en för TV.

Den 1 april 1969 slopades den särskilda avgiften för radiomottagare för hushåll som hade tillgång till både radio och TV. Hushållen betalade från och med detta datum en allmän mottagaravgift som var knuten till innehavet av TV-mottagare. De som endast hade radio skulle fortsätta att betala den särskilda ljudradioavgiften. Denna fanns kvar fram till 1978. På slutet av sextiotalet kom även färg-TV:n. För denna fanns ett särskilt färg-TV tillägg. Statsmakterna ansåg att den merkostnad det innebar att producera färg-TV också skulle bäras av de som kunde utnyttja den nya utvecklingen. Tillägget för färg-TV togs bort 1989.[2]

[1] Prop. 1988/89:18, s. 20–21. När TV-avgiften infördes kallades den för TV-licens.
[2] Prop. 1988/89:18, s. 42.

## 11.2 Generellt om avgifter

Offentliga inkomster består i huvudsak av skatter och avgifter. En skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan någon specificerad motprestation. En avgift är normalt en ersättning som betalas för en specificerad motprestation. Gränserna kan dock i många fall vara flytande. Särskilt gäller det vid tillsyns- och kontrollverksamheter.

En avgift i lagens mening är ett vederlag som betalas för en motprestation. Avgiften är antingen offentligrättslig eller ersättning för frivilligt efterfrågade varor eller tjänster. Årliga avgifter för kontroll av läkemedel är exempel på offentligrättsliga avgifter. Avgifter för forskningsuppdrag är exempel på ersättningar för en frivilligt efterfrågad tjänst.[3]

TV-avgiften finansierar verksamheten inom de svenska public service-företagen. Avgiften betalas dock för TV-mottagaren. Man kan urskilja två produkter, motprestationer, som de avgiftsskyldiga får för TV-avgiften. Den första är en *rättighet* att inneha TV-mottagare. Den andra är en *möjlighet* att ta del av de program som public service-företagen erbjuder. När det gäller public service-radio finansierar TV-avgiften visserligen även den verksamheten, men TV-avgiften utgår för TV-mottagaren. Det är dock viktigt att komma ihåg att syftet med TV-avgiften inte är att beskatta teknisk apparatur, utan att finansiera public service-radio och TV.

## 11.3 TV-avgiften i andra länder

Många andra länder i Europa har ett system som påminner om det svenska. I tabell 11.1 har en sammanställning gjorts över nivån på avgiften i olika länder. För att få en jämförbarhet mellan länderna utifrån ett hushållsperspektiv har OECD:s köpkraftsparitet (Purchasing Power Parities, PPP)[4] använts. PPP eliminerar skillnader i prisnivåer mellan länderna. Ett jämförbarhetsindex har beräknats med hjälp av PPP. Utgångspunkten är det svenska hushållets TV-avgift, som satts till 100.

När det gäller konstruktionen av TV-avgiften och finansieringen av public service-TV finns en stor samstämmighet. När det gäller radio skiljer det sig en del åt. Vissa länder har en särskild avgift för radiomottagare. Ett land, Belgien, har en särskild avgift för bilradio. Vissa

[3] ESV 1999:16 – *Att styra avgiftsbelagd verksamhet*, s. 1–3.
[4] OECD – *Main Economic Indicators*, december 1999, s. 226–227.

länder har fortfarande kvar en separat avgift för färg-TV. I Nederländerna har parlamentet beslutat avskaffa TV-avgiften från den 1 januari 2000 för att i stället finansiera public service-verksamheten, som består av ett dussintal olika organisationer, via statsbudgeten.

När det gäller nivån på TV-avgiften ligger Sverige precis på medianen; 6 länder har en lägre TV-avgift och 6 länder har en högre TV-avgift. Många public service-företag har även betydande kommersiella intäkter. Med kommersiella intäkter menas här intäkter från reklam, sponsring, programförsäljning m.m. Av de länder som, med hänsyn tagen till köpkraft, har en lägre TV-avgift än Sverige (Finland, Storbritannien, Irland, Italien och Nederländerna) är det endast ett land som inte även har reklamfinansierad public service, nämligen BBC i Storbritannien. De kommersiella intäkter som BBC har består i huvudsak av försäljning av program och intäkter från andra medier.[5]

Det finns även andra skillnader som är viktiga att framhålla. Marginalkostnaden för en tillkommande TV-tittare eller radiolyssnare är nära eller lika med noll.[6] Det betyder att det är alltid en fördel att vara ett stort land med många potentiella avgiftshushåll än motsatsen. Sverige (och även Danmark och Norge) är små länder med relativt få avgiftshushåll. Om hänsyn tas till att Sveriges befolkning är mindre än en sjättedel av Storbritanniens, framstår den svenska TV-avgiften som mycket låg. Andra förklaringar kan vara skillnader i kvalitet, omfattning (vissa länder sänder mindre, andra mer), infrastrukturella förutsättningar (exempelvis distributionsförutsättningar). Trots dessa förbehåll måste det konstateras att i ett internationellt perspektiv är den svenska TV-avgiften mycket låg.

[5] European Audiovisual Observatory, *Statistical Yearbook 1999*, s. 300.

[6] Detta förutsätter dock att distributionsnätet är utbyggt på den plats där den tillkommande TV-tittaren finns. Att bygga ut ett nät med 100-procentig täckning sker alltid med en tilltagande marginalkostnad.

*Tabell 11.1.* TV-avgiften i andra länder.

| Land | Avgift per år (1999 om inget annat anges) | | Efter hänsyn tagen till köp-kraft (köp-kraftsparitet), SEK | Index, (Sverige = 100) | Andel kommer-siell finansiering 1997, procent av totala intäkter |
|---|---|---|---|---|---|
| Österrike | ATS | 3.008,- | 2 161 | 134,38 | 52,8 |
| Belgien | BEF | 7608,- | 1 966 | 122,29 | RTBF: 34,3<br>BRTN: 31,2 |
| Danmark | DKR | 1834,- | 2 088 | 129,87 | DR: 8,5<br>TV2: 78,5 |
| Finland | FMK | 882,- | 1 406 | 87,42 | 26,2 |
| Frankrike | FRF | 744,- | 1 085 | 67,47 | France 2: 55,8<br>France 3: 31,5 |
| Tyskland | DM | 339,- | 1 648 | 102,47 | ARD (1): 7,0<br>ZDF: 54,8 |
| Storbritannien | GBP | 101,- | 1 495 | 92,98 | BBC: 15,4 |
| Irland | IEP | 70,- | 984 | 61,20 | 65,5 |
| Italien | ITL | 171.600,- | 1 002 | 62,28 | 40,3 |
| Norge | NOK | 1.590,- | 1 690 | 105,12 | 2,7 |
| Sverige | SEK | 1.608,- | 1 608 | 100 | - |
| Schweiz | SFR | 409,20 | 2 009 | 124,94 | 27,9 |
| Nederländerna | HFL | 206 (1998) | 982 | 61,06 | 22,1 |

*Källa:* Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB), OECD, egna beräkningar, samt European Audovisual Observatory *Statistical Yearbook 1999*.

Tabell 11.1 visar att, omräknat till svenska kronor och med hänsyn till hushållets köpkraft i respektive land, var exempelvis Österrikes TV-avgift 2 161 kronor. Ett alternativt synsätt är att om de svenska hushållen haft en TV-avgift på samma nivå som den österrikiska skulle den varit 2 161 kronor. I tabellen redovisas även andel kommersiell finansiering av totala intäkter.

## 11.4 TV-avgiftens utveckling 1990–1999

I tabell 11.2 redovisas TV-avgiftens utveckling under 1990-talet. Under perioden har TV-avgiften i löpande priser ökat med 38 procent, medan konsumentprisindex (KPI) endast ökat med 24 procent. För det enskilda hushållet innebär det att vid realt oförändrad konsumtion har TV-avgiften tagit en allt större del av hushållets konsumtionsutrymme, eftersom TV-avgiften ökat mer i pris än andra konsumtionsvaror.

TV-avgiften jämförs i tabellen också med hur priset på prenumerationer av dagstidningar utvecklat sig. Priset på prenumerationer har i genomsnitt ökat med drygt 70 procent under 1990-talet. Dock bör den här typen av jämförelser användas med ett visst förbehåll. I de fall tidningar finns på en konkurrensmarknad sätts prenumerationspriserna med hänsyn till konkurrenssituationen. Det betyder att om kunden tycker att prishöjningen är för kraftig, så kan man byta till en billigare tidning. Många lokaltidningar befinner sig dock i en monopolsituation. I dessa fall ligger priskänsligheten troligen i att kunden slutar prenumerera på tidningen.[7] TV-avgiften å andra sidan är en offentligrättslig avgift som fastställs av riksdagen.

Tabellen visar också TV-avgiftens reala utveckling (deflaterad med KPI). I 1990 års priser har TV-avgiften realt ökat från 1 164 kronor/år till 1 294 kronor/år, vilket innebär en real ökning med 11 procent.

*Tabell 11.2.* KPI, TV-avgiften och prenumerationspriser för dagstidningar åren 1990–1999.

| | 1990 | 1996 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| KPI (årsmedel enligt SCB) | 100 | 123,3 | 123,8 | 124,2 |
| TV-avgiftens utveckling i löpande priser | 100 | 126,8 | 135,1 | 138,1 |
| Prenumerationspris dagstidning, utveckling i löpande priser | 100 | 159,3 | 164,9 | 170,1 |
| TV-avgiften (löpande priser, kr) | 1164 | 1476 | 1572 | 1608 |
| TV-avgiften (1990 års priser, kr) | 1164 | 1197 | 1270 | 1294 |

*Anm:* Index för KPI, TV-avgiftens utveckling och prenumerationspris har satts till 100 för år 1990.

*Källa:* SCB, samt RIKAB.

Tabell 11.3 visar hur TV-avgiften utvecklat sig i förhållande till medianhushållets disponibla inkomster per konsumtionsenhet. Medianhushållets disponibla inkomster utgår från SCB:s inkomstfördelningsundersökning (HINK) 1990–1997. Disponibla inkomster för 1998 och 1999 har beräknats med utgångspunkt från nationalräkenskapernas definition av disponibel inkomst. Källan här är Konjunkturinstitutet (KI).

[7] Att prenumerationspriserna ökat så mycket som de har gjort kan möjligen indikera att det på de flesta lokala dagstidningsmarknader inte finns någon fungerande konkurrens.

Disponibel inkomst för år 2000 är hämtad från KI:s konjunkturprognos från mars år 2000.

Eftersom medianhushållets inkomster realt minskat mellan 1990 och 1997 och TV-avgiften realt har ökat innebar det att fram till 1998 gick en allt större del av hushållens inkomster åt till att finansiera TV-avgiften. TV-avgiftens andel av den disponibla inkomsten var 1,49 procent år 1990. År 1998, som är ett ”toppår”, hade denna andel ökat till 1,75 procent, vilket är en ökning med 17 procent. Från år 1998 till år 2000 har andelen börjat falla. Om den disponibla inkomsten fortsätter att öka är det möjligt att TV-avgiftens andel av denna kan fortsätta att falla. Detta förutsätter givetvis att TV-avgiften inte höjs mer realt än ökningarna i disponibla inkomster.

*Tabell 11.3.* Hushållens disponibla inkomster per konsumtionsenhet[8] och TV-avgiften, 1990–2000.

| | 1990 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Realt disponibel inkomst per konsumtionsenhet i 90 års priser | 78 264 | 72 806 | 71 776 | 72 637 | 75 034 | 78 186 |
| TV-avgiften i 90 års priser | 1 164 | 1 197 | 1 239 | 1 270 | 1 294 | 1 306 |
| TV-avgiften/disponibel inkomst | 1,49 % | 1,64 % | 1,73 % | 1,75 % | 1,73 % | 1,67 % |

*Källa:* SCB:s inkomstfördelningsundersökning (HINK), RIKAB och Konjunkturinstitutet (KI).

Det finns en annan fråga som angränsar till frågan om hushållens disponibla inkomster, nämligen avgiftens fördelningspolitiska implikationer. Avgiften utgår i dag per hushåll. Det innebär att hushållen betalar lika stor avgift oavsett hur många inkomstkällor de olika hushållen har. TV-avgiften belastar således som genomsnitt ensamhushållens ekonomi mer än familjehushållens.

[8] SCB:s begrepp konsumtionsenhet beräknas för att ta hänsyn dels till hur många som finns i hushållet, dels för att ta hänsyn till de ”stordriftsfördelar” som finns för stora hushåll. Hushållets disponibla inkomst har delats med ett särskilt delningstal. Detta delningstal är olika beroende på hur stort hushållet är. Således erhålls ett värde som motsvarar hushållets disponibelinkomst per familjemedlem.

## 11.5 Skolk

De som inte betalar TV-avgift, men som ändå har en TV-mottagare kan sägas skolka från TV-avgiften. Av olika anledningar är det svårt att uppskatta hur stort skolket är. En viktig anledning till detta är att det inte finns någon exakt siffra på hur många avgiftsskyldiga hushåll det finns i Sverige i dag.

SCB gör genom sina urvalsundersökningar av hushållens inkomster (HINK) en uppskattning av antalet hushåll. Enligt den definition av hushåll som SCB använder fanns det 4,1 miljoner hushåll 1997. Av dessa hade 98 procent tillgång till TV år 1995.[9] Det innebär att med SCB:s definition av hushåll så finns det ca 4 miljoner TV-hushåll i Sverige.

Mediamätning i Skandinavien AB (MMS) gjorde under 1998 en urvalsundersökning gällande TV-innehav.[10] I undersökningen utgjordes urvalet av 8 061 hushåll. Enligt undersökningen finns det 3 959 000 TV-hushåll i Sverige. De uppskattningar MMS och SCB gjort av antalet hushåll i Sverige säger dock inget om antalet *avgiftsskyldiga hushåll*. Avgiftsskyldigheten regleras i lagen (1989:41) om TV-avgift.

- 1 § Den som innehar en TV-mottagare skall betala TV-avgift för mottagaren till Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag.
- 2 § För samtliga TV-mottagare som är avsedda att användas i innehavarens hushåll betalas en enda TV-avgift.

Avgränsningen mot vad som är ett avgiftsskyldigt hushåll är inte helt tydlig. Det är uppenbart att det kan finnas en viss diskrepans mellan definitionerna TV-hushåll och avgiftsskyldigt hushåll. RIKAB uppskattar att ca 250 000 hushåll har lagliga skäl att inte betala TV-avgiften. Det handlar t.ex. om studenter, interner, sjömän, diplomater och de som bor i s.k. särskilda boendeformer (t.ex. äldre, psykiskt handikappade och missbrukare). Om man utgår från MMS och SCB:s siffror över antalet hushåll och drar ifrån det antal hushåll som RIKAB uppskattat har lagliga skäl att inte betala TV-avgiften, kommer skolket bland hushållen att uppgå till mellan 12 och 14 procent.

RIKAB har låtit TEMO undersöka svenska folkets inställning till TV-avgiften. I den senaste undersökningen (1998) framkom att 5 procent av hushållen uppger att de inte betalar TV-avgift trots att de har TV. I andra undersökningar, där man får avge svaret anonymt, uppgår

[9] SCB - *Välfärd och ojämlikhet i ett 20-årsperspektiv 1975–1995.*
[10] Mediamätning i Skandinavien AB (MMS) *Etableringsundersökning BAS 1998:1.*

skolket till 8–9 procent, enligt RIKAB. RIKAB räknar i dag med att skolket bland svenska hushåll torde ligga i spannet 7–10 procent. RIKAB:s bedömning är dock inte att skolket ökat, utan legat på ungefär samma nivå, åtminstone den senaste tioårsperioden.

*Avgift för andra än hushåll*

I 2 § första och andra stycket lagen om TV-avgift stadgas att en enda TV-avgift betalas för samtliga TV-mottagare som

1. finns på samma butiks- eller demonstrationsställe för mottagare, eller
2. finns inom samma sjukhus, vårdanstalt eller inrättning av liknande slag, om TV-mottagarna är avsedda att användas av dem som får vård.

I 3 § stadgas att för varje påbörjad grupp om *tio* TV-mottagare betalas en enda TV-avgift, om mottagarna

1. innehas av samma statliga myndighet, eller
2. innehas av samma avgiftsskyldig och används antingen

a) i hotell- eller pensionatsrörelse, eller

b) annars i anläggningar eller lokaler som är avsedda för annat än bostadsändamål, dock inte lokaler som avses i 2 § andra stycket, eller

c) i fortskaffningsmedel som är avsedda för yrkesmässig trafik

För myndigheter, organisationer, företag och annan näringsverksamhet gäller således, med vissa undantag, att en avgift utgår för var tionde TV-mottagare.

*Vem är det som skolkar?*

RIKAB definierar tre hushållsgrupper där skolket ligger över ett genomsnitt, nämligen ungdomar som inte bildat ett stabilt hushåll, invandrare som kommer från kulturer där avgiftssystemet inte finns samt de allra betalningssvagaste i samhället.

Siffrorna visar, som tidigare påpekats, endast hushållsskolket. Troligen förekommer även ett visst skolk inom företag, organisationer och myndigheter m.fl. Detta kan bl.a. bero på att man inte är medveten om vilka regler som gäller. Det är dock avsevärt svårare att uppskatta hur stort skolket är i denna grupp, eftersom det är svårt att veta hur många andra organisationer som är avgiftsskyldiga. Det är dock rimligt att tänka sig att tillgången till TV på exempelvis arbetsplatser ökar. En

anledning kan vara att tillgången till TV-nyheter dygnet runt har ökat, samt att värdet av snabb information har ökat för företag och andra.

*Jämförelse med annat skatteundandragande*

Det är svårt att jämföra nivån på TV-avgiftsskolket med annat skatteundandragande och fusk. För många avgifter gäller åtkomstkontroll eller liknande. Möjligen kan nivån jämföras med nivån på förekomsten av svartjobb för att få en uppfattning huruvida TV-avgiftsskolket är stort eller litet.

Både Riksskatteverket (RSV) och Riksrevisionsverket (RRV) har försökt att uppskatta förekomsten av svartjobb. RSV ställde en fråga med påståendet ”Jag har själv arbetat svart under det senaste året” i en enkätundersökning 1998.[11] Av de tillfrågade instämde 7 procent, medan 87 procent inte instämde. I Skattestatistisk årsbok 1999 redovisas vare sig urvalsstorleken eller konfidensintervall.

RRV fann i två separata och oberoende undersökningar att mellan 11 och 14 procent av de tillfrågade hade utfört svart arbete under de senaste 12 månaderna. Inte heller för denna undersökning redovisas några konfidensintervall eller urvalsstorlekar, vilket gör det omöjligt att säga om skillnaderna mellan undersökningarna beror på slumpfel i urvalet eller faktiska skillnader. Baserat på utbredning och omfattning uppskattade RRV att det svarta arbetet motsvarar 5 procent av det arbete som utförs totalt i Sverige.[12]

*Hur mycket pengar handlar det om?*

I tabell 11.4 redovisas en känslighetsanalys av hur stora avgiftsinkomster som förloras genom skolket, alternativt hur mycket mer pengar som public service-företagen hade kunnat få tillgång till om skolket minskade. Avgörande för skillnaden i resultat av nivån på skolket är hur många avgiftshushåll det finns. I känslighetsanalysen har jag utgått från en uppskattning som ligger mellan RIKAB:s och SCB:s skattningar, nämligen MMS skattning. Med utgångspunkt från denna mätning skattas antalet avgiftshushåll till 3,7 miljoner.

[11] Riksskatteverket (RSV) – Skattestatistisk årsbok, s. 148–149, www.rsv.se
[12] Riksrevisionsverket *Svart arbete 2 Omfattning*, RRV 1998:28

*Tabell 11.4.* Känslighetsanalys över hur avgiftsinkomsterna ökar om skolket minskar, mkr

| Om skolket minskar med … | 7 % | 10 % | 12 % | 14 % |
|---|---|---|---|---|
| … ökar avgiftsinkomsterna brutto med … | 427 | 610 | 732 | 854 |

*Källa:* Egna beräkningar.

Eftersom det inte förekommer någon åtkomstkontroll för programföretagens utbud kan betalningen sägas ske på en närmast frivillig väg, även om lag om TV-avgift föreligger och RIKAB utför kontrollverksamhet. Det finns en risk att bli påträffad med skolk (dvs. ”fastna i en pejling”), men risken att bli straffad för skolk är låg.

Frågan om åtkomstkontroll kan jämföras med andra avgifter för kollektiva varor, t.ex. kollektivtrafiken. För att få lov att stiga ombord på bussen måste passageraren lösa biljett, vilket kan sägas vara en form av åtkomstkontroll. Inom barnomsorgen finns namn och adress, samt nyttjandegraden väl dokumenterat. Detsamma gäller sjukvården och de patientavgifter som där avkrävs vårdtagaren. Detta leder till att det går att kräva in avgiften, genom i värsta fall kronofogden, om vårdtagaren inte betalar avgiften.

Avgörande för betalningsviljan är troligen utbudet från SVT, SR och UR. Om publikintresset sviktar och går under en kritisk nivå kan hushållens betalningsvilja minska.

Enligt RIKAB är en intressant utvecklingsmöjlighet för systemet med TV-avgifter att ge de hushåll som betalar ett mervärde utöver rätten till TV-innehav. Det kan till exempel vara erbjudanden av portaltjänster på Internet eller andra modeller som dagens teknikutveckling kan möjliggöra. Enligt RIKAB skulle en sådan lösning kunna bidra till att minska skolket.

## 11.6 Uppbörd och kontroll

### 11.6.1 RIKAB

RIKAB bildades 1988 när riksdagen beslutade att flytta ansvaret för uppbörden av TV-avgifter från Televerket. Sedan den 1 januari 1990 har Radiotjänst i Kiruna AB haft det totala ansvaret för TV-avgiftsuppbörden och TV-avgiftskontrollen.

Företaget har 80-talet anställda, varav drygt 70 arbetar på huvudkontoret i Kiruna. De övriga är TV-avgiftskontrollanter stationerade över hela landet. Utöver den fast anställda personalen finns för närvarande ca 100 frilanskontrollanter verksamma. RIKAB ägs gemensamt av SR, SVT och UR sedan den 1 januari 1994. Företaget har en årlig intäkt från Rundradiokontot på drygt 130 mkr.

### 11.6.2 Kontroll

Kontroll sker med hjälp av sk. pejling. De allra flesta kontrollanterna är sk. frilanskontrollanter. Frilanskontrollanten ersätts med (i dagsläget) 124 kr per upptäckt skolkare, vilket ger ett ekonomiskt incitament åt kontrollanten. Däremot finns det inga ekonomiska incitament för RIKAB att upptäcka skolkare. Marginalintäkten är noll eftersom den avgift som den upptäckte skolkaren betalar går till Rundradiokontot. Marginalkostnaden är den ersättning som företaget betalar till frilanskontrollanten. För RIKAB är således varje ny inbetalare som upptäcks av en frilanskontrollant enbart en kostnad. För RIKAB:s ägare (programföretagen) bör det naturligtvis på längre sikt finnas ett intresse av att minska skolket. Dessa får emellertid först indirekt del av resurser som tillförs rundradiokontot när skolket minskar.

### 11.6.3 Påföljder

Vid upptäckt av någon som inte betalat sin TV-avgift, trots innehav av TV-mottagare, kan RIKAB välja att göra en polisanmälan. Först om polisanmälan görs kan fallet gå till domstol och individen straffas (bötfällas). Det är endast i denna situation som brottet leder till ett straff för den skolkande individen. Det görs relativt få polisanmälningar och ännu färre leder till en fällande dom. Mellan 1990 och 1999 ledde, enligt RIKAB, endast 21 fall till fällande domar och böter.

Anledningarna till att RIKAB inte väljer att polisanmäla är troligen flera. Framförallt anser RIKAB att det är viktigare att de motiverar och övertygar individer om att det är viktigt att alla som är avgiftsskyldiga betalar. Vidare medför polisanmälan en administrativ kostnad för RIKAB och slutligen leder inte ett eventuellt utdömt straff i form av böter att pengarna tillfaller RIKAB eller programbolagen, utan staten.

Oftast nöjer sig således kontrollanten med ett erkännande vid upptäckt. Skulle brottet förnekas är polisanmälan det enda alternativet.

### 11.6.4 Pejlingsfilmer och utskick

RIKAB genomför även andra aktiviteter som syftar till att skolkaren frivilligt skall välja att betala avgiften. Ett sådant sätt är att göra utskick som utformas på olika sätt. En typ av utskick går till alla som byter adress och inte är kunder hos RIKAB. Enligt RIKAB är detta ett effektivt sätt att bearbeta marknaden. Andra typer av utskick är segmenterade utskick till privatpersoner i vissa åldersgrupper, eller till företag i vissa branscher.

En annan aktivitet är pejlingsfilmerna som sänds i SVT1 och SVT2. Varje år produceras 15 ”långa” pejlingsfilmer (ca 1.30 min) och 30–40 korta filmer. RIKAB delar in filmerna i två grupper:

1. Faktafilmer – informerar bl.a. om att bo i andra hand, avgift i andra länder etc.
2. Profilfilmer – syftar till att motivera aktiva och presumtiva kunder att betala TV-avgiften. Filmerna skall uppfylla vissa nyckelord; motivation, kunskap, personlighet och humor.

### 11.6.5 Alternativa synsätt

*Rättslig översyn*

I en departementspromemoria år 1980 lämnade en särskild utredare vissa förslag angående vilka rättsliga åtgärder som kunde vidtas för att nedbringa det s.k. avgiftsskolket (Ds U 1980:7).

Enligt det förslag som presenteras i promemorian skulle hushållet debiteras en TV-avgift om det skäligen kunde misstänkas att hushållet var betalningsskyldigt. Utredaren ansåg att det var rimligt att anta att alla människor hade tillgång till en TV-mottagare. Enligt utredaren kunde man bygga betalningsskyldigheten på ett antagande att varje hushåll har en egen apparat, under förutsättning att presumtionen på ett enkelt sätt kan brytas. Denna skulle enligt förslaget brytas genom att man fyllde i ett särskilt formulär där man på heder och samvete försäkrade att man inte var betalningsansvarig.

Vidare avvisade utredaren tanken om ett särskilt TV-mottagarregister, liknande bilregistret. Ett argument mot en sådan lösning var, enligt utredaren, att avgiften då skulle behövas tas ut per mottagare och inte som tidigare, per hushåll.

*Danmark*

I Danmark pågår för närvarande en diskussion om att införa ett system som påminner om det som föreslogs i den ovan refererade utredningen. Konsekvenserna av det system som diskuteras skulle vara att alla hushåll och verksamheter får en räkning från Danmarks Radio (DR) på ett belopp som motsvarar färg-TV-avgiften. Om man anmäler till DR att man endast har svartvit-TV eller radio, skall man endast betala avgift för dessa. Har man vare sig radio eller TV skall man naturligtvis inte betala någon avgift.

### 11.6.6 Avgiftspliktiga mottagare

Enligt lagen om TV-avgift skall den som innehar en TV-mottagare betala TV-avgift för mottagaren. I lagens förarbeten (prop. 1988/89:18 s. 43 ff) anges vad som avses med begreppet TV-mottagare. Den kritiska delen i en TV-mottagare är enligt propositionen kanalväljaren, dvs. den del som gör det möjligt att avgöra vilken av de tillgängliga programkanalerna som mottagningen skall avse. I propositionen konstateras att även andra apparater än de som i dagligt tal benämns TV-mottagare kan vara avgiftspliktiga TV-mottagare. Det gäller t.ex. vissa videobandspelare och vissa mottagare av satellitsändningar.

Enligt 4 och 5 §§ i lagen om TV-avgift omfattar skyldigheten att betala TV-avgift bl.a. inte sådana TV-mottagare som på grund av sin konstruktion inte kan användas för att ta emot markbundna sändningar. Motivet för att TV-mottagare som genom sin konstruktion inte kan användas för att ta emot markbundna sändningar skulle vara undantagna från avgift var att de avgiftsfinansierade sändningarna (i slutet av 1980-talet) uteslutande skedde från marksändare. I propositionen konstaterades att om SVT skulle börja sända från satellit borde man överväga att ta upp frågan till förnyad prövning.

Sedan lagen om TV-avgift trädde i kraft har det skett några viktiga förändringar både vad gäller på vilket sätt som TV-avgiftsprogram sänds ut och i fråga om apparater som kan ta emot TV-sändningar. SVT har medgivits rätt att inleda sändningar via satellit för mottagning i Sverige. Det motiv som ursprungligen angavs för undantaget för TV-mottagare, som inte kan ta emot markbundna sändningar, gäller därmed inte längre.

Det har också blivit möjligt att på olika sätt ta emot TV-sändningar på datorer. Utbyggnaden av olika kraftfulla nätverk för Internet, exempelvis via s.k. bredbandsförbindelser, kommer sannolikt att leda till att

TV-sändningar i ökad utsträckning kan tas emot med persondatorer via Internet.

Dessa förhållanden innebär, enligt min mening, att en översyn bör göras av lagen om TV-avgift i syfte att anpassa lagstiftningen till den utveckling som skett. Se också kap. 14 om mervärdesskattefrågor, där behov av andra förändringar i TV-avgiftslagen redovisas.

## 11.7 Sammanfattande bedömning

Den svenska TV-avgiften är låg i förhållande till TV-avgiften i andra länder. TV-avgiftens ökning var störst under första hälften av 1990-talet. Eftersom hushållens disponibla inkomster minskade under denna period kom TV-avgiftens andel av den disponibla inkomsten att bli allt större. Från och med 1999 verkar det som att den andelen kan minska.

Det är min uppfattning att det är viktigt att överväga olika sätt att öka antalet betalande TV-avgiftshushåll. Sannolikheten att bli straffad vid upptäckt är mycket liten. Därigenom blir avgiften i det närmaste frivillig. En polisanmälan kan naturligtvis vara en omfattande omfattande procedur. Istället bör ett förenklat påföljdsförfarande övervägas. Man kan tänka sig ett system som påminner om dagens ”parkeringsböter”. Påföljdsbeloppet skrivs ut direkt och överlämnas till skolkaren vid upptäckt. Påföljdsbeloppet kan betraktas som en förseningsavgift och bör betraktas som en del av TV-avgiftsmedlen.

Det finns i dag andra typer av avgifter som kan liknas med den ovan skissade. Parkeringsavgifter har redan nämnts. Då en person ertappas utan giltigt färdbevis på kollektivtrafiken skrivs ofta påföljdsbeloppet ut direkt. Avgiften tillfaller trafikbolaget.

Jag delar dessutom RIKAB:s uppfattning att det skulle vara en intressant utvecklingsmöjlighet att ge de hushåll som betalar TV-avgift ett mervärde utöver rätten till TV-innehav. Erbjudanden av typen portaltjänster på Internet bör övervägas. Jag delar RIKAB:s åsikt att en sådan lösning skulle kunna bidra till att minska skolket.

*Ökade insatser mot skolk av andra än hushåll*

Pejlingsfilmer och andra insatser mot skolk har hittills varit mest inriktade mot hushåll. Ökade insatser mot också andra organisationer, exempelvis myndigheter och näringsidkare m.fl. blir troligen allt mer aktuella. Det kan gälla såväl insatser av informationskaraktär som ren kontrollverksamhet.

En annan insats på detta område som inte handlar om skolket är att minska antalet TV-mottagare som ingår i en TV-avgift. I dag gäller för andra än hushåll, med vissa undantag, att en TV-avgift utgår per tio TV-mottagare. För att öka avgiftsinkomsterna (alternativt inte öka avgiftsnivån) skulle man kunna överväga att låta de verksamheter som avses i 3 § lagen om TV-avgift i stället betala en TV-avgift för var femte TV-mottagare.

Som jämförelse kan nämnas att i Danmark betalar näringsidkare och institutioner endast halv mottagaravgift, men för varje mottagare, vilket om det tillämpades i Sverige skulle motsvara full TV-avgift för varannan mottagare.

*En ny TV-avgift?*

Enligt min mening är allmänhetens uppfattning av public service-företagens programutbud avgörande för betalningsviljan. Om public service-företagen dessutom, genom att erbjuda ett mångsidigt utbud av hög kvalitet inom olika genrer, kan påverka utbudet på den övriga radio- och TV-marknaden i en positiv riktning kan betalningsviljan få en ytterligare stark ställning. Slutligen är allmänhetens vilja till solidaritet med minoritetsgrupper viktig för uppslutningen bakom public service-företagens nuvarande finansiering.

Som framgår av kap. 5 om svenska folkets inställning till public service-företagen är en positiv syn på dessa företag vanlig även bland de som tar del av utbudet i mindre utsträckning. Detta tyder på att människor värderar förekomsten av public service-verksamheten trots att de inte själva tar del av allt utbud. Det är också värt att notera att en majoritet av svenska folket fortfarande anser att TV-avgiften är mycket eller ganska väl värd priset och att endast få är positivt inställda till reklam i TV.

TV-avgiften ligger väl i linje med public service-verksamhetens grundläggande utgångspunkter. Avgiften betalas solidariskt, dvs. oavsett hur mycket som avgiftsbetalaren utnyttjar programverksamheten så betalar man samma avgift. Som framgår av kap. 5 är det dessutom endast någon procent av publiken som inte alls tar del av public service-

företagens utbud. En av public service-verksamhetens grundläggande principer är att alla skall ha samma möjlighet att ta del av programmen. Med en avgift som erläggs för rätten att inneha en TV-mottagare är detta möjligt. Public service-företagen har särskilda uppgifter när det gäller olika minoritetsintressen. Det gäller bl.a. etniska och språkliga minoriteter, samt funktionshindrade, men även mindre intressegrupper överhuvudtaget. Det hade varit svårt att skapa ett system med kommersiell finansiering och samtidigt ge dessa minoriteter tillgång till ett mångsidigt utbud.

Utifrån teoretiska resonemang är dagens TV-avgift inget optimalt finansieringssätt. Alternativen har dock långt större brister.[13] För kommande tillståndsperiod är det svårt att se några bra alternativ till dagens TV-avgift. Det finns dock anledning att kontinuerligt analysera hur framtidens finansiering av public service-verksamheten skall se ut.

[13] Se bl.a. föregående kapitel.

# 12 System för medelstilldelning

Enligt utredningsdirektiven skall jag överväga olika sätt att förenkla budgeteringen av medelstilldelningen. Jag skall föreslå en modell där medelstilldelningen kan ske enligt ett på förhand känt index eller enligt andra kriterier så att medelstilldelningen skall kunna budgeteras i det för budgetåret aktuella prisläget.

Specifikt för public service-verksamheten är att systemet för medelstilldelning skall garantera ett oberoende. Detta oberoende skall gälla såväl i förhållande till statsmakterna som till kommersiella och andra intressen. Systemet för medelstilldelning bör ge incitament för effektiv och ändamålsenlig styrning, god hushållning med begränsade resurser och en positiv produktivitetsutveckling. Systemet bör vidare minimera suboptimering och konkurrenssnedvridningar, exempelvis när det gäller valet mellan egenproduktion och extern produktion.

Systemet bör dessutom vara enkelt och transparent. Ett enkelt system minskar riskerna för tillämpningsfel och är administrativt billigare än ett komplicerat system. Eftersom fler personer kan sätta sig in i och förstå ett enkelt system kan detta lättare uppnå legitimitet än ett komplicerat system.

## 12.1 Dagens system för medelstilldelning

### 12.1.1 Allmänt om dagens system

TV-avgiften uppbärs av Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) och skall betalas av alla hushåll som innehar en TV-mottagare. Samma avgift utgår oavsett hur många TV-mottagare hushållet innehar, eller var dessa är placerade (t.ex. i fritidshus och husvagnar). Avgiften uppgår till 1 644 kr/hushåll för år 2000. Av SVT:s totala intäkter utgjorde TV-avgiftsmedel år 1999 ca 91 procent. För SR är motsvarande siffra 97 procent och för UR ca 85 procent, vilket ger en genomsnittlig TV-avgiftsfinansiering för de tre företagen på 93 procent.

Rundradiokontot är benämningen på det konto i Riksgäldskontoret, där inbetalningarna från TV-avgiften samlas. Dessa inbetalningar flyter

in under hela året och varje år görs en årsredovisning över influtna och utbetalda medel. RIKAB är, enligt ett avtal med staten, ansvarig för förvaltningen av rundradiomedlen och för utbetalningar av medlen till programföretagen.[1] Utbetalningarna går till public service-företagen, SVT, SR och UR. Även Granskningsnämndens verksamhet finansieras till viss del (68 procent) av medel från rundradiokontot (ca 5 mkr per år).

Medelstilldelningen från rundradiokontot till programföretagen föreslås av regeringen och beslutas av riksdagen. Medelstilldelning föreslås varje år i budgetpropositionen, och påminner därigenom till stor del om statsbudgetens anslag som utgår till statliga myndigheter. Medlen till public service-företagen ingår dock inte i Kulturdepartementets anslag i statsbudgeten och därför inte heller i statsbudgetens utgiftstak. Medelstilldelningen från rundradiokontot påverkar endast statsbudgeten om kontoställningen på rundradiokontot förändras under året. Detta kommer då att synas i Riksgäldskontorets nettoutlåning, vilken läggs till statsbudgetens inkomsttitlar och utgiftsanslag för att statsbudgetens saldo skall vara identiskt med statens lånebehov.

Medlen till respektive programföretag fördelas med en särskild fördelningsnyckel. Denna tillkom vid upplösningen av den tidigare koncernen. Fördelningsnyckeln baseras på en av programbolagen gemensam gjord bedömning av hur fördelningen bör se ut relaterad till uppdrag och verksamhetsnivå. Bolagen kan själva justera fördelningsnyckeln om gemensamma verksamheter ändrar huvudman. Inom ramen för medelstilldelningen fattar programföretagen beslut om medelsavstående till de gemensamägda dotterbolagen RIKAB och Sveriges Radio Förvaltnings AB (SRF). Den nu gällande fördelningsnyckeln har följande utseende:

- SVT 60,57 %
- SR 34,67 %
- UR 4,76 %

Programföretagen får en *ordinarie medelstilldelning*, vars förutsättningar är givna i riksdagens beslut om riktlinjer för verksamheten under tillståndsperioden. Grundprincipen är att programföretagens ekonomiska förutsättningar skall ligga fast under hela tillståndsperioden. Så har det dock inte blivit, vilket framgår av kap. 13.

Ställningen på rundradiokontot beror dels på hur mycket som betalas in av svenska folket (antalet avgiftshushåll, dvs. betalningsviljan, och TV-avgiftens storlek), dels på hur mycket pengar som public service-

[1] Avtal mellan staten och RIKAB om förvaltning av rundradiomedlen 1997-12-04.

företagen tilldelas varje år. Företagen får en uppräkning av sina anslag varje år genom ett särskilt kompensationsindex baserat på utvecklingen av priser och löner.

### 12.1.2 Kompensationsindex

Medelstilldelningen till public service-företagen regleras med ett särskilt kompensationsindex, det s.k. SR-indexet. Denna modell för kostnadskompensation infördes genom riksdagens beslut 1978 om riktlinjer för public service-verksamheten. Syftet med införandet av ett särskilt index var att förbättra verksamhetens planeringsunderlag och att säkerställa en kompensation som motsvarar verksamhetens speciella kostnadsstruktur. Inledningsvis avspeglade SR-index utvecklingen av konsumentprisindex (KPI). Tabell 12.1 visar att indexet ändrats ett antal gånger under den senaste 20-årsperioden.

**Förändringar av SR-index**

**Våren 1978** I propositionen 1977/78:91 föreslås att kompensationsindex införs. Index skall följa *KPI*, vilket sedan gäller 1978/79–1980/81.

**Våren 1980** I 1981 års budgetproposition föreslås KPI överges, till förmån för *basbeloppsindex* (BBI) på grund av att den tidigare ordningen ansågs ha överkompenserat SR.

**Våren 1981** I 1982 års budgetproposition konstaterar föredraganden att även BBI-index avviker på ett för SR gynnsamt sätt från den verkliga kostnadsutvecklingen. Detta sägs bero på att SR:s utveckling är starkt beroende av löneutvecklingen snarare än prisutvecklingen. Därför föreslås ett *kombinerat pris- och löneindex*.

**1982-06-17** Regeringsbeslut om att medelstilldelning för programverksamheten budgetåret 1982/83, skall ske enligt ett kombinerat pris- och löneindex. Indexet bygger på ett löneindex (60 procent) och ett basbeloppsindex (40 procent).

**1984-02-02** Regeringsbeslut om beräkning av index fr.o.m. 1 januari 1984. Prisdelen som från budgetåret 1982/83 varit BBI, skall nu utgöras av KPI med effekterna av livsmedels- och boendekostnader frånräknade. Vidare lades en begränsning på kompensationen till högst 4 procent för kalenderåret 1984.

**1992-08-27** Regeringsbeslut. Med hänsyn till förändrad kostnadsstruktur ändras prisandelen respektive löneandelen i indexet från 40/60 procent till *50/50 procent*. Fortsatt rensat KPI.

**December 1998** SVT och SCB ändrar löneindex från det tidigare använda SAF-indexet till arbetskraftsindex (AKI). Ändringen gäller retroaktivt från den 1 januari 1998.

Nuvarande konstruktion beslutades av regeringen år 1992. Enligt detta beslut är indexet ett kombinerat pris- och löneindex i proportionen 50/50 procent som Statistiska Centralbyrån (SCB) beräknar varje månad. Beräkningen baseras på KPI med effekterna av boende och livsmedelskostnader frånräknade. Beräkningen av löneindex har fram till december 1998 baserat sig på utvecklingen av tjänstemannalönerna inom SAF/PTK-området och justeras omedelbart när en lönemässig förändring sker inom avtalsområdet.

I december 1998 kom SVT och SCB överens om att byta löneindex. Bytet av löneindex gjordes retroaktivt, eftersom det nya indexet började gälla från den 1 januari 1998. Indexet hade dittills byggt på Svenska arbetsgivarföreningens (SAF) löneberäkningar baserade på SAF:s medlemsföretag. Det nya indexet, Arbetskraftsindex (AKI), utgår från samtliga företag. Bytet av löneindex innebar att det prognosticerade SR-indexet ökade med närmare en procentenhet i förhållande till den tidigare prognosen, vilket skulle innebära en ökad medelstilldelning om ca 50 mkr. Det slutgiltiga indexet för år 1998 hamnade på 3,94 procent.

Programföretagens medelstilldelning sker alltid i ett tidigare års prisläge. Den faktiska medelstilldelningen blir inte känd förrän i efterhand. Som ett exempel kan nämnas att programföretagens medelstilldelning för år 1998 var totalt 4 934,3 mkr *i 1996 års prisläge*. Vid en uppräkning av medelstilldelningen för år 1998 med SR-index för åren 1997 och 1998 blir den totala medelstilldelningen för år 1998 i verkligheten 5 298,5 mkr.

Medelstilldelningen utbetalas med en tolftedel varje månad. Senaste prognos över SR-indexets årsutfall används vid utbetalningarna. I september året därpå görs en slutreglering.

När löneindexet ändrades i december 1998 kom även tidpunkten för fastställande av det definitiva indexet att ändras (skedde tidigare i mars). AKI-indexet fastställs i september, vilket innebär att den medelstilldelning som föreslås i budgetpropositionen bygger på (när budgeten föreslås) ett två år gammalt prisläge.

När medlen betalas ut månadsvis under det kommande året innehåller utbetalningen dels medel i ett då tre år gammalt prisläge som beslutats av riksdagen efter regeringens förslag i budgetpropositionen, dels medel som bygger på en uppräkning till följd av ett prognostiserat SR-index. Prognosen över SR-indexet för utbetalningsåret justeras varje månad. När SR-indexets utfall för hela året är klart i september året efter utbetalningsåret görs en slutreglering. Tabell 12.1 visar en tidsaxel över medelstilldelningen med utgångspunkt från den tilldelning som föreslås för året.

*Tabell 12.1.* Exempel. Tidsaxel för medelstilldelningen med utgångspunkt från den tilldelning som föreslås för år 1999

| 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|
| Medelstilldelningen för året 1999 föreslås i budgetpropositionen och anges i 1996 års prisläge. Riksdagen beslutar och anslagsvillkor skrivs enligt beslutet. | Utbetalning till programföretagen månadsvis. Beloppen räknas om till ett prisläge som motsvarar 1999 års prisläge. För detta krävs ett index för 1997 (utfall), 1998 (fastställs sept 1999), samt 1999 (prognos). Det totala indexet revideras varje månad för att motsvara den senaste informationen | Slutreglering av medelstilldelningen för året 1999 i september 2000 när SR-indexets utfall för helåret 1999 är klart. |

*Kompensationsindexets utveckling*

Tabell 12.2 visar SR-indexets, TV-avgiftens och KPI:s årliga ökningstakt åren 1991–1999. Tabellen visar även den faktiska medelstilldelningens utveckling. Som tabellen visar har SR-indexet ökat mer än KPI under perioden.

*Tabell 12.2.* KPI, SR-index och TV-avgiften 1991–1999.

| | 1991 | 1996 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| KPI (årsmedel enl. SCB) | 100 | 112,7 | 113,1 | 113,5 |
| TV-avgiften (utveckling) | 100 | 119,4 | 127,2 | 130,1 |
| SR-index | 100 | 116,3 | 124,9 | 127,5 |
| KPI rensat från livsmedel och boende | 100 | 117,2 | 120,9 | 122,0 |
| Utveckling av faktisk medelstilldelning i löpande priser | 100 | 129,4 | 134,2 | 139,7 |

Varför skiljer sig KPI och SR-indexet åt? Svaret ligger i konstruktionen av SR-indexet. Indexet består av, vilket tidigare beskrivits, en KPI-del (KPI rensat från livsmedels- och bostadskostnader) och en lönedel (AKI för tjänstemän inom den privata sektorn). Som tabellen visar har KPI rensat från livsmedel och boende ökat snabbare under 1990-talet än det ”vanliga ” KPI (KPI inklusive livsmedel och kostnader). En anledning till det är att räntorna fallit från mitten av 1990-talet, vilket fått till följd

att boendet (främst för villor och bostadsrätter) blivit billigare. En annan anledning är att momsen på livsmedel sänktes 1996 från 21 procent till 12 procent. Vidare gick Sverige med i EU 1995, vilket möjligen kan ha inneburit en prispress på livsmedel.

Även om det rensade KPI är högre än det ”vanliga” KPI, så är det lägre än SR-index. Det betyder att även lönedelen har bidragit till att dra upp nivån på SR-indexet.

Tabellen visar även en annan sak, nämligen att utvecklingen av den faktiska medelstilldelningen varit större än ökningen av TV-avgiften. Att detta varit möjligt beror på att rundradiokontot även haft andra intäkter (se vidare kap. 13) och att antalet avgiftsbetalande hushåll ökat med ca 182 000 under perioden.

### 12.1.3 En jämförelse med medelstilldelningen för statliga myndigheter

Systemet med ett kompensationsindex som slutregleras i efterhand påminner om det system som fanns för Försvarsmakten före den 1 juli 1992. I försvarets anslagsproposition för varje budgetår angavs då en utgiftsram i ett gammalt prisläge. I regleringsbrevet till myndigheten angavs anslagen i samma prisläge som i propositionen. Utgiftsramen justerades med hjälp av ett särskilt framtaget prisindex, försvarsprisindex (FPI), vid två tillfällen (november och maj) under budgetåret, samt slutjusterades i november året därpå.

Systemet avskaffades till förmån för ett system som ligger i linje med det system som gäller för andra statliga myndigheter. Det huvudsakliga argumentet för detta var att statsmakterna inte visste förrän i efterhand hur mycket pengar de anslagit till försvaret. Förändringen sammanföll med en större översyn av styrnings- och budgetprocessen inom totalförsvaret. Detta arbete syftade bl.a. till att minska osäkerheten inom den statliga budgetpolitiken och öka stabiliteten i medelstilldelningen till försvaret.

För andra statliga myndigheter har sedan 1977 ett system med eftersläpning tillämpats. Beräkningarna för pris- och löneomräkning (PLO) har förändrats något men principen är densamma. När ett realt oförändrat anslag skall beräknas för exempelvis år 1999 används index som beskriver förändringen mellan 1996 och 1997. Dessa index appliceras på löner, hyror och övriga förvaltningskostnader. Beräkningen görs på den fördelning av de tre kostnadsgrupperna som fanns i myndigheten år 1997. Beräkningen utförs i mars år 1998, och är ett underlag i budgetprocessen för år 1999.

Systemet som används för statliga myndigheter är ett system med eftersläpning. Inga kontrollstationer eller slutjusteringar finns. Systemet bygger på att myndigheten kompenseras för en historisk prisutveckling, två år tillbaka i tiden. På lång sikt ger detta en relativt ”exakt” kompensation för faktiska prisökningar. Vid konstant prisutveckling sker full kompensation varje år. Vid varierande prisutveckling sker kompensationen med eftersläpning. Schablonkomponenten ligger naturligtvis i hur schablonmässig respektive index är. Graden av ”exakthet” i kompensationen ligger i att kompensationen utgår från varje myndighets unika kostnadsfördelning vad gäller fördelningen mellan hyror, löner och övriga förvaltningskostnader.

Förutom priskompensationen finns även en rationaliseringskomponent med i PLO. Den utgår från produktivitetsutvecklingen i privata tjänstesektorn de senaste tio åren, och beräknas som ett medelvärde för denna produktivitetsutveckling. Rationaliseringskomponenten minskar därmed priskompensationen.

### 12.1.4 Problem med dagens system för medelstilldelning

Dagens medelstilldelningssystem kännetecknas av att nivån på TV-avgiften är angiven i nominella belopp medan medelstilldelningen är reglerad genom ett särskilt index som avspeglar dels löneutvecklingen, dels utvecklingen av för verksamheten relevanta kostnader. Dagens system för medelstilldelning har i huvudsak två problem:

1. Osäkerhet vid budgetering och planering.
2. Kompensationssystemet ger inga incitament för produktivitetsökningar.

*Osäkerhet vid budgetering och planering.*

Riksdag och regering har genom konstruktionen av dagens medelstilldelningssystem inte information om den faktiska medelstilldelningen vid tiden för förslag respektive beslut. Enligt systemet skall riksdagen besluta om hur stora medel som får disponeras ur rundradiokontot, men riksdagen vet inte när beslutet tas hur stor medelstilldelningen slutligen blir. Således kan riksdagen inte i tillräcklig utsträckning överblicka effekter och konsekvenser av beslutet.

Även för programföretagen innebär dagens medelstilldelningssystem osäkerhet vid budgetering och planering. Eftersom det är relativt stora summor som skall fördelas (ca. 5,5 mdkr på de tre programföretagen)

innebär en relativt liten ökning/minskning i SR-index ett stort tillskott/bortfall i kronor för respektive företag. Om SR-index ökar med en procent ökar intäkterna med 32 mkr för SVT, 18 mkr för SR och med 3 mkr för UR, enligt den fördelningsnyckel som i dag tillämpas. Om SR-index i stället minskar med en procent minskar företagens intäkter med motsvarande belopp.

Som tidigare beskrivits fastställs SR-index för år 1999 först i september året därpå, dvs. år 2000. Till följd av att utfallet för år 2000 blir klart först nio månader efter årsslutet måste år 2001 planeras och budgeteras med osäkerhet om utfallet föregående år (1999) och osäkerhet om intäkterna innevarande år (2000).

### *Incitament för produktivitetsökningar*

SR-indexet består av två delar. En del (KPI rensat från livsmedels- och bostadskostnader) som kan sägas ge en kompensation för en ”allmän inflation i samhället totalt”. Denna del av indexet skulle ge programföretagen en ”exakt” kompensation[2] för prisökningar om företagens konsumtion har samma fördelning av varor och tjänst som den korg som det rensade KPI har.

Den andra delen av indexet (AKI) ger programbolagen en kompensation för löneökningar. Förutsättningarna för en ”exakt” kompensation vad gäller denna del är att lönerna ökar lika mycket i programföretagen som för tjänstemän inom den privata sektorn.

Generellt sett ligger det två delar i en nominell löneökning. En del kan ses som en kompensation för inflationen. Den resterande delen är en reallöneökning. På lång sikt är det produktivitetsutvecklingen som ligger till grund för reallöneökningen.[3]

Eftersom löneindexet utgörs av AKI och inte av de faktiska lönekostnaderna inom public service-koncernen, kommer resurstilldelningen att bero på löneutvecklingen för tjänstemän inom den privata sektorn. I förlängningen betyder det att nivån på de medel som public service-företagen får utnyttja från rundradiokontot beror på produktivitetsutvecklingen inom det privata näringslivet. Därigenom skapas ett lägre omvandlingstryck inom public service-företagen än vad som hade varit fallet om företagen *inte* fått kompensation för de reallöneökningar som tjänstemännen i privata sektorn haft.

[2] Dvs. programföretagen blir vare sig över- eller underkompenserade.

[3] Åtskilligt har skrivits om detta. Se bl.a. Björklund, Edin, Holmlund & Wadensjö – *Arbetsmarknaden*, (1995).

## 12.2 Medelstilldelning i några andra länder

### 12.2.1 Danmark

Danmarks radio (DR) finansieras i dag till 85–90 procent med TV-avgiftsmedel. Den till övervägande del kommersiellt finansierade kanalen TV2 finansieras till ca 15 procent av TV-avgifter. DR ansvarar för TV-avgiftsuppbörden. För TV-avgiften i Danmark innebär det nya mediepolitiska avtalet (medieforliget) att avgifterna fastställs genom en politisk överenskommelse för fyra år framåt.

Fram till 1996 fanns en fond dit avgiftsmedlen först gick, för att sedan fördelas vidare till programbolagen. I dag får DR direkt tillgång till de uppburna medlen. Någon kompensation för priser och löner finns inte.

Det är enligt DR ovanligt att statsmakterna under pågående period går in och justerar TV-avgiften eller på annat sätt ökar DR:s resurser utöver överenskommelsen i medieforliget. Det enda sättet för DR att under pågående avtalsperiod påverka sina TV-avgiftsintäkter är att bedriva en effektiv TV-avgiftsuppbörd.

DR:s bedömning är att modellen med direktfinansiering sannolikt har ökat DR:s inkomster från TV-avgiften, bl.a. till följd av att de nu får direkt tillgång till varje ökning av inbetalningarna från TV-avgiften. Om detta beror på effektivare uppföljning och kontroll av skolkare är svårt att säga.

### 12.2.2 Finland

Det finska public service-företaget Yleisradio Oy (YLE), är organiserat som ett bolag. Medelstilldelningsmodellen liknar den svenska med en särskild fond där TV-mottagaravgifterna betalas in. Det som skiljer den finska finansieringsmodellen från den svenska är att de kommersiella TV-bolagen i Finland får betala en särskild licens för att få sända. Även denna betalas in på fonden. Fondens tillgångar används för att finansiera YLE:s verksamhet

Modellen med de kommersiella TV-bolagens licenser är under omprövning. Enligt den finska regeringen kommer en sådan finansieringsform inte att kunna tillämpas i den digitala miljön. Nya sätt att finansiera YLE i framtiden måste därför diskuteras.

Den finska TV-avgiften beslutas årligen av regeringen. Den särskilda licensavgift som de kommersiella bolagen betalar är fastställd i lagen om radio- och TV-fonden. Den är progressiv och beror på operatörernas överskott.

När det gäller tilldelningen av medel från radio- och TV-fonden beslutar regeringen för varje kalenderår i en dispositionsplan om fördelningen av fondens medel för olika ändamål. Medel ur fonden betalas till YLE i poster och vid tidpunkter som godkänts av Finansdepartementet i enlighet med bolagets finansieringsbehov.

### 12.2.3 Norge

Norsk Rikskringkasting (NRK) är organiserat som ett statligt ägt bolag. NRK finansieras till ca 90 procent av TV-avgifter (kringkastingsavgift). Inbetalningen går direkt från den avgiftsskyldige till NRK.

Nivån på TV-avgiften föreslås av regeringen och beslutas av riksdagen årligen. Beslutet om TV-avgiftens storlek är således det enda beslut som statsmakterna tar när det gäller NRK:s medelstilldelning. TV-avgiften justeras årligen utifrån förväntade pris- och löneökningar. Prisförändringskomponenten beräknas utifrån prisomräkningen av ramarna på den norska statsbudgeten inför kommande år (dvs. norska PLO). Lönekomponenten beräknas utifrån resultaten i löneförhandlingarna på arbetsmarknaden. Förutom dessa två komponenter kan regeringen föreslå ett nominellt påslag på grund av extraordinära utgiftsbehov. Mellan 1999 och 2000 ökade TV-avgiften med 3 procent.[4]

## 12.3 Tänkbara förenklingar

### 12.3.1 Kompensation eller schablon?

En ”exakt” priskompensation[5] kan i princip endast tillämpas om den som skall kompenseras inte själv kan påverka priserna. Om den som skall kompenseras befinner sig i en situation där företaget är ensam köpare eller den helt dominerande uppköparen på en marknad (monopsoni[6]) kan företaget påverka priserna. Om det kompenserade företaget vid en sådan marknadssituation får en ”exakt” kompensation kan detta bidra till ökade priser och motverka hushållning med knappa resurser.

[4] Kulturdepartementet i Norge – ”Spörsmål om norsk rikskringkastings virksomhet”, skrivelse till utredningen,dnr 33/00.

[5] Med exakt priskompensation menas här att den som skall kompenseras varken skall över- eller underkompenseras för de prisförändringar som drabbat organisationen.

[6] Monopsoni – köparmonopol, marknadsform som kännetecknas av att det bara finns en köpare, men många konkurrerande säljare.

En modell som skall ge en ”exakt” priskompensation riskerar att bygga upp stora administrativa system. När det gäller det statliga kompensationssystemet (PLO) bygger detta på den statliga riksredovisningen och de realekonomiska koder som finns i den statliga redovisningsmodellen. På kort sikt finns det dock även en schablonkomponent i PLO-systemet, nämligen att kompensationen bygger på historiska värden. På lång sikt har det dock mindre betydelse.

En annan schablonkomponent är de index som respektive kostnadskomponent (löner, hyror, övriga förvaltningskostnader) räknas upp med. Det är inte säkert att de indexen verkligen speglar den prisutveckling som skett för den unika myndighetens kostnadskomponent. Varje myndighet har en unik kostnadsstruktur och till följd av sammansättningen i respektive kostnadskomponent blir även respektive myndighets prisutveckling unik. Detta tar inte respektive index hänsyn till. Trots de schablonkomponenter som finns i PLO är detta trots allt ett system som ligger närmare den ”exakta” kompensationen än kompensationssystemet för public service-företagen.

Anledningen till att SR-indexet får mer av ”schablonkaraktär” än det statliga kompensationssystemet är att SR-indexet har en schablonfördelning mellan prisdelen (KPI) och lönedelen (AKI). PLO, däremot, utgår från respektive myndighets reella fördelning mellan tre kostnadskomponenter. Dessa tre komponenters relativa storlek har betydelse för hur stor priskompensationen skall vara.

I det perspektivet är slutregleringarna av SR-indexet en motsägelse. Indexet är redan till sin konstruktion en schablon som antingen ger en över- eller en underkompensation. En slutreglering av indexet ändrar inte på detta faktum. Principiellt bör slutregleringar endast förekomma när det är viktigt att en ersättning eller kompensation blir exakt. Om en kompensation redan från början är en schablon, blir slutregleringen överflödig.

### *Behålla SR-index, men utgå från historiska värden*

Att behålla dagens SR-index, men utgå från historiska värden är ett alternativ som troligen innebär en relativt liten förändring av dagens system. Om så sker avskaffas slutjusteringarna. Det innebär att när regeringen föreslår hur stora medel som programbolagen får lyfta från rundradiokontot, är kommande års föreslagna belopp uppräknat med föregående års prisutveckling. Ett sådant tillvägagångssätt kan till denna del liknas med det statliga PLO.

Nackdelarna med ett sådant system hänger samman med de nackdelar som finns i själva SR-indexet. Det gäller framförallt avsaknaden av

omvandlingstryck. Om SR-indexet även framledes skall användas bör någon form av rationaliseringskomponent föras in i modellen. En sådan komponent finns i PLO där produktivitetsutvecklingen i tjänstesektorn används som en rationaliseringskomponent för de statliga myndigheterna. Denna rationaliseringskomponent, som grundar sig på tjänstesektorns produktivitetsutveckling de senaste tio åren, skulle kunna användas även för SR-indexet.

En annan nackdel med SR-index är att utfallet blir känt först i september. Det finns risk för att de medel som skall utbetalas kommande år då grundar sig på ett index som, när medlen betalas ut, är tre år gammalt.

*Annan schablon*

Om SR-indexets avsaknad av inbyggt omvandlingstryck anses som ett stort problem kan man tänka sig att välja andra index. Ett index som kan väljas är KPI rensat från livsmedel och boende. Till detta index kan regering och riksdag välja att addera en viss procentsats om det anses att programbolagen är i behov av ett tillskott.

Ett sådant index innebär att programbolagen skulle få ett omvandlingstryck på sig. Om företagen skall höja reallönerna kan detta på lång sikt endast ske om produktiviteten ökar.

Ett annat alternativt index är att använda PLO, dvs. ett genomsnitt av hur mycket de statliga myndigheternas anslag skrivs upp. Detta system skulle då kunna påminna om det norska systemet, även om det är TV-avgiften som skrivs upp i Norge.

Framför allt bör det värde som skall användas vara ett historiskt värde, utan möjligheter till slutregleringar. Det viktiga är inte att public service-företagen får en kompensation för de företagsspecifika prisökningar som sker på de varor och tjänster som företagen köper in, utan att de ges en kompensation för prisstegringarna i samhället totalt, samt penningvärdets försämring i allmänhet.

En fördel både med KPI och PLO är att dessa index fastställs tidigare. Medelstilldelningen skulle därigenom grunda sig på ett index som är ett år yngre.

### 12.3.2 Direktfinansieringsmodellen

En större förändring skulle vara att införa en modell där avgifterna tillfaller programbolagen direkt, utan att först placeras på rundradiokontot.

En sådan modell är vanlig i flera andra länder (se ovan) och har flera fördelar jämfört med dagens system.

I denna modell avskaffas rundradiokontot i Riksgäldskontoret. TV-avgifterna, som även i fortsättningen skulle uppbäras av RIKAB, utbetalas direkt till företagen. Fördelningen av medel mellan programföretagen bör även med denna modell ske med hjälp av den fördelningsnyckel som tillämpas i dag. Den buffert som rundradiokontot i dag håller, blir företagens ansvar att upprätthålla. Företagen skulle således själva få ett fullständigt och direkt ansvar för sin likviditetsplanering.

Det kommer inte längre att vara riksdagen som anslår medel, men riksdagen bör ändå behålla ansvaret för TV-avgiftens storlek. Beslutet om TV-avgiftens storlek bör fastställas i demokratisk ordning och vara baserat på ett så allsidigt beslutsunderlag som möjligt. I ett sådant sammanhang bör man självfallet beakta både företagens behov av resurser, företagens finansiella situation generellt och det allmänna ekonomiska läget, t.ex. prisutveckling, löneutveckling och hur rimligt det är med en avgiftshöjning för hushållen etc. Även om det formella beslutet om TV-avgiftens nivå måste fattas av riksdagen varje år kan, om parlamentariskt stöd finns, avgiftsnivån bestämmas för en längre tidsperiod, t.ex. en hel tillståndsperiod, som i den danska modellen.

I riksdagens beslut skulle också behöva ingå ett beslut om att programföretagen under kommande tillståndsperiod har rätt att disponera de TV-avgiftsmedel som flyter in. Vid verkställandet av riksdagens beslut skulle regeringen fatta ett regeringsbeslut som ger programbolagen rätten att disponera influtna TV-avgiftsmedel. Till detta beslut kan nödvändiga villkor kopplas (motsvarande dagens anslagsvillkor), t.ex. villkor om vissa ekonomiska och organisatoriska frågor, samt villkor som ger vägledning för företagens redovisning och återrapportering till regering och riksdag.

## 12.4 Lånefinansiering

### 12.4.1 Hur investeringar finansieras i dag

Programföretagen redovisar i dag medlen från rundradiokontot som ett näringsbidrag. Bokföringsnämnden har utfärdat rekommendationer om hur statligt stöd generellt bör redovisas.[7] I punkten 12 i Bokföringsnämndens rekommendationer behandlas hur stöd som avser anläggningstillgångar skall redovisas.

[7] Bokföringsnämnden – Redovisning av statligt stöd, BFN R 5, 1988-10-14.

> ”Stöd som avser förvärv av anläggningstillgång skall reducera tillgångens anskaffningsvärde. Det innebär att tillgången skall redovisas till nettoanskaffningsvärde, som också utgör grund för beräkning av avskrivningarnas storlek. Uppgift om bruttoanskaffningsvärde och erhållet stöd skall lämnas i not.”

I SVT:s, SR:s och UR:s fall finansieras hela anläggningstillgången av stöd. Det leder till att i princip hela anskaffningsvärdet skall reduceras, dvs. en direktavskrivning. Det nettoanskaffningsvärde som blir kvar att redovisa blir noll. I årsredovisningens balansräkning redovisas anläggningstillgångarna efter planmässiga avskrivningar. Denna tillgång, som i praktiken redan är avskriven, redovisas sedan som en obeskattad reserv.

På resultaträkningen kostnadsförs de planmässiga avskrivningarna som en kostnadspost. Skillnaden mellan den bokförda avskrivningen (dvs. direktavskrivningen) och den planmässiga avskrivningen redovisas som en bokslutsdisposition.

Detta tillvägagångssätt ökar informationsvärdet av balans- och resultaträkningarna jämfört med om hela direktavskrivningen skulle kostnadsföras som en kostnadspost och nettovärdet av anläggningstillgångarna skulle vara noll. Med programföretagens nuvarande redovisningsprinciper blir definitionen av kostnader den riktiga i resultaträkningen.

I public service-redovisningarna däremot, redovisas styckkostnaderna inklusive direktavskrivningar. Det innebär att definitionen av kostnader skiljer sig åt mellan olika dokument. Denna diskrepans försvårar jämförelser och minskar informationsvärdet av den totala externredovisningen (dvs. årsredovisning och public service-redovisning).

Enligt företagen har det inte funnits behov att finansiera investeringar i anläggningstillgångar med lån beroende på en god likviditet i kombination med möjligheten till direktavskrivningar. Företagen har därför en extremt låg skuldsättningsgrad, och inga långfristiga skulder i balansräkningen.

### 12.4.2 Kommersiella företag

Tillgång till riskkapital till en rimlig ränta är ofta en förutsättning för att ett företag skall kunna investera i ny teknik. Investering i ny teknik är en förutsättning för ökad produktivitet och effektivitet. Ur ett nationellt perspektiv är den tekniska utvecklingen en förutsättning för långsiktig tillväxt.

En investeringspuckel, exempelvis då man går från ett produktionssystem till ett annat, kan vara extremt utgiftskrävande. Dock kommer

investeringen på sikt att leda till högre produktivitet och effektivitet, dvs. resurser frigörs. Det är inte rimligt att dränera företaget på likvida medel för att göra en sådan investering. Om investeringen skall konkurrera om likvida medel med kortsiktiga kostnadsposter kan det leda till att investeringarna inte görs. Företaget har helt enkelt inte likvida medel att investera, även om investeringen skulle leda till högre produktivitet. En investering[8] är inte någon kostnad och skall inte vägas mot kortsiktiga kostnader. En felaktig finansieringsform leder således till suboptimering, dvs. nödvändiga investeringar genomförs inte eftersom man inte ”har råd”.

Om investeringen leder till att resurser frigörs kommer det efter anskaffningen att finnas likvida medel att betala amorteringar och räntor med. Ett företagsekonomiskt rationellt investeringsbeslut förutsätter att investeringens avkastning minus amorteringar och räntekostnader är positivt.

Eftersom investeringen stannar kvar som en tillgång i företaget finns det en säkerhet för lånet. Om investeringen inte är över- eller underbelånad kommer en lånefinansierad investering inte att påverka företagets soliditet. För de flesta producerande företag är målet med investeringen inte att öka tillgångarna, utan att få tillgång till den produktivitetsökning som investeringen kan bidra med.

Utifrån ett företagsekonomiskt perspektiv har lånevillkoren en avgörande betydelse då finansieringsform skall väljas. Räntekostnaden på lånet måste ställas mot den internränta som kan beräknas på egna medel och investeringens avkastning ställas mot räntekostnaden.

### 12.4.3 Statliga myndigheter

För statliga myndigheter infördes en lånefinansieringsmodell fr.o.m. budgetåret 1993/94. Lån i Riksgäldskontoret (RGK) för att finansiera investeringar i ADB- och kommunikationsutrustning infördes på försök för vissa myndigheter budgetåret 1990/91. År 1993/94 infördes att lån i RGK skulle vara en ”generell metod för att finansiera förvaltningsmyndigheternas samtliga investeringar i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål”.[9]

[8] … som grundar sig på en riktig bedömning. Naturligtvis existerar felbedömningar. Flaktiga investeringar blir naturligtvis till kostnader i företaget. Dock är det inte troligt att en felbedömd investering blir en kostnad i redovisningen.

[9] Prop. 1992/93:100, bil. 1, s. 119, samt Kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188).

Grundtanken med lånemodellen är att varje anläggningstillgång skall vara finansierad med ett lån, vars löptid svarar mot tillgångens ekonomiska livslängd. På så sätt kommer avskrivningarna att överensstämma beloppsmässigt med amorteringarna. Amorteringar och kostnader för låneräntor finansieras av anslag. I balansräkningen blir konsekvensen att tillgångens bokförda värde kommer att motsvaras av ett lika stort lånebelopp, varför tillgångar och skulder väger jämnt i detta avseende.

Riksgäldskontoret erbjuder statliga myndigheter ett antal låne- och placeringsformer. Vissa myndigheter har flera valmöjligheter, vilket bl.a. beror på deras större behov. Affärsverk och statliga bolag har numera rätt att finansiera sina investeringar på den privata finansiella marknaden.

### 12.4.4 Lånefinansiering av public service-företagens investeringar

Jag anser att en lånefinansieringsmodell bör övervägas för public service-företagen och att investeringarna skrivs av enligt plan. Den tekniska utvecklingen på området sker snabbt för tillfället, vilket kan innebära att investeringsbehovet i framtiden kommer att vara stort. Framtida investeringsbeslut i public service-företagen bör grunda sig på företagsekonomiskt rationella beslut där investeringens avkastning ställs i relation till den finansiella kostnaden, oavsett om investeringen finansieras av egna medel eller av lån. Institutionella hinder bör så långt som möjligt undvikas.

### 12.4.5 Aktiekapitalet

SVT har framfört till utredningen att det vore önskvärt att öka företagets aktiekapital. Enligt SVT skulle detta tjäna två syften:

- att till omvärlden förmedla god finansiell grund (soliditet), i första hand till leverantörer och finansinstitut,
- att fungera som buffert under förlustår för att undvika att behöva upprätta kontrollbalansräkning.

SVT anför vidare att i en tid av stora omstruktureringar och andra mer långsiktiga investeringar blir alternativet leasing alltmer aktuellt. SVT anser sig då bli beroende av olika finansieringsinstitut som kräver garantier i form av god finansiell ställning och uthållighet. SVT anser att ett aktiekapital om 100 mkr torde vara motiverat.

När det gäller frågan om kreditvärdighet kan följande anföras. Då en kreditgivare skall värdera om ett företag är kreditvärdigt eller inte görs en värdering av hela företagets situation. Bland annat bedöms hur säkra intäkterna är, framtida marknadsförutsättningar etc. Tillgångarna ställs upp och värderas utifrån sitt ”riktiga” värde, dvs. andrahandsvärdet på marknaden, inte utifrån balansräkningens mer fiktiva värdering. Utifrån detta görs en total bedömning av företagets kreditvärdighet. När det gäller public service-företagen torde intäkterna vara säkra. Dessutom är verksamheten de facto garanterad av statsmakterna.

När det gäller risken att tvingas upprätta kontrollbalans kan sägas att företagen i dag har en stor obeskattad reserv till följd av direkt-avskrivningarna (se ovan hur anläggningstillgångarna redovisas på balansräkningen). Vidare finns en buffert i form av skuldförda intäkter. För SVT:s del rör detta sig totalt om obeskattade reserver på ca 310 mkr.

Införandet av en direktfinansieringsmodell kan möjligen leda till större krav på soliditet i företagen. I dagens system finns det en buffert på rundradiokontot i Riksgäldskontoret. Om en direktfinansieringsmodell införs måste företagen själva stå för en finansiell beredskap.

### 12.4.6 Lån eller leasing

SVT hävdar också att man ser framför sig ökad användning av leasing. Leasing är inte samma sak som lånefinansiering. Den stora skillnaden är att vid leasing äger inte företaget anläggningstillgången. En följd av detta är att den anläggningstillgång som ”leasas” inte syns i balansräkningen som en tillgång. Om ett förvärv av en anläggningstillgång finansieras genom lån tas anläggningstillgången upp som en tillgång på balansräkningen och lånet tas upp som en skuld på balansräkningens skuldsida.

Leasing kan vara en dyrare finansieringsform än lånefinansiering. För statliga myndigheter är leasing endast tillåtet om ”... det, sett över hela den ekonomiska livslängden, leder till en lägre kostnad för staten än anskaffning genom köp. ”[10] Eftersom leasing ofta är en dyrare finansieringsform i förhållande till den lånefinansiering som Riksgäldskontoret erbjuder statliga myndigheter innebär det att leasing förekommer relativt sällan i staten.

## 12.5 Sammanfattande bedömning

[10] 12 § Kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188).

Jag kan konstatera att dagens medelstilldelningssystem har brister. En av de allvarligare bristerna är avsaknaden av enkelhet och förutsebarhet. Systemet med slutjusteringar av SR-indexet leder till att vare sig statsmakterna eller programbolagen vet hur stor medelstilldelningen kommer att bli förrän långt efteråt.

Tanken med ett index är att det skall garantera och säkerställa att public service-företagen får en realt oförändrad tilldelning av medel över tillståndsperioden. Jag kan konstatera att långsiktighet och konsistens inte har gällt under 1990-talet. Det gäller för de besparingar (11 procent) och de extra medel som tilldelats public service-företagen. Det gäller även för SR-indexet, som har ändrats ett antal gånger, senast i december 1998 då SVT och SCB kom överens om att byta ut den del av löneindex som beskriver lönekostnaderna.

Enligt min mening finns det flera viktiga argument för att en modell med direktfinansiering bör införas. Ett av de viktigaste är att det ökar oberoendet och självständigheten för programföretagen. Ett annat argument är att SR-index avskaffas. Som tidigare beskrivits innebär systemet med SR-index åtminstone två stora problem; osäkerhet i budgetering och planering och avsaknad av tydliga incitament för produktivitetsförbättringar. Om SR-index avskaffas till förmån för en direktfinansieringsmodell betyder det ett enklare sätt att budgetera för företagen och det skulle förenkla hanteringen för riksdag och regering.

Något som också talar för en direktfinansieringsmodell är att det kan öka möjligheterna att införa mervärdesskatt på TV-avgiften, vilket får andra positiva konsekvenser. Den direkta kopplingen mellan den avgift som erläggs och den tjänst som erhålls blir med denna modell extra tydlig (se kap. 14). Direktfinansiering innebär dessutom ett enklare, renare och mer transparent medelstilldelningssystem än nuvarande system, vilket ökar legitimiteten i systemet. Slutligen ger ett system med direktfinansiering programföretagen ökade incitament att upprätthålla en hög betalningsvilja och minska skolket.

Även nivån på TV-avgiften bör, enligt min mening, följa en långsiktighet. Denna princip tillämpas i Danmark, där en parlamentarisk majoritet träffar en överenskommelse om TV-avgiftens storlek under en viss tidsperiod. Den avgiftshöjning man nyligen beslutat om i Danmark är fem procent per år de närmaste fyra åren. Direktfinansieringsmodellen garanterar då långsiktighet, konsistens och oberoende i finansieringen.

Programföretagen menar att om betalningsviljan sjunker skulle en modell med direktfinansiering leda till mindre pengar till programverksamheten. Jag kan dock konstatera att det blir programföretagens ansvar att se till att betalningsviljan inte sjunker. Det kan man göra dels genom att fortsätta att erbjuda ett mångsidigt programutbud av hög kvalitet som är angeläget för alla, dels genom att minska skolket genom förbättrad

kontroll. Modellen ger public service-företagen större incitament att öka antalet hushåll och företag som betalar TV-avgift.

Programföretagen ställer sig i dagsläget tveksamma till en modell med direktfinansiering. Enligt SR är ett sådant system attraktivt endast om kostnaderna för de digitala parallellsändningarna får en finansiering utanför rundradiokontot och att TV-avgiften anpassas till den reella kostnadsutvecklingen. Också SVT har anfört till utredningen att ett skäl till varför etablering av en modell med endast ett beslut inte bör ske nu är rundradiorörelsens situation finansieringsmässigt för närvarande. En förutsättning för att överhuvudtaget aktualisera en förändring är, enligt SVT, att beslut tas som säkerställer rundradiorörelsens ekonomi långsiktigt. Jag anser emellertid att med de sammantagna förslag som presenteras i detta betänkande så är direktfinansiering sakligt motiverat.

Införandet av en direktfinansieringsmodell *kan* få konsekvenser för redovisningsprinciper, inkomstskatt och möjligheten till direktavskrivningar av investeringar. Jag anser emellertid att dessa möjliga konsekvenser inte är så påtagliga att de hindrar ett införande av en direktfinansieringsmodell. Fördelarna med en sådan modell väger, enligt min mening, långt tyngre.

Möjlighet till lånefinansiering ger incitament till kostnadseffektiva lösningar. En lånefinansiering till subventionerad ränta kan dock leda till konkurrenssnedvridningar när det gäller viss sidoverksamhet. Jag anser därför att lånefinansiering bör ske på marknadsmässiga villkor.

Om direktfinansieringsmodellen ändå inte skulle anses möjlig att genomföra nu, anser jag att andra förenklingar av nuvarande system bör övervägas. Det viktigaste bör då vara att välja ett historiskt värde på det index som skall ligga till grund för programföretagens priskompensation för att undvika de negativa konsekvenser för budgetering, prognoser och planering som dagens system innebär. Ett system med ett historiskt index finns i dag i de statliga myndigheternas pris- och löneomräkning. Kompensation för en historisk prisstegring innebär en större säkerhet vid budgetering och planering, både för statsmakterna och för programföretagen.

# 13 Inkomster, intäkter och kostnader

I uppgiften att ta fram ett brett underlag inför den parlamentariska beredningen bör, enligt min mening, en lägesbeskrivning och en analys av programbolagens finansiella situation ingå. I detta kapitel görs också beräkningar utifrån olika antaganden när det gäller situationen på rundradiokontot de närmaste åren. Jag har också i uppdrag att beskriva för- och nackdelar med att särskilda medel till programföretagen anvisas för bestämda ändamål.

## 13.1 Programföretagens inkomster under 1990-talet

Medelstilldelningen till public service-företagen under 1990-talet har karaktäriserats av en ryckighet. År 1995 fattade riksdagen beslut om en elvaprocentig besparing för perioden 1995 till och med 1998. Således var medelstilldelningen 539,1 mkr (1992 års prisläge) lägre år 1998 än vad den var år 1995.[1] Fr.o.m. år 1996 har riksdagen årligen beslutat att tilldela särskilda medel till public service-företagen för perioden 1997–2001 (se följande avsnitt om extra medelstilldelning).

Tabell 13.1 a visar företagens avgiftsinkomster som utbetalats från rundradiokontot 1991–1999 i löpande priser. Som tabellen visar har public service-koncernens struktur förändrats under 1990-talet. Fram till 1993 fanns den dåvarande SR-koncernen med moderbolag och dotterbolag. Därefter har medelstilldelningen skett direkt till respektive programföretag. Radio Sweden finansierades tidigare med statsbudgetmedel via Utrikesdepartementets anslag. Sedan år 1995 finansieras Radio Sweden med TV-avgiftsmedel. Televerket skötte fram till 1993 distributionen. För det fick Televerket medel direkt från rundradiokontot. Från och med år 1993 kom medel för distribution istället att ingå i programföretagens medelstilldelning. De extra medel som utbetalats till

[1] Bet. 1994/95:KrU26, s. 38.

programbolagen för digitala sändningar och till SVT för kvalitetssatsningar redovisas separat i tabellen.

*Tabell 13.1 a.* Utbetalade medel från rundradiokontot 1991–1999, mkr i löpande priser.

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| SR | | | 1 676 | 1 754 | 1 862 | 1 803 | 1 843 | 1 821 | 1 884 |
| SVT | | | 2 859 | 2 992 | 3 170 | 3 158 | 3 221 | 3 184 | 3 296 |
| UR | | | 227 | 237 | 252 | 249 | 253 | 250 | 259 |
| Radio Sweden | | | | | 40 | 39 | 40 | 40 | 41 |
| SR-koncernen | 3 481 | 3 780 | | | | | | | |
| Televerket | 570 | 611 | | | | | | | |
| Granskningsnämnden | 4 | 5 | 5 | 7 | 7 | | 5 | 4 | 5 |
| TERACOM | | | | | 57 | | | | |
| Förvaltningsstiftelser | | | 20 | | | | | | |
| Medel för digitala sändningar | | | | | | | 100 | 103 | 100 |
| Särskilda kvalitetsmedel SVT | | | | | | | | 38 | 79 |
| *Summa utbetalade medel* | 4 055 | 4 396 | 4 787 | 4 990 | 5 388 | 5 249 | 5 463 | 5 441 | 5 664 |

*Källa:* RIKAB.

Tabell 13.1 b visar totalt utbetalade medel i fasta priser.[2] Som tabellen visar har medlen till programbolagen (exklusive extra medel) minskat mellan åren 1993 till 1999 med mellan fem procent (SVT) och sju procent (SR). Totalt har medlen minskat med två procent mellan år 1993 och år 1999.

Totalt för perioden 1991 till 1999 har medelstilldelningen realt ökat med tio procent. Tabellen visar att medelstilldelningen totalt ökade med 18 procent fram till år 1995, för att därefter realt minska. Minskningen beror på statsmakternas beslut om en besparing på 11 procent av medelstilldelningen under åren 1995–1998.

[2] Fasta priser har använts för att kunna se den reala utvecklingen. För att beräkna 1990 års priser har SR-index använts som deflator (se tidigare beskrivning). Vi vet dock inte hur väl deflatorn beskriver prisutvecklingen på de varor som företagen använder.

*Tabell 13.1 b.* Utbetalade medel från rundradiokontot 1991–1999, mkr i 1990 års priser.

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| SR | | | 1 502 | 1 520 | 1 557 | 1 461 | 1 446 | 1 374 | 1 393 |
| *– Utveckling (Index 1993=100)* | | | *100* | *101* | *104* | *97* | *96* | *92* | *93* |
| SVT | | | 2 562 | 2 593 | 2 650 | 2 560 | 2 527 | 2 404 | 2 437 |
| *– Utveckling (Index 1993=100)* | | | *100* | *101* | *103* | *100* | *99* | *94* | *95* |
| UR | | | 203 | 205 | 211 | 202 | 198 | 189 | 191 |
| *– Utveckling (Index 1993=100)* | | | *100* | *101* | *104* | *99* | *98* | *93* | *94* |
| Radio Sweden | | | | | 33 | 32 | 32 | 30 | 30 |
| SR-koncernen | 3 282 | 3 454 | | | | | | | |
| Televerket | 537 | 559 | | | | | | | |
| Granskningsnämnden | 3 | 4 | 4 | 6 | 6 | | 4 | 3 | 3 |
| TERACOM | | | | | 48 | | | | |
| Förvaltningsstiftelser | | | 18 | | | | | | |
| Medel för digitala sändningar | | | | | | | 78 | 78 | 74 |
| Särskilda kvalitets-medel SVT | | | | | | | | 28 | 58 |
| *Summa utbetalade medel* | 3 822 | 4 018 | 4 289 | 4 325 | 4 504 | 4 255 | 4 286 | 4 107 | 4 187 |
| *– Utveckling (Index 1991=100)* | *100* | *105* | *112* | *113* | *118* | *111* | *112* | *107* | *110* |
| *– Utveckling (Index 1993=100)* | | | *100* | *101* | *105* | *99* | *100* | *96* | *98* |

*Källa:* RIKAB och egna beräkningar.

### 13.1.1 Extra medelstilldelning under tillståndsperioden 1997–2001

Som tidigare sagts har 1990-talet präglats av ryckighet. Det gäller två saker. Dels besparingen 1995–1998, dels de särskilda medlen 1997–2001. Den särskilda medelstilldelningen påbörjades redan det första året av tillståndsperioden i och med riksdagens beslut våren 1997 om införande av marksänd digital TV. I detta beslut ingick att SVT, SR och UR skulle anvisas ett engångsbelopp för digitala sändningar ur rundradiokontot på 200 miljoner kronor fördelat med 100 miljoner kronor vardera åren 1997 och 1998. Medlen fördelades mellan programföretagen enligt gällande fördelningsnyckel.

Den 13 november 1997 beslutade regeringen att SVT får inleda sändningar via satellit med syfte att nå allmänheten i Sverige. SVT fick också tillåtelse att starta sändningar i nya programkanaler i enlighet med

de planer som företaget redovisat i budgetunderlaget för år 1998. I samband med beslutet aviserade regeringen en satsning på public service som skulle komma att innebära att SVT, SR och UR får ett särskilt medelstillskott på sammanlagt 507,5 miljoner kronor under perioden 1998-2001. Syftet med satsningen på public service var bl.a. att stärka programföretagens konkurrenskraft i den allt hårdare konkurrensen.

Dessa beslut följdes upp först i vårpropositionen år 1998 med förslag om att SVT skulle få disponera ytterligare medel från rundradiokontot för kvalificerad produktion inom dramatik, dokumentärer och program för barn och unga. Stödet skulle uppgå till 75 miljoner kronor per år och utgå fr.o.m. den 1 juli 1998, vilket innebar 37,5 miljoner kronor för detta år. Riksdagen fattade beslut i enlighet med regeringens förslag.

I riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för år 1999 ingick att särskilda medel på 245 miljoner kronor skulle utgå för åren 1999–2001 för de tre programbolagen tillsammans.[3] Medlen var avsedda för satsningar på ny distributionsteknik och vidareutveckling av programformer och start av nya programkanaler. Medlen har fördelats med 100 miljoner kronor för år 1999, ytterligare 100 miljoner kronor för år 2000 och resterande 45 miljoner kronor avses betalas ut under år 2001. Medlen har fördelats mellan programföretagen enligt gällande fördelningsnyckel.

I riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för år 2000 ingick utöver det ovan beskrivna även en satsning på 10 miljoner kronor till SR för att värna mångfald och kvalitet i SR:s programutbud. Avsikten är att SR skall få 5 miljoner kronor även för år 2001.[4]

Totalt kommer programföretagen att ha fått extra medelstilldelning av olika slag på sammanlagt 722,5 mkr under tillståndsperioden 1997–2001. Tabell 13.2 visar hur dessa medel fördelar sig mellan företagen och mellan åren.

[3] Prop. 1998/99:1, utg.omr. 17, bet. KrU1, rskr. 55.
[4] Prop. 1999/2000:1, utg.omr. 17, bet. KrU1.

*Tabell 13.2.* Extra medelstilldelning under tillståndsperioden, mkr.

| År | SVT, SR, UR (fördelas med fördelningsnyckel) | SVT | SR | *Summa* |
|---|---|---|---|---|
| 1997 | 100 | | | 100 |
| 1998 | 100 | 37,5 | | 137,5 |
| 1999 | 100 | 75 | | 175 |
| 2000 | 100 | 75 | 10 | 185 |
| 2001 | 45 | 75 | 5 | 125 |
| *Summa* | *445* | *262,5* | *15* | *722,5* |

Att jämföra denna extra medelstilldelning på sammanlagt 722,5 mkr under fem år med besparingen 1995-1998 är att jämföra olika saker. Besparingen 1995 var en nivåsänkning med 539,1 mkr (1992 års prisläge) mellan 1995 och 1998. Den extra medelstilldelningen karaktäriseras av att den är ”extra”. Efter 2001 tar den extra tilldelningen slut.

En annan stor skillnad är nivåerna. Den extra tilldelningen har ökat den årliga nivån med lite drygt 100 mkr. Besparingen 1995 sänkte den årliga nivån med över 500 mkr (1992 års prisläge).

### 13.1.2 Den särskilda medelstilldelningen till Radio Sweden och Dövas TV

SR:s programverksamhet för utlandet – Radio Sweden – finansierades t.o.m. år 1995 med statsbudgetmedel från Utrikesdepartementets anslag. Sedan den 1 januari 1995 finansieras verksamheten med TV-avgiftsmedel. Radio Sweden får, trots att det är en del av SR:s verksamhet, särskild medelstilldelning från rundradiokontot, dvs. medel till Radio Sweden ingår inte i SR:s ordinarie medelstilldelning. Medlen till Radio Sweden uppgick år 1999 till 38,8 mkr i 1997 års prisläge.

Från och med år 2000 får också SVT särskilda medel från rundradiokontot. För SVT:s del rör det sig om 17,6 mkr för verksamheten inom Dövas TV, som från den 1 januari 2000 ingår som en enhet inom SVT (se kap. 6). Dövas TV var tidigare en sektion inom Sveriges Dövas Riksförbund och finansierades t.o.m. år 1999 med ett anslag från statsbudgeten.

Regeringen fattar således särskilda beslut om anslagsvillkor för både Radio Sweden och Dövas TV.

*Programföretagens synpunkter*

Både SR och SVT har tagit upp frågan om den särskilda medelstilldelning som utgår till Radio Sweden respektive Dövas TV. SR pekar på att Radio Sweden ingår som en integrerad del i företaget, vilket ger administrativa fördelar och synergieffekter. SR har dessutom av rationalitetsskäl fört samman företagets invandrarredaktion med Radio Sweden, vilket, enligt SR, innebär att ett beslut om medelstilldelning där Radio Swedens medel ingår i SR:s samlade medel vore att föredra. SR understryker att ett sammanhållet anslag inte innebär att företaget har för avsikt att förändra Radio Swedens inriktning.

SVT anger att man utgår från att medelstilldelningen till Dövas TV i framtiden inte sker särskilt utan ingår som en del i det totala anslaget till företaget. SVT menar att en modell med särskild tilldelning kan uppfattas som prejudicerande och leda till krav på särskild tilldelning av medel också för andra verksamhetsområden.

## 13.2 Intäktsförda avgifter och totala intäkter

I programbolagens årsredovisningar redovisas begreppet intäktsförda avgifter och totala intäkter. De intäktsförda avgifterna skiljer sig från de avgiftsinkomster som redovisats ovan. En viktig detalj gäller de periodiserade intäkter som förs som en skuld (dvs. en minskning av avgiftsinkomsterna) till nästa år. Detta kan göras med utgångspunkt från de redovisningsprinciper som följer av begreppet omvänd matchningsprincip. I följande avsnitt behandlas denna princip kortfattat.

### 13.2.1 Omvänd matchningsprincip

Till följd av att programföretagens medelstilldelning redovisas som näringsbidrag kan företagen tillämpa en ”omvänd matchningsprincip”.[5] Denna princip får till följd att outnyttjade medel ett visst år kan periodiseras, dvs. skuldföras till nästa år.

En resultaträkning i ett företag skall visa kostnader och intäkter i verksamheten under året. Skillnaden mellan intäkter och kostnader ger ett resultat. Detta resultat ger en skattepliktig inkomst, vilken naturligt-

[5] Inom redovisning innebär matchningsprincipen att en periods intäkter skall matchas mot periodens kostnader. Vid omvänd matchningsprincip gäller det motsatta, dvs. att kostnaden kommer först och att intäkterna matchas mot dessa i efterhand. Detta leder i princip alltid till ett nollresultat.

vis har en avgörande betydelse för inkomstskattens storlek. Hur intäkter och kostnader definieras har således en avgörande betydelse för hur mycket företaget skall betala i inkomstskatt.

I programföretagens redovisning intäktsförs ett belopp motsvarande kostnaderna, vilket leder till att företaget (i princip) alltid gör ett ”nollresultat”. Resultatet kommer istället att ingå i posten ”Intäktsförda avgiftsmedel” i resultaträkningen. Tabell 13.3 visar som ett exempel hur posten Intäktsförda avgiftsmedel beräknats i 1999 års bokslut i SVT.

*Tabell 13.3.* Posten ”Intäktsförda avgiftsmedel” för SVT enligt årsredovisningen 1999, mkr.

| | 1998 | 1999 |
|---|---|---|
| Erhållna ordinarie avgiftsmedel | 3 221,8 | 3 372,2 |
| Erhållna medel för digitala sändningar | 62,6 | 61,3 |
| Skuldförda avgiftsmedel från föregående år | 175,5 | 83,8 |
| Överfört till Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) | -82,0 | -82,9 |
| Överfört till Sveriges Radio Förvaltnings AB (SRF) | -55,3 | -143,1 |
| Skuldförda avgiftsmedel | -83,8 | -105,4 |
| Intäktsförda avgiftsmedel | 3 238,8 | 3 185,9 |

*Källa:* SVT:s årsredovisning 1999.

Om TV-avgiften betraktas som ett vederlag för utförda prestationer (dvs. produktion och utsändning av TV-program) kan posten ”Skuldförda avgiftsmedel” betraktas som ett balanserat resultat. Ett negativt tecken innebär en balanserat ”överskott”. Årets ”resultat” fås genom att förändringen av posten Skuldförda avgiftsmedel beräknas. Om beloppet i relativa tal minskar (dvs. ”ett ökat minus”) går företaget med ”överskott”. I SVT:s fall är årets resultat:

-105,4 mkr – (-83,8 mkr) = -21,6 mkr

Både årets ”överskott” och föregående års ”överskott” (det balanserade resultatet) är obeskattade.

### 13.2.2 Totala intäkter

Tabell 13.4 beskriver de intäktsförda avgifterna i förhållande till de totala intäkterna.

*Tabell 13.4.* Andel avgiftsfinansiering, procent.

| År | SVT | SR (exkl. Radio Sweden) | UR | Totalt |
|---|---|---|---|---|
| 1990 | 95 % | 97 % | 75 % | 95 % |
| 1995 | 93 % | 98 % | 81 % | 94 % |
| 1998 | 93 % | 97 % | 83 % | 94 % |
| 1999 | 91 % | 97 % | 85 % | 93 % |

*Källa:* SVT, SR och UR

Som tabell 13.4 visar har SVT ökat sin externa finansiering (dvs. andelen avgiftsfinansiering har minskat). För UR däremot har andelen extern finansiering minskat. För UR har andelen avgiftsfinansiering ökat mellan år 1990 och 1999 med 10 procentenheter. För de tre företagen sammantaget har den externa finansieringen (dvs. finansieringen från olika sidoverksamheter) ökat något mellan 1990 och 1999. Tabell 13.5 visar företagens totala intäkter realt, dvs. i fasta priser (1990 års priser).

*Tabell 13.5.* Totala intäkter för SVT, SR och UR 1990–1999, mkr i 1990 års priser.

| | 1990 | 1995 | 1996 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|
| SVT | 2 525 | 2 661 | 2 693 | 2 637 | 2 584 |
| *Utveckling SVT (Index, 1990=100)* | *100* | *105* | *107* | *104* | *102* |
| SR (exkl. Radio Sweden) | 1 214 | 1 531 | 1 457 | 1 360 | 1 322 |
| *Utveckling SR, (Index, 1990=100)* | *100* | *126* | *120* | *112* | *109* |
| UR | 201 | 246 | 263 | 220 | 225 |
| *Utveckling UR, (Index, 1990=100)* | *100* | *122* | *131* | *110* | *112* |
| **Totalt** | **3 940** | **4 438** | **4 408** | **4 218** | **4 131** |
| *Utveckling totalt, (Index, 1990=100)* | 100 | 113 | 112 | 107 | 105 |

*Källa:* SVT, SR och UR.

SVT:s totala intäkter låg år 1999 på ungefär samma reala nivå som de låg i början av 1990-talet. För UR har utvecklingen varit den motsatta. UR:s ökade sin externa finansiering fram till år 1996. Därefter har den externa finansieringen minskat, vilket leder till att *andelen* avgiftsfinansiering ökar. UR:s totala intäkter låg år 1999 drygt 12 procent över de totala intäkterna år 1990.

Siffrorna från årsredovisningarna bör dock användas med en viss försiktighet. I begreppet Intäktsförda avgifter ingår skuldförda överskott. Om UR hade stora överskott år 1990 drog det ner de intäktsförda avgifterna det året. Därmed blev utgångsåret ”för lågt”.

Enligt siffrorna från årsredovisningarna har alla tre företagen haft minskande intäkter sedan 1990-talets mitt. Intäkterna har, från denna tidpunkt, minskat mest för SR och UR. Dock hade dessa företags intäkter även ökat mest fram till 1990-talets mitt.

### 13.2.3 Intäkter och utförda prestationer

I detta avsnitt sätts programbolagens intäkter i relation till företagens huvudsakliga uppgift, dvs. att producera och sända radio- och TV-program. Tabell 13.6 visar totala intäkter i fasta priser i förhållande till det totala antalet sända timmar.

*Tabell 13.6.* Totala intäkter i förhållande till totalt antal sända timmar, tkr per sändningstimme, 1990 års priser.

| | 1990 | 1995 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| SVT | 380,0 | 342,6 | 290,2 | 273,5 |
| *Utveckling SVT (Index, 1990=100)* | *100* | *90* | *76* | *72* |
| SR (exkl. Radio Sweden) | 11,0 | 13,3 | 12,1 | 11,6 |
| *Utveckling SR (Index, 1990=100)* | *100* | *121* | *110* | *106* |
| UR | 108,4 | 96,2 | 93,0 | 95,6 |
| *Utveckling UR (Index, 1990=100)* | *100* | *89* | *86* | *88* |
| Totalt | 33,1 | 35,4 | 34,1 | 32,9 |
| *Utveckling totalt (Index, 1990=100)* | *100* | *107* | *103* | *99* |

*Källa:* SVT, SR och UR

Utifrån företagsekonomisk terminologi är ”en intäkt det ekonomiska värdet av de varor man säljer eller de tjänster man utför.”[6] Med utgångspunkt från denna terminologi kan en slutsats vara att SVT och

[6] Holmström, Nancy – Ekonomisk uppslagsbok, s. 135, Falun 1997.

UR erhållit en minskad ersättning (ett lägre styckpris år 1999 än år 1990) för sina sända timmar. Detta faktum hänger dock samman med att företagen producerar mer sändningstid med samma pengar.

SR, å andra sidan, har erhållit en ökad ersättning (ett högre styckpris). Detta gäller i varje fall om man jämför år 1999 med år 1990. Om år 1999 jämförs med åren i mitten av 1990-talet, har även SR fått minskande ersättning per sänd timme. För de tre företagen sammantaget utbetalades ett något lägre styckpris år 1999 (32 936 kr per sändningstimme) än år 1990 (33 122 kr). Samtliga priser i denna jämförelse är fasta, vilket betyder att samtliga utvecklingar som beskrivs är reala.

I tabellen har Radio Sweden exkluderats från SR eftersom Radio Sweden tillkommit under perioden. Normalt inkluderas numera Radio Sweden i SR:s siffror, både vad gäller ekonomi och sändningstid.

Utifrån ovan presenterade siffror kan vi inte veta huruvida produktiviteten har ökat eller minskat. Centralt vid produktivitetsmätningar är att det måste vara samma vara som produceras, med samma kvalitet. Några kvalitetsstudier med detta perspektiv har inte gjorts i denna utredning.

Anledningen till att SVT:s och UR:s styckpriser sjunkit är främst att antalet sända timmar ökat. En närmare analys av tabell 13.6 ovan, måste således innefatta även denna ökning i antalet sändningstimmar och eventuella förändringar av sändningarnas innehåll. Tabell 13.7 a–c visar antalet sända timmar fördelat på förstasändningar och repriser.

*Tabell 13.7 a.* SVT. Antalet sända timmar 1990–1999 fördelat på förstasändningar och repriser.

| | 1990 | 1995 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| SVT förstasändningar | 5 107 | 5 025 | 5 583 | 5 714 |
| *Utveckling SVT förstasändn.* | *100* | *98* | *109* | *112* |
| SVT repriser | 1 537 | 2 743 | 3 506 | 3 734 |
| *Utveckling SVT repriser* | *100* | *178* | *228* | *243* |
| SVT totalt | 6 644 | 7 768 | 9 089 | 9 448 |
| *Utveckling SVT totalt* | *100* | *117* | *137* | *142* |

*Källa:* SVT

Som tabellen visar beror SVT:s ökning av antalet sända timmar i huvudsak på att antalet sända repristimmar ökat. När det gäller förstasändningar har sändningstiden ökat med 12 procent mellan år 1990 och år 1999. Repriserna har däremot ökat med 143 procent under samma tidsperiod.

*Tabell 13.7 b.* SR (exklusive Radio Sweden). Antalet sända timmar 1990-1999 fördelat på förstasändningar och repriser.

| | 1990 | 1995 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| SR förstasändningar | 103 930 | 108 622 | 105 709 | 107 883 |
| *Utveckling SR förstasändn.* | *100* | *105* | *102* | *104* |
| SR repriser | 6 532 | 6 445 | 6 340 | 5 748 |
| *Utveckling SR repriser* | *100* | *99* | *97* | *88* |
| SR totalt | 110 462 | 115 067 | 112 049 | 113 631 |
| *Utveckling SR totalt* | *100* | *104* | *101* | *103* |

Källa: SR

SR:s sändningsvolym har i stort sett varit konstant. Endast två år utmärker sig, 1992 och 1993, då antalet sändningstimmar översteg 120 000 (exklusive Radio Sweden).

*Tabell 13.7 c.* UR. Antalet sända timmar 1990–1999 fördelat på förstasändningar och repriser.

| | 1990 | 1995 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| UR förstasändningar | 949 | 1 138 | 895 | 896 |
| *Utveckling UR förstasändning* | *100* | *120* | *94* | *94* |
| UR repriser | 905 | 1 417 | 1 474 | 1 462 |
| *Utveckling UR repriser* | *100* | *157* | *163* | *162* |
| UR totalt | 1 854 | 2 555 | 2 369 | 2 358 |
| *Utveckling UR totalt* | *100* | *138* | *128* | *127* |

*Källa:* UR.

UR sänder både radio och TV. När det gäller förstasändningar har antalet sända TV-timmar ökat, medan antalet sända radiotimmar minskat. Som tabell 13.7 c visar har antalet förstasända timmar totalt minskat för UR. När det gäller repriserna har dock sändningstiden ökat både för radio och TV. Att repriserna ökar i sändningstid är således en trend som är stark både inom SVT och UR.

Sammanfattningsvis kan man säga att styckkostnaden (kr/sänd timme) har fallit under 1990-talet för SVT och UR. De sjunkande styckkostnaderna har i huvudsak berott på ett ökat antal sända timmar.

Vid en analys av denna ökning i sändningstid visar det sig att den ökade sändningstiden till största delen består av en ökning av sända repriser.

Styckkostnaden har inte fallit för SR på motsvarande sätt. SR har dock ökat antalet förstasändningar och minskat antalet repriser, vilket kan vara en del av förklaringen.

## 13.3 Kostnader för egenproduktion

SVT och UR redovisar i sina respektive public service-redovisningar fördelade produktionskostnader per produktionstyp. SR redovisar inte sitt resultat på detta sätt. SR har istället valt att redovisa sina totalkostnader per sänd timme, vilket är ett mindre informativt mått. Tabell 13.8 visar SVT:s kostnader per timme i 1990 års priser.

*Tabell 13.8.* SVT. Resursinsats per producerad timme 1996–1999, tkr i 1990 års priser.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| Egenproduktion | 263,8 | 270,3 | 254,0 | 246,9 |
| *– Uveckling (Index, 1990=100)* | *100* | *102* | *96* | *94* |
| Produktionsutläggningar och samproduktion, Tkr | 524,9 | 609,7 | 474,0 | 857,6 |
| *– Utveckling (Index, 1990=100)* | *100* | *116* | *90* | *163* |
| Inköp visningsrätt, Tkr | 119,6 | 106,6 | 130,9 | 134,9 |
| *– Utveckling (Index, 1990=100)* | *100* | *89* | *109* | *113* |
| Repriser, Tkr | 11,9 | 12,4 | 8,6 | 8,3 |
| *– Utveckling (Index,1990=100)* | *100* | *99* | *93* | *95* |
| **Totalt, Tkr** | **172,2** | **169,8** | **160,4** | **164,3** |
| *– Utveckling (Index, 1990=100)* | *100* | *99* | *93* | *95* |

*Källa:* SVT Public service-uppföljning 1999 och 1998.

Tabell 13.8 visar att styckkostnaderna för SVT har ökat när det gäller extern produktion, dvs. produktionsutläggningar (t.ex. inköp från externa produktionsbolag eller fristående filmare), samproduktioner och inköp av visningsrätter. Styckkostnaderna för egenproduktion och

repriser har däremot minskat. Enligt SVT beror ökningarna när det gäller produktionsutläggningar och samproduktion på att företaget lagt ut stora kvalitetssatsningar på drama. Vidare har det betydelse om SVT är huvudproducent i samproduktionerna. Om så är fallet kommer hela bruttokostnaden att hamna i SVT:s redovisning. Samproducenternas bidrag kommer in senare som en intäkt på intäktssidan. Om SVT inte är huvudproducent syns bara nettokostnaden, dvs. det bidrag företaget lämnar till huvudproducenten.

I Tabell 13.9 visas UR:s kostnader för egenproduktion för de tre medier som UR sänder i; TV, radio riks och radio regionalt.

*Tabell 13.9.* UR. Resursinsats per egenproducerad timme 1990–1999, tkr i 1990 års priser.

| | 1990 | 1995 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| TV | 1 043 | 410 | 324 | 325 |
| *– Utveckling (Index, 1990=100)* | *100* | *39* | *31* | *31* |
| Radio riks | 118 | 101 | 66 | 81 |
| *– Utveckling (Index, 1990=100)* | *100* | *85* | *56* | *68* |
| Radio regional | 40 | 52 | 54 | 56 |
| *– Utveckling (Index, 1990=100)* | *100* | *130* | *135* | *141* |

*Källa:* UR.

Tabellen visar att UR:s egenproducerade TV-program och radioprogram för riksradion har sjunkit i styckkostnad. Däremot har styckkostnaden ökat för den regionala radioproduktionen. Den stora sänkningen för TV-sändningarna kan enligt UR förklaras med att sändningsvolymen ökat, samt att besparingen 1995-1998 innebar mindre resurser men oförändrad sändningsvolym.

Att jämföra UR:s och SVT:s resursinsatser för egen produktion låter sig inte göras utan vidare. Resultaten beror till stor del på hur gemensamma kostnader fördelats ut på produktionen. Troligen kostnadsfördelar UR en större del av de gemensamma kostnaderna på produktionen än vad SVT gör. Vidare beror resultaten till stor del även på hur företagen definierar ”egen produktion”. UR tar även med produktionsutläggningar i denna definition, medan SVT särredovisar denna uppgift.

## 13.4 Rundradiokontot

### 13.4.1 Utvecklingen under 1990-talet

Rundradiokontot fungerar som en buffert som syftar till att programföretagen skall slippa att påverkas av tillfälliga fluktuationer i inflödet av TV-avgifter. Inbetalningarna av TV-avgifter sker förskottsvis. De *intäkter* som redovisas i tabell 13.10 är periodiserade inbetalningar. Det resultat som redovisas i tabellen beskriver således inte ställningen på kontot (likviditeten), utan periodiserade in- och utbetalningar, dvs. resultatet.

Som resultatet och det ackumulerade resultatet visar i tabell 13.10 har utvecklingen på kontot varit god. Det beror bl.a. på Teracoms inbetalningar. Teracom köpte år 1992 distributionsnätet av staten. För att kompensera rundradiokontot för gjorda investeringar beslutades att Teracom årligen skulle betala 213,6 mkr åren 1993–2000 (i 1992 års prisläge).[7] Som tabellen visar har därför intäkterna totalt ökat snabbare än intäkterna från TV-avgifter. Intäkterna totalt har även ökat snabbare än kostnaderna, vilket naturligtvis även visar sig i det positiva resultatet.

*Tabell 13.10.* Rundradiokontot 1991–1999, mkr i löpande priser.

| | 1991 | 1995 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|
| Intäkter TV-avgifter, netto | 3 907 | 4 800 | 5 316 | 5 401 |
| *Utveckling TV-avgifter* | *100* | *123* | *136* | *138* |
| Koncessionsavgift | 2 | 221 | | |
| Teracom | | 234 | 269 | 280 |
| Ränteintäkter | 19 | 62 | 34 | 30 |
| SUMMA INTÄKTER | 3 927 | 5 317 | 5 619 | 5 711 |
| *Utveckling Intäkter* | *100* | *135* | *143* | *145* |
| SUMMA KOSTNADER | 4055 | 5 388 | 5 441 | 5 664 |
| *Utveckling Kostnader* | *100* | *133* | *134* | *140* |
| ÅRETS RESULTAT | -128 | -71 | 178 | 47 |
| ACKUMULERAT RESULTAT | -240 | 213 | 390 | 437 |

*Källa:* RIKAB.

[7] Prop. 1991/92:140, s. 88.

### 13.4.2 Prognos för åren 2000 och 2001

Prognosen som presenteras i tabell 13.11 utgår från att samma höjning görs inför år 2001 som tidigare gjordes inför år 2000, dvs. en höjning med 36 kr. Det innebär inte att jag har tagit ställning för denna höjning av TV-avgiften. Nivån på TV-avgiften år 2001 skall ses som en beräkningsförutsättning.

Andra beräkningsförutsättningar är att antalet avgiftshushåll betraktas som konstant (3 350 000). SR-index beräknas som ett medelvärde av KPI och timlöneförändringen. Som utgångspunkt används Långtidsutredningens (LU1999/2000) prognoser. Enligt LU ökar KPI med 0,4 procent år 2000 och 1,0 procent år 2001. Timlönen ökar enligt LU med 3,7 procent respektive 3,2 procent. Med utgångspunkt från dessa förutsättningar blir SR-index 2,05 procent år 2000 och 2,1 procent år 2001. I den ekonomiska vårpropositionen prognosticerar regeringen en något högre utvecklingstakt för KPI; 1,3 procent för år 2000 och 2,2 procent för år 2001.[8] I den ekonomiska vårpropositionen redovisas dock inte en prognos för timlöneförändringar.

Ett viktigt förhållande som bör noteras är att Teracom gör sin sista inbetalning till rundradiokontot under år 2000 för köpet av distributionsnätet. Prognosen utgår från att Teracom hädanefter endast kommer att betala enligt ett avkastningskrav motsvarande vad bolaget betalar in i dag, dvs. ca 16 mkr. Bortfallet av Teracoms inbetalningar, som de senaste åren legat på omkring 280 mkr per år, är en orsak till att det ackumulerade resultatet snabbt minskar från år 2001. År 2001 är sista året med extra medel för parallellsändningar av digital distribution och för kvalitetssatsningar.

[8] Prop. 1999/2000:100, s. 72.

*Tabell 13.11.* Rundradiokontot 2000–2001, mkr i löpande priser.

| | 2000 | 2001 |
|---|---|---|
| Intäkter TV-avgifter, netto | 5 522 | 5 643 |
| *Utveckling TV-avgifter (1990=100)* | *141* | *144* |
| TERACOM | 79 | 16 |
| Ränteintäkter | 28 | 20 |
| SUMMA INTÄKTER | 5 629 | 5 679 |
| *Utveckling Intäkter (1990=100)* | *143* | *145* |
| SUMMA KOSTNADER | 5 790 | 5 849 |
| *Utveckling Kostnader (1990=100)* | *143* | *144* |
| ÅRETS RESULTAT | -161 | -170 |
| ACKUMULERAT RESULTAT | 276 | 107 |

Källa: Egna beräkningar

I det följande görs ett antal beräkningar av utvecklingen på rundradiokontot, givet olika antaganden, för perioden fram till och med år 2006. Beräkningarna utgår från en fortsatt ordinarie medelstilldelning till programföretagen, dvs. exklusive den särskilda medelstilldelning som utgått under perioden 1997–2001.

### 13.4.3 Simuleringar för perioden 2002–2006

*Scenario 1 – Realt oförändrad medelstilldelning, TV-avgiften höjs i takt med KPI*

Detta alternativ skall betraktas som mitt referensalternativ. Observera dock att det inte finns några extra medel medtagna för parallellsändningar i digital respektive analog teknik. Inte heller de s.k. extramedlen till SVT och SR för kvalitetssatsningar finns med i beräkningarna. Antalet avgiftshushåll antas vara konstant, 3 350 000. I tabell 13.12 a redovisas vilka övriga antaganden beräkningen grundar sig på.

*Tabell 13.12 a.* Antagande 2002–2006, scenario 1.

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|
| Timlöneökning (enl. LU) | 3,2 % | 3,2 % | 3,2 % | 3,7 % | 3,7 % |
| KPI (enl. LU) | 1,2 % | 1,4 % | 1,4 % | 1,5 % | 1,9 % |
| Beräknad SR-index | 2,2 % | 2,3 % | 2,3 % | 2,6 % | 2,8 % |
| **Specifika antaganden för scenario 1** | | | | | |
| TV-avgiften i löpande priser, kr | 1 700 | 1 724 | 1 748 | 1 774 | 1 808 |
| Höjning av TV-avgiften | 1,2 % | 1,4 % | 1,4 % | 1,5 % | 1,9 % |

*Källa:* LU 1999/2000 och egna beräkningar.

Timlöneförändring och KPI har hämtats från Långtidsutredningens huvudalternativ (LU 1999/2000). SR-index har beräknats som ett medelvärde av KPI och timlöneökning. Höjningen av TV-avgiften har satts lika med KPI. Det innebär att TV-avgiften kommer att vara realt oförändrad i förhållande till prisutvecklingen i detta scenario. Resultatet visas i tabell 13.12 b.

*Tabell 13.12 b.* Scenario 1, realt oförändrad tilldelning, TV-avgiften = KPI, ingen ersättning för parallellsändningar.

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|
| Intäkt TV-avgift, mkr | 5 711 | 5 791 | 5 872 | 5 960 | 6 073 |
| *Utv. TV-avg (1990=100)* | *146* | *148* | *150* | *153* | *155* |
| Summa intäkter, mkr | 5 723 | 5 790 | 5 855 | 5 923 | 6 010 |
| *Utv. intäkt (1990=100)* | *146* | *147* | *149* | *151* | *153* |
| Summa kostnader, mkr | 5 840 | 5 975 | 6 112 | 6 271 | 6 447 |
| *Utv. kostnader (1990=100)* | *144* | *147* | *151* | *155* | *159* |
| **Årets resultat** | **-117** | **-185** | **-257** | **-348** | **-436** |
| **Ackumulerat resultat** | **-11** | **-195** | **-452** | **-800** | **-1 236** |

*Källa:* Egna beräkningar.

Tabell 13.12 b visar att med en höjning av TV-avgiften på totalt 128 kronor under femårsperioden skulle rundradiokontot uppvisa ett underskott på ca 1,2 mdkr i slutet av perioden, med de förutsättningar som finns i scenario 1. Detta är naturligtvis inget önskvärt resultat.

Till följd av underskottet uppkommer en beräknad skuldränta på 79 mkr. Detta är förklaringen till varför posten Summa intäkter är lägre än posten Intäkt TV-avgift.

*Scenario 2 – Realt oförändrad medelstilldelning, underskottet finansieras via höjd TV-avgift*

I detta alternativ höjs TV-avgiften ”så mycket som behövs”. Det betyder att det underskott som scenario 1 ger helt finansieras via en höjd TV-avgift. Tabell 13.13 a visar vilka antaganden beräkningen grundar sig på. Övriga antaganden är de samma som i scenario 1.

*Tabell 13.13 a.* Antagande 2002–2006, scenario 2.

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|
| Timlöneökning (enl. LU) | 3,2 % | 3,2 % | 3,2 % | 3,7 % | 3,7 % |
| KPI (enl. LU) | 1,2 % | 1,4 % | 1,4 % | 1,5 % | 1,9 % |
| Beräknad SR-index | 2,2 % | 2,3 % | 2,3 % | 2,6 % | 2,8 % |
| **Specifika antaganden för scenario 2** | | | | | |
| TV-avgiften i löpande priser, kr | 1 714 | 1 782 | 1 818 | 1 845 | 1 910 |
| Höjning av TV-avgiften | 2,0 % | 4,0 % | 2,0 % | 1,5 % | 3,5 % |

*Källa:* LU 1999/2000 och egna beräkningar

Om TV-avgiften ökar som i scenario 2 kommer den att från år 2001 t.o.m. år 2006 att realt ha ökat med 6,0 procent, vilket innebär en real ökning (utöver KPI) med 1,2 procent per år. Resultatet av scenario 2 visas i tabell 13.13 b.

*Tabell 13.13 b.* Scenario 2, realt oförändrad medelstilldelning, TV-avgiften ökar realt, ingen ersättning för parallellsändningar

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|
| Intäkt TV-avgift, mkr | 5 756 | 5 987 | 6 106 | 6 198 | 6 415 |
| *Utv. TV-avg (1990=100)* | *147* | *153* | *156* | *159* | *164* |
| Summa intäkter, mkr | 5 772 | 6 004 | 6 123 | 6 216 | 6 431 |
| *Utv. intäkt (1990=100)* | *147* | *153* | *156* | *158* | *164* |
| Summa kostnader, mkr | 5 840 | 5 975 | 6 112 | 6 271 | 6 447 |
| *Utv. kostnader (1990=100)* | *144* | *147* | *151* | *155* | *159* |
| **Årets resultat** | **-68** | **29** | **11** | **-55** | **-16** |
| **Ackumulerat resultat** | **39** | **67** | **78** | **23** | **7** |

*Källa:* Egna beräkningar.

TV-avgiften har i scenario 2 satts så att det ackumulerade resultatet kommer så nära noll som möjligt. Totalt skulle TV-avgiften i detta scenario behöva höjas med 230 kronor under femårsperioden.

*Scenario 3 – Real ökning av medel med ersättning för parallellsändningar, underskottet finansieras via höjd TV-avgift*

I detta alternativ läggs även in en beräknad ersättning för parallellsändningar (analoga/digitala sändningar). Kostnaden för digitala sändningar i radio har satts till SR:s nuvarande kostnader. Kostnaden för digitala TV-sändningar påverkas av antalet sålda mottagare. Ju fler sålda desto högre kostnader. Kostnaderna i detta scenario är beräknade utifrån de uppskattningar om spridning av boxar som Teracom gjort (se kap. 9). Teracoms beräkningar har räknats upp till respektive års prisläge.

Precis som i scenario 2 höjs TV-avgiften ”så mycket som behövs”. Jämfört med scenario 2 måste den dock höjas mer, eftersom medelstilldelningen ökar realt. Eftersom parallellsändningarna i detta scenario finansieras via en höjd TV-avgift, är det i detta scenario TV-avgiftshushållen som finansierar parallellsändningarna. Tabell 13.14 a visar vilka antaganden beräkningen grundar sig på. Övriga antaganden är desamma som i tidigare scenarier.

*Tabell 13.14 a.* Antagande 2002–2006, scenario 3.

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|
| Timlöneökning (enl. LU) | 3,2 % | 3,2 % | 3,2 % | 3,7 % | 3,7 % |
| KPI (enl. LU) | 1,2 % | 1,4 % | 1,4 % | 1,5 % | 1,9 % |
| Beräknad SR-index | 2,2 % | 2,3 % | 2,3 % | 2,6 % | 2,8 % |
| **Specifika antaganden för scenario 3** | | | | | |
| TV-avgiften i löpande priser, kr | 1 764 | 1 808 | 1 853 | 1 928 | 1 985 |
| Höjning av TV-avgiften | 5 % | 2,5 % | 2,5 % | 4,0 % | 3 % |

*Källa:* LU 1999/2000 och egna beräkningar.

Om TV-avgiften ökar som i scenario 3 kommer den att ha ökat realt med 10,5 procent fram t.o.m. år 2006, vilket motsvarar en årlig real ökning med två procent. Resultatet av scenario 3 visas i tabell 13.14 b.

*Tabell 13.14 b.* Scenario 3, realt ökad tilldelning med ersättning för parallellsändningar, TV-avgiften ökar realt.

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|
| Intäkt TV-avgift, mkr | 5 926 | 6 074 | 6 226 | 6 475 | 6 669 |
| *Utv. TV-avg (1990=100)* | *152* | *155* | *159* | *166* | *171* |
| Summa intäkter, mkr | 5 942 | 6 091 | 6 243 | 6 493 | 6 685 |
| *Utv. intäkt (1990=100)* | *151* | *155* | *159* | *165* | *170* |
| Summa kostnader, mkr | 5 968 | 6 122 | 6 280 | 6 485 | 6 697 |
| - därav ersättning parallell-sändn.,mkr | 128 | 148 | 168 | 214 | 250 |
| *Utv. kostnader (1990=100)* | *147* | *151* | *155* | *160* | *165* |
| **Årets resultat, mkr** | **-27** | **-32** | **-38** | **7** | **-12** |
| **Ackumulerat resultat, mkr** | **80** | **48** | **11** | **18** | **6** |

*Källa:* Egna beräkningar.

Även i scenario 3 har TV-avgiften satts så att det ackumulerade resultatet skall vara så nära noll som möjligt. Totalt skulle TV-avgiften i detta scenario behöva höjas med 305 kronor under femårsperioden.

## 13.5 Sammanfattande bedömning

I detta kapitel redovisas att public service-företagens inkomster minskat från mitten av 1990-talet. Dock hade programföretagen tillsammans totalt högre inkomster år 1999 än vad de hade år 1991.

Alla tre programföretagen sänder mer i dag än vad man gjorde i början av 1990-talet. För SVT:s och UR:s del innebär det att styckpriset totalt har sjunkit, dvs. de totala intäkterna i förhållande till antalet sända timmar har minskat. En del av denna förklaring kan vara att man sände fler repriser år 1999 än vad man gjorde år 1990. För SR:s del har utvecklingen varit den motsatta. Styckpriserna har ökat. En del av förklaringen kan vara att SR har minskat andelen sända repriser.

SVT och UR redovisar avsatta resurser per produktionstyp i sin public service-redovisning. Det gör inte SR. Jag anser att det är viktigt att de externa intressenterna får del av information om hur stora resurser som läggs på egen produktion, repriser, distribution etc. Därför bör även SR i fortsättningen redovisa avsatta resurser per produktionstyp i sin public service-redovisning.

Att jämföra UR:s och SVT:s resursinsatser för egen produktion låter sig inte göras utan vidare. Resultaten beror till stor del på hur gemen-

samma kostnader fördelats på produktionen. Det vore därför önskvärt om kostnadsfördelningen gjordes på ett enhetligt sätt för programföretagen, vilket skulle öka informationsvärdet i redovisningarna.

Rundradiokontot kommer snabbt att förlora det överskott som nu finns, vilket huvudsakligen beror på att Teracom från år 2000 inte längre betalar in årliga medel till kontot för köpet av distributionsnätet. I de simuleringar som gjorts i detta kapitel har endast alternativet höjda TV-avgifter använts. Simuleringar av detta slag är statiska till sin natur och utgår från givna institutionella förhållanden.

Om TV-avgiften höjs i takt med KPI, dvs. realt oförändrad TV-avgift (+128 kronor), under den kommande femårsperioden beräknas rundradiokontot uppvisa ett stort underskott vid periodens slut. För att täcka detta underskott krävs, enligt de beräkningar som används här, en real höjning av TV-avgiften med drygt en procent per år, eller i storleksordningen totalt 230 kronor under femårsperioden. Om man dessutom skulle räkna med att programföretagen skall få ersättning för de parallellsändningskostnader som kommer att uppstå skulle större avgiftshöjningar bli nödvändiga. Då skulle TV-avgiften behöva höjas realt med två procent, eller drygt 300 kronor totalt under femårsperioden.

Som jämförelse kan nämnas att det mediepolitiska avtal som träffades i Danmark våren 2000 innebär att TV-avgiften under femårsperioden 2000–2004 kommer att höjas med motsvarande 460 svenska kronor.

Som jag konstaterar i kap. 9 om distribution är det emellertid, enligt min mening, orimligt att TV-avgiftsbetalarna under parallellsändningstiden skall bära hela kostnaden för teknikskiftet.

### 13.5.1 Bedömning av särskild medelstilldelning

När det gäller ordningen med att särskilda medel anvisas programföretagen för bestämda ändamål är min principiella uppfattning att detta bör undvikas. Som jag konstaterat tidigare bör principen vara att programföretagen får en samlad medelstilldelning, att de ekonomiska förutsättningarna är givna för en hel tillståndsperiod och att inga ändringar sker under perioden.

För närvarande utgår särskilda medel för digitala sändningar, för kvalificerad produktion av TV-program i SVT samt för SR:s programverksamhet för utlandet i Radio Sweden. Från och med år 2000 utgår särskilda medel dessutom till SR för att värna kvaliteten i programutbudet samt till SVT för verksamheten inom Dövas TV.

När det gäller de särskilda medlen för digitala sändningar kan detta ha varit motiverat med hänsyn till att det rör sig om tillfälliga medel för

att möjliggöra ett teknikskifte vad gäller distributionen, i syfte att på sikt minimera distributionskostnaderna.

Ordningen med särskilda medel för delar av programverksamheten är däremot, enligt min mening, mindre lämplig i ett public service-sammanhang. Även om syftet med denna tilldelning är att ge programföretagen goda förutsättningar att slå vakt om bredden och kvaliteten i programverksamheten i tider av omställningar finns risken att programföretagen på detta sätt uppfattas som närmare styrda av statsmakterna. Denna ordning bryter dessutom mot principen att riktlinjerna för såväl programverksamhet som finansiering bör gälla under gälla hela tillståndsperioden. I den mån regering och riksdag anser att programföretagen har behov av ytterligare resurser bör i stället alternativet att höja nivån på medelstilldelningen väljas.

Vad gäller frågan om särskild medelstilldelning till Radio Sweden och Dövas TV anser jag att dessa medel utan problem bör kunna ingå som en del i programföretagens ordinarie medelstilldelning. Anledningen till att dessa verksamheter får särskild medelstilldelning i dag torde vara att regering och riksdag velat värna dessa verksamheters ställning i förhållande till andra verksamheter inom programföretagen. I den mån man även fortsatt vill göra det finns möjligheten att ställa sådana villkor i programföretagens anslagsvillkor.

# 14 Mervärdesskattefrågor

I detta kapitel redogör jag för de svenska public service-företagens situation i mervärdesskattehänseende och lämnar en bedömning av hur de problem som de tre företagen har med nuvarande skatteregler skulle kunna lösas. Jag har enligt utredningsdirektiven i uppgift att analysera möjligheterna till och konsekvenserna av att införa skatteplikt enligt mervärdesskattelagen (1994:200) på TV-avgiften. Det ingår emellertid inte i mitt uppdrag att lägga fram förslag till ändrade beskattningsregler.

## 14.1 Allmänt om mervärdesskatt

Mervärdesskatt är en statlig allmän konsumtionsskatt som tas ut vid försäljning av varor och tjänster i yrkesmässig verksamhet (näringsverksamhet). Den som bär bördan av skatten är den s.k. slutkonsumenten. En ”slutkonsument” är oftast den enskilde konsumenten. Men även företag eller offentligrättsliga organ kan vara slutkonsumenter. Till gruppen slutkonsument räknas nämligen alla som inte kan göra avdrag för den skatt de erlägger vid inköpet, s.k. ingående mervärdesskatt.[1] Skatten blir i dessa fall en kostnad för köparen. För företag som är slutkonsumenter innebär detta att de får betrakta mervärdesskatten som en avdragsgill kostnad vid inkomsttaxeringen under förutsättning att förvärvet hänför sig till den bedrivna näringsverksamheten.

Mervärdesskatten skall betalas in till staten av den som säljer varan eller tjänsten när omsättningen äger rum inom landet. Den som skall betala in skatten till staten kallas för skattskyldig. De skattskyldiga betraktas således som statens uppbördsmän av mervärdesskatten. Endast den som anses bedriva yrkesmässig verksamhet kan vara skattskyldig till mervärdesskatt. Detta innebär att privatpersoner normalt inte räknas som skattskyldiga. När skatten skall redovisas och betalas till staten får den skattskyldige räkna av den mervärdesskatt som denne har erlagt vid sina inköp, den ingående skatten. Nettot betalas till staten. Nettot kan även bestå i skatt att få tillbaka, dvs. överskjutande ingående skatt. Detta

[1] För säljaren kallas denna skatt för utgående skatt.

förekommer om näringsidkare en viss period har gjort inköp till verksamheten som överstiger den totala försäljningen under samma period. Näringsidkaren har i dessa fall rätt att få tillbaka den överskjutande delen ingående skatt av staten.

### 14.1.1 Sverige och EG-rätten

När Sverige blev medlem i den europeiska unionen (EU) från den 1 januari 1995 trädde även EG:s regler om mervärdesskatt i kraft i Sverige. Mervärdesskatten regleras i ett särskilt direktiv, det sjätte mervärdesskattedirektivet, 77/388/EEG av den 17 maj 1977 (härefter det sjätte direktivet). Den svenska mervärdesskattelagstiftningen bygger dock sedan länge på EG-lagstiftningen. I Sverige infördes mervärdesskatt samtidigt som mervärdesskatt introducerades inom EG på 1960-talet. När den svenska mervärdesskattelagen skall tolkas måste alltid det sjätte direktivet beaktas. Sverige får inte i sin nationella lagstiftning avvika från det sjätte direktivet om inte Sverige ansöker om och medges särskilt tillstånd av Europeiska unionens råd (ministerrådet) enligt bestämmelserna i det sjätte direktivet. Sådant medgivande ges emellertid enbart av vissa skäl, såsom förenklingar vid uppbörd av mervärdesskatt eller bekämpande av skattebedrägerier.

I avsnitt 14.5 nedan följer en närmare analys av det sjätte mervärdesskattedirektivet beträffande omsättning av radio- och TV-tjänster.

### 14.1.2 Beskattningsunderlaget och skattesatser

Mervärdesskatt tas ut på priset (vederlaget) för varan eller tjänsten exklusive mervärdesskatt. Skattesatsen (påläggsprocenten) uppgår i Sverige normalt till 25 procent.[2] På vissa varor och tjänster tillämpas emellertid en reducerad skattesats. Det finns två reducerade skattesatser i Sverige, 12 procent (omfattar t.ex. livsmedel, persontransporter och hotelltjänster) respektive 6 procent (omfattar t.ex. allmänna dagstidningar, entréavgifter till konserter, cirkus, bio, idrottsevenemang m.m.). Vissa varor och tjänster är också föremål för en nollskattesats. Detta innebär att ingen mervärdesskatt alls tas ut på omsättningen, men den som omsätter har ändå rätt att dra av (få tillbaka) erlagd ingående mervärdesskatt på inköpen för verksamheten. Nollskattesats tillämpas t.ex. vid omsättning av fartyg för yrkesmässig trafik samt vid omsättning

[2] Normalskattesatserna inom EU ligger i spannet 15 procent som lägst (Luxemburg) och 25 procent som högst (Sverige och Danmark).

av läkemedel på recept. Det finns även *rena undantag* från mervärdesskatt, dvs. tillhandahållanden på vilka ingen mervärdesskatt alls skall tas ut av den som omsätter varan eller tjänster och då heller ingen avdragsrätt föreligger för ingående mervärdesskatt för säljaren. Exempel på sådan undantagen verksamhet är viss utbildning, sjuk- och tandvård, omsorgsverksamhet samt omsättning i radio- och TV-verksamhet som huvudsakligen finansieras genom statsanslag. Se mer om sistnämnda undantag i avsnitt 14.4 nedan.

### 14.1.3 Kort om avdragsrätt för ingående mervärdesskatt

När ett företag enbart har skattepliktig omsättning berättigar detta företaget att göra avdrag för den mervärdesskatt som erläggs på inköpen till verksamheten. Det finns emellertid vissa undantag från avdragsrätten. Enligt 8 kap. 15 § mervärdesskattelagen gäller t.ex. ett absolut avdragsförbud för förvärv av personbilar om inte företaget bedriver bilförsäljning, uthyrning eller yrkesmässig personbefordran, ambulansverksamhet eller bilskola.[3] Vidare gäller enligt 8 kap. 9 § ML att avdrag inte får göras för ingående mervärdesskatt som hänför sig till stadigvarande bostad.

Särskilda regler gäller om uttagsbeskattning för fastighetsförvaltningstjänster m.m. för företag som bedriver skattefri verksamhet. Dessa regler tillämpas beträffande public service-företagens gemensamma dotterbolag SRF:s (Sveriges Radio Förvaltnings AB) förvaltning av egna fastigheter. Se vidare avsnitt 14.3.5 nedan.

### 14.1.4 Blandad verksamhet – en del är skattefri och en del är skattepliktig

Ett företag kan ha en blandad verksamhet där olika transaktioner behandlas på olika sätt i mervärdesskattehänseende. I radio- och TV-verksamhet kan verksamheten bestå av

- vissa transaktioner som medför skatteplikt, t.ex. teknikförsäljning och reklam och sponsring,
- vissa transaktioner som inte är skattepliktiga, t.ex. utövande konstnärs framförande av litterärt verk, och

[3] Ett företag som hyr en personbil i verksamheten får emellertid göra visst avdrag för ingående mervärdesskatt.

- viss aktivitet som faller helt utanför tillämpningsområdet för mervärdesskatt (dvs. vara en aktivitet som *inte* består i omsättning av varor eller tjänster i yrkesmässig verksamhet, t.ex. en helt avgiftsfinansierad eller anslagsfinansierad verksamhet där man inte tar betalt på vanligt sätt för det man tillhandahåller).

De anskaffningar som görs för att användas enbart i den skattefria delen eller i den del som inte omfattas av tillämpningsområdet för mervärdesskatt medför *inte* rätt till avdrag för ingående mervärdesskatt. Om anskaffningen skall användas i såväl den skattepliktiga verksamhetsgrenen som den skattefria delen får avdrag endast göras med den del av den ingående skatten som kan hänföras till skattepliktiga transaktioner. Denna uppdelning blir aktuell framför allt vid förvärv av anläggningstillgångar, t.ex. vid förvärv av en dator som används för såväl skattepliktiga transaktioner som icke skattepliktiga transaktioner.

## 14.2 Särskilt om mervärdesskatt på kulturområdet

Genom Sveriges medlemsskap i den Europeiska unionen blev det nödvändigt att göra ändringar i den svenska mervärdesskattelagen (ML) för att anpassa lagen till det sjätte mervärdesskattedirektivet. Vid själva EU-inträdet per den 1 januari 1995 fanns fortfarande en del områden kvar där den svenska lagen inte var helt förenlig med direktivet. Sedan dess har anpassningar gjorts successivt i de delar där Sverige ansett att det varit tveksamt om de svenska reglerna varit EG-konforma. Från den 1 januari 1997 anpassades ML till EG:s regler på kulturområdet.[4] Detta innebar att viss omsättning på kulturområdet som tidigare varit befriad från mervärdesskatt, numera skall beskattas. Vissa undantag gäller dock fortfarande. Enligt 3 kap. 11 § ML gäller följande undantag:

[4] Även områdena idrott och utbildning anpassades till EG-reglerna vid denna tidpunkt, prop. 1996/97:10 Mervärdesskatt inom kultur-, utbildnings- och idrottsområdet.

**3 kap. 11 § ML – undantag från mervärdesskatt**

1. en utövande konstnärs framförande av ett sådant litterärt eller konstnärligt verk som omfattas av lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk,
2. tillhandahållande i biblioteksverksamhet av böcker, tidskrifter, tidningar, ljud- och bildupptagningar, reproduktioner av bildkonst samt bibliografiska upplysningar, om verksamheten bedrivs av eller fortlöpande i mer än ringa omfattning understöds av det allmänna,
3. förvaring och tillhandahållande i arkivverksamhet av arkivhandlingar och uppgifter ur sådana handlingar, om verksamheten bedrivs av eller fortlöpande i mer än ringa omfattning understöds av det allmänna,
4. anordnande i museiverksamhet av utställningar för allmänheten och tillhandahållande i museiverksamhet av föremål för utställningar, om verksamheten bedrivs av eller fortlöpande i mer än ringa omfattning understöds av det allmänna,
5. av det allmänna understödd folkbildningsverksamhet som tillhandahålls av studieförbund, och
6. kulturbildningsverksamhet som bedrivs av kommun.

Beskattningen för tjänster på *kulturområdet* ser från den 1 januari 1997 ut på följande vis:

| Tjänst | Skattesats |
|---|---|
| Tillträde till konserter, cirkus-, biograf-, teater-, opera- eller balettföreställningar. | 6 % |
| Privat biblioteksverksamhet och privat museiverksamhet som stöds av det allmänna till stor del. | 6 % |
| Upplåtelse eller överlåtelse av rättigheter som omfattas av 1, 4 eller 5 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, dock inte när det är fråga om fotografier, reklamalster, system och program för automatisk databehandling eller film, videogram eller annan jämförlig upptagning som avser information. Ex. musikrättigheter eller visningsrättigheter. | 6 % |
| Upplåtelse eller överlåtelse av rättighet till ljud- eller bildupptagning av en utövande konstnärs framförande av ett litterärt eller konstnärligt verk (t.ex. royalties eller annan ersättning till konstnären som erläggs för rätten att få använda en inspelning av konstnärens framförande, eller en ersättning till grammofonbolag för rätten för ett TV-bolag att använda viss inspelning). | 6 % |
| Allmänna nyhetstidningar, radio- och kassettidningar | 6 % |

| Tjänst | Skattesats |
|---|---|
| Framställning, kopiering eller annan efterbehandling av kinematografisk film. | 25 % |
| Utövande konstnärs ersättning (gage o.dyl.) för framförande av ett litterärt och konstnärligt verk. | Skattefritt i enlighet med Sveriges anslutningsfördrag |
| Kabelsändningar, betal-TV. | 25 % |
| Droit de suite-ersättning[5] som tas ut av näringsidkare vid vidareförsäljning eller förmedling av konstverk. | 25 % |
| Droit de suite-ersättning som betalas till konstnären via organisation. | Skattefri (betraktas ej som vederlag för vara eller tjänst, prop. 1996/97:10 s. 32) |

Observera att även om en viss kulturtjänst inte nämns uttryckligen i uppställningen ovan, betyder detta *inte* att den är skattefri. I Sverige är skatteplikten generell beträffande omsättning av varor och tjänster. Skattesatsen uppgår till 25 procent om inte annat stadgas i lagen.

### 14.2.1 Tillämpningssvårigheter i nuvarande regelverk på kulturområdet

Den differentierade mervärdesskatten på kulturområdet (skattefrihet respektive 6 procent eller 25 procent mervärdesskatt) skapar i dag betydande gränsdragningsproblem för skattemyndigheter och företag. Det finns inga standardsvar för när viss tjänst skall anses som en undantagen kulturtjänst eller en skattepliktig dito. Inte heller finns en tydlig gränsdragning mellan kulturtjänster som beskattas med 6 procent respektive 25 procent. En prövning får göras från fall till fall. Detta kräver en analys av *vad* som egentligen tillhandahålls, t.ex. upphovsskyddat verk eller något annat och om tillhandahållandet består av en enda slags tjänst eller av flera olika slags tjänster. Annat som är viktigt vid bedömningen är *vem* det är som tillhandahåller tjänsten, om verksamheten helt eller delvis är understödd av det allmänna, vad som räknas som ”det allmänna” etc.

En vanlig och mycket svår bedömningsfråga rör frågan om upphovsrätt föreligger enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt, och om den

[5] Droit de Suite-ersättning är en ersättning som i vissa fall utbetalas till konstnär vid vidareförsäljning av dennes konstverk.

ersättning som utgår skall anses utgöra en ersättning för upplåtelse eller överlåtelse av sådan upphovsrätt (och som därmed omfattas av den lägre mervärdesskattesatsen om 6 procent), eller om hela eller delar av ersättningen utgör ett vederlag för andra slags tjänster som kan vara föremål för normal mervärdesskattesats om 25 procent. Upphovsrätt till konstnärligt eller litterär verk föreligger endast om verket har s.k. verkshöjd, dvs. att alstret har ett visst mått av självständighet och originalitet. Verket skall vara produkten av ett andligt eller intellektuellt skapande. En prövning om upphovsrätt föreligger eller ej kräver specialkunskaper och är därför resurskrävande för skatteförvaltningen och det enskilda företaget.

Andra tillämpningsproblem rör tolkningen av begreppet ”utövande konstnär” i bestämmelsen i 3 kap. 11 § 1 ML. Enligt denna paragraf undantas *utövande konstnärs framförande av ett litterärt eller konstnärligt verk som omfattas av lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk* från skatteplikt. Regeln tar främst sikte på gage och annan ersättning som utbetalas till t.ex. sångare, musiker, skådespelare, recitatörer, regissörer och dirigenter för själva framförandet av verket. Enligt Riksskatteverket (RSV) kan även trollkonstnärer, clowner, imitatörer, jonglörer, statister och akrobater i mervärdesskattehänseende avses framföra litterärt eller konstnärligt verk.[6] För att framförandet skall omfattas av skattefrihet vill dock RSV betona att det för skattefrihet inte räcker med att någon framför ett litterärt eller konstnärligt verk. Det ställs dessutom krav på att man tolkar eller levandegör verket. Den som framträder skall vara en s.k. utövande konstnär.

## 14.3 Public service-företagen och dagens mervärdesskatteproblem

### 14.3.1 Allmänt om verksamhetens karaktär i mervärdesskattehänseende

Public service-företagens verksamhet kan sägas bestå av två delar. Den huvudsakliga delen är den *avgiftsfinansierade kärnverksamheten,* som till huvudsaklig del finansieras av medel som riksdagen anvisar från rundradiorörelsens resultatkonto (rundradiokontot) vars intäkter främst består av TV-avgiftsmedel. Denna del av verksamheten är undantagen

[6] Se RSV:s skrivelse 981029, dnr. 1003-98/901.

från mervärdesskatt enligt 3 kap 20 § mervärdesskattelagen, ML (1994:200). Se mer om undantaget i ML nedan.

Den andra delen, den *kommersiella utåtriktade sidoverksamheten* består bl.a. av förlagsverksamhet (UR), teknikförsäljning (samtliga bolag), upplåtelse eller överlåtelse av immateriella rättigheter såsom upphovsrätt till program, musikrättigheter m.m. (samtliga bolag), sponsring (gäller framför allt SVT), transporttjänster (framför allt SVT), konsertverksamhet (SR), försäljning av varor t.ex. ljudkassetter (samtliga bolag). Dessa aktiviteter är föremål för mervärdesskatt. Samtliga programföretag är således registrerade för mervärdesskatt.

### 14.3.2 Avdragsrätt för ingående mervärdesskatt

För den undantagna delen av public service-företagens verksamhet innebär avdragsreglerna i mervärdesskattelagen (som berörts ovan) att företagen *inte kan dra av* någon mervärdesskatt på förvärv som enbart är hänförliga till den undantagna kärnverksamheten. Mervärdesskatten blir således en merkostnad i denna verksamhet. En tung extern kostnad för vilken avdragsrätt inte föreligger och som debiteras med 25 procent mervärdesskatt utgör kostnaderna för programdistribution och kontribution (sändningskostnader) som huvudsakligen köps av det statliga bolaget Teracom AB. Enligt företagens årsredovisningar för år 1999 uppgick sändningskostnaderna inklusive mervärdesskatt[7] till 568,7 mkr för SVT, 330,5 mkr för SR samt 38,5 mkr för UR. Public service-företagens satsningar på digital teknik medför också dryga kostnader för mervärdesskatt.

För s.k. gemensamma förvärv, dvs. anskaffningar som görs för att användas i såväl den skattefria avgiftsfinansierade kärnverksamheten som den skattepliktiga kommersiella sidoverksamheten, kan avdrag medges för den del av den ingående mervärdesskatten som anses hänförlig till den skattepliktiga delen. Uppdelning av skatten kan göras med hjälp av olika fördelningsgrunder, t.ex. förväntad användning i procent i de olika verksamheterna.

Det är emellertid svårt och leder till stort administrativt merarbete att ta fram en adekvat fördelningsgrund. Detta är anledningen till att en del driftställen inom public service-koncernen väljer att inte göra något avdrag överhuvud taget. UR gör emellertid regelmässigt avdrag med en viss procent av mervärdesskatten på gemensamma förvärv. UR har uppskattat att ca 15 procent av den ingående mervärdesskatten kan hän-

[7] Av beloppen utgör 20 procent mervärdesskatt. 20 procent utgör det inverterade talet av 25 procent i påläggsprocent.

föras till den skattepliktiga verksamheten och gör alltså avdrag för denna. En viss anskaffning kan användas för egenproduktion av ett program som först visas hos SVT (kärnverksamheten) och som därefter eventuellt säljs vidare till andra TV-bolag (extern sidoverksamhet). Det kan således vara svårt att vid förvärvet veta om anskaffningen enbart kommer att användas i kärnverksamheten, i båda verksamheterna eller i enbart den skattepliktiga delen.

### 14.3.3 Public service-företagens köp av kulturtjänster

**Kostnadsökningen vid införande av moms på kulturtjänster**

Breddningen av skatteplikten på kulturområdet från den 1 januari 1997 innebar att kostnaden för mervärdesskatt ökade för public service-företagen.

Effekten beräknades till 15,1 mkr i kostnadsökning (1994 års prisläge) på grund av införd mervärdesskatt på överlåtelse eller upplåtelse av upphovsrätter, upplåtelse eller överlåtelse av rättighet till ljud- eller bildupptagning av utövande konstnärs framförande av konstnärligt eller litterärt verk, samt tjänster avseende framställning m.m. av kinematografisk film. Det var framför allt förvärv av upphovsrätter från utlandet som genom breddningen av mervärdesskatten på kulturområdet blev dyrare för programföretagen.

Kompensation för denna kostnadsökning gjordes genom en höjning av ordinarie medelstilldelning med 15,1 mkr, vilket föranledde en extra höjning av TV-avgiften för år 1997 med 12 kr. För år 1997 blev den totala höjningen av TV-avgiften, inklusive den höjning som tidigare beslutats av riksdagen i samband med beslutet om sändningstillstånd för åren 1997–2001, 60 kr.[8] Avgiften blev därmed från den 1 januari 1997 1 536 kr.[9]

Kostnadsökningen kunde dämpas genom att en låg skattesats (6 procent) valdes på dessa tjänster med undantag för framställning m.m. av kinematografisk film som belades med 25 procent mervärdesskatt.[10] Därigenom öppnade man upp en avdragsrätt för ingående mervärdesskatt för den som omsatte dessa tjänster. Därmed undanröjdes den kumulativa effekten av mervärdesskatten beträffande tillhandahållanden av dessa tjänster, dvs. den kostnadspåverkan som mervärdesskatten har när den inte är avdragsgill för säljaren.

[8] Budgetprop. 1996/97:1 Utgiftsområde 17, s. 111.
[9] Från den 1 januari 2000 är TV-avgiften 1 644 kr/år.
[10] Prop. 1996/97:10 Mervärdesskatt inom kultur-, utbildnings- och idrottsområdet.

**Tillämpningsproblem vid köp av kulturtjänster**

I radio- och TV-verksamhet förekommer upphandling av många tjänster som faller in under mervärdesskattepliktig omsättning av kulturtjänster. Regeringen konstaterar följande i prop. 1996/97:3 om Kulturpolitik, avsnitt 15.2.1 Statens åtgärder på radio- och TV-området:

> ”Genom sin ställning som uppdragsgivare har radio- och TV-företagen i allmänhetens tjänst en viktig roll för konstnärlig förnyelse och för att ge yrkesverksamma konstnärer uttrycksmöjligheter. Radion och televisionen utnyttjar stora mängder av upphovsrättsskyddade verk och utgör på så sätt en betydelsefull inkomstkälla för kompositörer och andra skapande konstnärer.”

Public service-företagen är dessutom uttryckligen ålagda att i större utsträckning än tidigare upphandla tjänster från utomstående. I programföretagens sändningstillstånd stadgas uttryckligen att företagen under tillståndsperioden skall öka medverkan av utomstående. Syftet med kravet är att öka mångfalden i programutbudet och att bereda arbetstillfällen för bl.a. externa producenter, frilansjournalister och kulturarbetare. SVT skall dessutom öka antalet utläggningar av produktionsuppdrag, samproduktioner och inköp av färdiga program producerade av personer bosatta i Sverige (se kapitel 7).

Detta uttryckliga krav på ökad extern upphandling upplevs av public service-företagen som svårförenligt med de skatteregler som gäller i dag för företagen. Då verksamheten inte har avdragsrätt för ingående skatt hämmas viljan att upphandla externa tjänster, då dessa nästan undantagslöst blir föremål för mervärdesskatt som public service-företagen inte får göra avdrag för.

Avsaknaden av avdragsrätt för ingående mervärdesskatt skapar dessutom incitament hos företagen att definiera vissa upphandlade tjänster som sådana som omfattas av de kategorier kulturtjänster som omfattas av reducerad skattesats (6 procent) eller ingen skatt alls, för att hålla nere mervärdesskattekostnaden. Detta ger upphov till omfattande tolkningsdiskussioner med skattemyndigheterna och leder till rättsprocesser runt om i landet.

I radio- och TV-verksamhet har framför allt kommentatorstjänster, producent- och programledartjänster, produktionsutläggningar och reporterfotografiuppdrag varit föremål för diskussion och prövning i olika instanser (skatteförvaltningen, skatterättsnämnden[11] och domstolar).

[11] En nämnd som kan lämna bindande förhandsbesked i skattefrågor på ansökan av den enskilde eller av skatteförvaltningen.

I en dom från regeringsrätten från 1999 (RÅ 1999 ref. 9) i ett förhandsbeskedsärende[12] tog regeringsrätten ställning till vilken skattesats som skulle tillämpas vid ett avtal mellan ett televisionsbolag och bolaget X om produktion och genomförande av underhållningsprogram. Bolaget X:s verksamhet (ett enmansaktiebolag med en enda styrelseledamot) bestod bland annat i att producera televisions- och radioprogram, scenunderhållning samt allmän journalistisk verksamhet. AB X hade i avtalet med televisionsbolaget till uppgift att ställa programledare och producent till förfogande för underhållningsprogram enligt fastlagda programplaner. Dessa tjänster utfördes av enmansaktieägaren själv. Vidare utförde bolaget planläggningsarbete gemensamt med televisionsbolaget. Bolagen avtalade sinsemellan att televisionsbolaget skulle ha fri förfoganderätt över manus och program m.m.

Regeringsrätten ansåg att avtalet innehöll flera olika typer av tillhandahållanden varav överlåtelse av upphovsrätt (6 procent mervärdesskatt) endast var en mindre del. Det huvudsakliga tillhandahållandet utgjordes enligt regeringsrätten av tillhandahållande av sådana programledar- och producenttjänster för vilka skatt skall tas ut med 25 procent av beskattningsunderlaget (= priset exklusive moms). Beskattningsunderlaget skall, anser regeringsrätten, fastställas för varje del av uppdraget för sig. Kan beskattningsunderlaget inte bestämmas för varje enskild del skall det bestämmas genom uppdelning efter skälig grund enligt 7 kap. 7 § andra stycket ML.

RSV anser beträffande kommentatorstjänster, produktionsutläggningstjänster (produktion av TV-program av fristående producenter) samt reporterfotografiuppdrag[13] att samma principer som utvecklades av regeringsrätten i ovanstående dom om programledartjänster skall tillämpas för dessa tjänster. RSV anser att en bedömning måste ske i varje enskilt fall huruvida tjänsten kan anses utgöra ett skyddat verk (självständigt skapande insats) eller om det kan anses motsvara ett enklare nyhetsmeddelande t.ex. I de fall tjänsten anses utgöra ett skyddat verk, måste en bedömning av avtalet göras för att utröna om även andra tjänster tillhandahålls såsom t.ex. administrations- eller informationstjänster. Vidare måste man ta ställning till vari tyngdpunkten i prestationen ligger. Om olika prestationer anses föreligga bör således de olika tjänsterna brytas ut och beskattningsunderlaget bestämmas för vardera tjänst för sig.

[12] AB X hade ansökt om förhandsbesked hos Skatterättsnämnden.

[13] Se RSV:s skrivelse till skattemyndigheterna om kommentatorstjänster av 991213, samt RSV:s brevsvar om produktionsutläggning och reporterfotografiuppdrag av 991215 (www.rsv.se).

Sammanfattningsvis kan sägas att etablerad praxis visar att avtalen mellan TV-bolag och produktionsbolag eller andra underentreprenörer inom kultursektorn ofta ansetts innefatta en mängd olika slags tjänster och att en uppdelning av tillhandahållandet på olika tjänster därmed måste göras. Ofta utgör endast en mindre del av de tillhandahållna tjänsterna upplåtelse eller överlåtelse av upphovsrätt som beskattas med 6 procent mervärdesskatt. Övriga tjänster blir föremål för normalskattesatsen om 25 procent. För programföretagen leder denna hantering till osäkra bedömningar och administrativt merarbete.

### 14.3.4 Public service-företagens hantering av koncerngemensamma funktioner

För att bl.a. undvika att en mervärdesskattekostnad uppstår vid fakturering av tillhandahållanden mellan företagen inom public service-koncernen när det gäller *koncerngemensamma funktioner*, såsom fastighetsförvaltning, telefonväxel/teledrift, arkiv- och biblioteksverksamhet (SRF), uppbörd av TV-avgiften (RIKAB), m.m., tillämpar programföretagen ett system med medelsavstående. Detta innebär att de tre programföretagen avstår en viss del av sina av riksdagen anvisade medel till de bolag som sköter dessa uppgifter, dvs. SRF och RIKAB. De flesta gemensamma funktioner hanteras i dag av SRF. Fakturering av tillhandahållanden mellan SRF och de övriga företagen sker i mycket liten omfattning. All personal i SRF finansieras med avgiftsmedel.

Data/IT-servicen inom koncernen är inte samordnad utan hanteras till övervägande del av respektive koncernbolag. Denna verksamhet har även viss extern verksamhet (utanför koncernen), vilket gör att den av bl.a. konkurrensskäl inte kommit att samordnas och finansieras genom ordningen med medelsavstående.

RIKAB:s uppgift är att administrera uppbörden av TV-avgiften samt att förvalta de medel som står på rundradiorörelsens resultatkonto (rundradiokontot). Verksamheten finansieras som redan nämnts genom medelsavstående.[14] En mera ändamålsenlig hantering av RIKAB:s tjänster hade varit en fakturering mellan RIKAB och programföretagen för administrativa tjänster avseende uppbörd av TV-avgiften och medelsförvaltning. Detta hade emellertid medfört att RIKAB skulle behöva lägga mervärdesskatt på sin omsättning av tjänster till programföretagen eftersom detta utgör en mervärdessskattepliktig omsättning. Momsen skulle ha stannat i företagen som en kostnad.

[14] Jfr p. 10 i anslagsvillkoren för SVT för år 1999 i bilaga 8.

Medelsavståendet betraktas av programföretagen som en bidragsfinansiering och inte som ett vederlag för vara eller tjänst. Därmed betraktar företagen betalningen som mervärdesskattefri. Medelsavstående istället för fakturering av varor och tjänster mellan företagen innebär att SRF och RIKAB således inte omfattas av mervärdesskattesystemet och bolagen går därmed miste om möjligheten att göra avdrag för ingående mervärdesskatt på anskaffningar för den del av verksamheten som annars skulle omfattas av mervärdesskatteplikten (omsättning av t.ex. teletjänster, administrativa tjänster m.m. till programföretagen).

Den tillämpade ordningen kan också få konkurrenssnedvridande effekter om företagen av kostnadsskäl hellre väljer att utföra tjänster i egen regi istället för att upphandla motsvarande tjänster på marknaden. Vid upphandling uppstår nämligen en fördyring då företagen måste erlägga mervärdesskatt till en extern tillhandahållare av tjänsterna och som företagen inte kan få tillbaka genom avdrag.

### 14.3.5 Särskilda mervärdesskatteproblem på fastighetsområdet

Sveriges Radio Förvaltnings AB:s (SRF) verksamhet består bland annat i att förvalta och driva de fastigheter som används av de tre programföretagen SVT, SR och UR. SRF äger fastigheter runt om i landet i vilka SVT och SR bedriver programverksamhet. Fastigheterna ställs till företagens förfogande utan hyresfakturering. SRF bedriver även viss extern uthyrningsverksamhet. UR hyr sina lokaler av extern hyresvärd.

Från och med verksamhetsåret 1999 finansieras drift och förvaltning av fastigheterna genom att SRF erhåller ett s.k. medelsavstående från de tre programföretagen.[15] Med medelsavstående förstås att programföretagen avstår en viss del av sin medelstilldelning till SRF. Före 1999 täckte SRF kostnaderna för sina utförda fastighetstjänster med fakturerade hyresintäkter och förvaltningstjänster. Omläggningen av finansieringen berodde på att SRF ville undvika att behöva lägga mervärdesskatt på tjänsterna som avsåg fastighetsförvaltning, vid intern fakturering mellan företagen, eftersom företagen saknar avdragsrätt för mervärdesskatt.[16]

SRF redovisar mervärdesskatt i enlighet med reglerna om uttagsbeskattning för fastighetsförvaltning, reparationer- och underhåll, städning o.likn. på egen fastighet som används i verksamhet som inte medför

[15] På samma sätt som för övriga gemensamma funktioner som tillhandahålls av SRF.

[16] Själva lokalhyran är som huvudregel dock undantagen från mervärdesskatt.

skattskyldighet till mervärdesskatt.[17] SRF har ingen avdragsrätt för ingående skatt som är hänförlig till fastighetsförvaltningen. Uttagsbeskattningen blir således en merkostnad för SRF.

### 14.3.6 Public service-företagens skattepliktiga sidoverksamheter

Som nämnts ovan bedriver public service-företagen såväl skattefri som skattepliktig verksamhet. Samtliga tre programföretag är således registrerade för mervärdesskatt. Skattepliktig sidoverksamhet bedrivs i konkurrens med andra företag på marknaden (t.ex. andra TV-bolag samt produktions- och teknikföretag). Kommersiella sidoverksamheter ligger inte i något enskilt bolag utan bedrivs i programföretagen. Anledningen till detta är bland annat de mervärdesskattekonsekvenser som skulle uppstå om dessa verksamheter bolagiserades och därmed skulle utgöra en självständig del av koncernens verksamhet.

Vid exempelvis en bolagisering av SVT Produktion skulle SVT vara tvunget att köpa tekniktjänster för sin utsändningsverksamhet. Faktureringen mellan företagen skulle då bli mervärdesskattepliktig, eftersom SVT Produktion i detta fall skulle omsätta skattepliktiga varor och tjänster. SVT skulle följaktligen få ökade kostnader för förvärv av teknik- och produktionstjänster. Mervärdesskattereglerna motverkar således i det här fallet målet att effektivisera och renodla den kommersiella verksamheten för att så långt möjligt uppnå konkurrensneutralitet och ett effektivt resursutnyttjande i public service verksamheten. Om istället en lösning med medelsavstående skulle väljas för sidoverksamheten skulle det kommersiella bolaget inte ha avdragsrätt för den ingående skatt som hänför sig till den TV-avgiftsfinansierade delen. Då skulle mervärdesskatten ändå bli en merkostnad i verksamheten.

## 14.4 Undantaget för radio- och TV-verksamhet i 3 kap. 20 § ML

[17] Reglerna om uttagsbeskattning för fastighetstjänster enligt 2 kap. 8 § ML tillkom för att man ville undvika att företag med skattefri verksamhet (t.ex. inom bank- och försäkring) hellre föredrog att förvalta sina fastigheter själva än att köpa sådana tjänster, för att slippa erlägga mervärdesskatt för vilken avdragsrätt inte förelåg. Nuvarande uttagsbeskattning gör valet neutralt mellan upphandling och egen regi. Uttagsbeskattningen träffar således även SRF som bedriver en skattefri verksamhet.

I samband med skattereformen infördes skatteplikt från den 1 januari 1991 för radio- och televisionsverksamhet, med undantag för Sveriges Radio-koncernens verksamhet för produktion och utsändning av radio- och televisionsprogram i den mån verksamheten finansieras genom TV-avgiften eller statsanslag.[18]

För andra radio- och TV-företag (bl.a. kabel- och betal-TV-företag) blev således tillhandahållande av ljud- och bildprogram för radio- eller trådsändning (dvs. programproduktion), själva sändningen, förmedling av ljud- och bildprogram för sådan sändning, handhavande, underhåll och service av nätutrustningen, skattepliktigt.

Kommittén för indirekt skatt (KIS) som utarbetade förslagen på mervärdesskatteområdet i samband med skattereformen, hade dock föreslagit att Sveriges Radio-koncernens verksamhet skulle göras skattepliktig (SOU 1989:35 170 ff). KIS anförde att en skattefrihet skulle innebära att koncernen inte skulle få avdragsrätt för den skatt som enligt KIS förslag skulle komma att omfatta fristående producenters försäljning av program till koncernen. Det skulle alltså, enligt KIS, medföra betydande olägenheter, inte minst från konkurrenssynpunkt, att undanta Sveriges Radio-koncernens verksamhet från skatteplikt.

Föredragande statsrådet ansåg emellertid att, med hänsyn till Sveriges Radio-koncernens ställning som public service-företag och till sättet för finansieringen av koncernens verksamhet, övervägande skäl talade för att verksamheten även i fortsättningen skulle ligga utanför det skattepliktiga området i den mån verksamheten finansierades genom TV-avgiften eller statsanslag.[19] TV-avgiften skulle därmed inte komma att belastas med mervärdesskatt, enligt statsrådet. I propositionen berördes kortfattat de EG-rättsliga aspekterna. Föredragande statsrådet fokuserade på regleringen i artikel 13 A q i det sjätte direktivet (se vidare nedan) och konstaterade att EG-rätten stadgar undantag för mervärdesskatt för offentliga radio- och TV-subjekt i den mån de inte bedriver verksamhet på kommersiell basis.

[18] Prop. 1989/90:111 s 94 ff.
[19] Prop. 1989/90:111 Reformerad mervärdesskatt m.m.

Undantaget för Sveriges Radio-koncernens verksamhet fick från den 1 januari 1991 följande lydelse i 8 § 13 gamla mervärdesskattelagen (1968:430):

> ”Från skatteplikt undantas
> ---
> 13) Sveriges Radio-koncernens verksamhet för produktion och utsändning av radio- och televisionsprogram, i den mån verksamheten finansieras av TV-avgiften eller statsanslag,
> ---”

I den nya mervärdesskattelagen som trädde i kraft den 1 juli 1994 (som endast utgjorde en teknisk omarbetning av gamla ML) fick undantaget för public service företagen följande utformning i 3 kap. 20 § ML (1994:200):

> ”Från skatteplikt undantas omsättning i verksamhet för produktion och utsändning av radio- och televisionsprogram, om verksamheten huvudsakligen finansieras genom statsanslag.”

Undantaget baseras alltså på att verksamheten ”huvudsakligen finansieras av statsanslag”. Ordet ”TV-avgift” har fallit bort i den senaste lydelsen. Riksdagen anvisar medel som utbetalas månadsvis från rundradiorörelsens resultatkonto hos Riksgäldskontoret. Medelstilldelningen sker på basis av regeringens förslag i budgetpropositionen, men utgör inte en finansiering över statsbudgeten.

Det är oklart vilken omsättning i verksamheten som egentligen är skattefri med stöd av 3 kap. 20 § ML. Med omsättning av vara eller tjänst menas enligt 2 kap. 1 § ML att en vara överlåts mot ersättning (vederlag) eller att en tjänst mot ersättning utförs, överlåts eller på annat sätt tillhandahålls någon. För att en transaktion skall betraktas som en mervärdesskattepliktig transaktion krävs således ett vederlag och en motprestation (i form av vara eller tjänst).

Om den tilldelning som utbetalas från rundradiokontot skall likställas med ett vederlag för vara eller tjänst och man önskar undanta denna ”omsättning” från mervärdesskatt, är utformningen av bestämmelsen riktig. Det framgår emellertid inte av förarbetena till bestämmelsen i 3 kap. 20 § ML huruvida en prövning har gjorts av medelstilldelningens karaktär i mervärdesskattehänseende.[20] Regeln i ML har tillämpats så att kärnverksamheten (som finansieras med TV-avgiftsmedel) har varit undantagen från mervärdesskatt. Sidoverksamheter har däremot varit föremål för 25 procent mervärdesskatt. Det har hittills varit regeringens och riksdagens vilja att public service-verksamheten inte skall omfattas av mervärdesskatt. Därmed har en prövning av TV-avgiftens och

[20] SOU 1989:35 s. 170 ff, prop. 1989/90:111 s. 94 ff.

medelstilldelningens karaktär i mervärdesskattehänseende egentligen aldrig varit nödvändig. En närmare analys av medelstilldelningens karaktär mot bakgrund av de grundläggande principerna i mervärdesskattesystemet görs i avsnitt 14.7 nedan.

En verksamhet kan bli mervärdesskattepliktig under förutsättning att det utgår ett vederlag för vara eller tjänst som man kan lägga mervärdesskatt på, dvs. om företaget säljer något i verksamheten.[21]

I samband med EG-anpassningen av den svenska mervärdesskattelagen inför EG-inträdet från den 1 januari 1995 fördes ett resonemang om den svenska mervärdesskattelagens överensstämmelse med det sjätte mervärdesskattedirektivet beträffande undantaget för radio- och TV-verksamhet som finansieras av statsanslag.[22] Se närmare om denna diskussion i avsnitt 14.5 nedan.

## 14.5 EG-rätten om undantaget för offentlig radio- och TV-verksamhet

När den europeiska mervärdesskattelagstiftningen antogs av medlemsländerna på 1960-talet (och den mera detaljerade lagstiftningen i det sjätte direktivet på 1970-talet) bedrevs radio- och TV-verksamhet huvudsakligen i offentlig regi i de olika medlemsländerna. Verksamheten utgjorde och utgör fortfarande i de flesta europeiska länder, ett offentligrättsligt subjekt som finansieras av statsanslag, TV-avgift eller reklamintäkter eller en kombination av dessa olika finansieringsformer. Se mer om vissa andra länders system i avsnitt 12.6.

Enligt det sjätte mervärdesskattedirektivet (77/388/EEG), EG:s mervärdesskattelagstiftning, kan offentlig icke kommersiell radio- och TV-verksamhet vara undantagen från mervärdesskatt. Detta kan ske med stöd av två olika bestämmelser:

1. om verksamheten bedrivs av ett offentligt subjekt, på de villkor som anges i artikel 4.5, eller
2. med stöd av undantagsbestämmelsen i artikel 13.A 1 q om offentliga subjekts tillhandahållanden av icke kommersiell radio och TV.

[21] Själva TV-avgiftens karaktär i mervärdesskattehänseende beskrivs närmare i avsnitt 12.7 nedan.
[22] SOU 1994:88 Mervärdesskatten och EG s. 155 ff.

### 14.5.1 Artikel 4.5

Enligt artikel 4.5 i det sjätte mervärdesskattedirektivet (77/388/EEG) anses stat och kommun och andra offentliga subjekt inte såsom skattskyldiga personer ”*när det gäller verksamhet eller transaktioner som de utför i sin egenskap av offentliga myndigheter även om de i samband härmed uppbär avgifter, arvoden, bidrag eller inbetalningar*”.

Det som avgör om ett visst subjekt skall betraktas som en icke-skattskyldig person är sättet på vilket verksamheten bedrivs. Detta innebär t.ex. att en statlig myndighets myndighetsutövning inte anses utgöra ekonomisk verksamhet. Undantaget kan även gälla när staten utövar en verksamhet som utgör statens fundamentala skyldighet och ansvar.

EG-domstolen har uttalat[23] att när offentligrättsliga subjekt uppträder i enlighet med regler i den nationella rätten som endast gäller för dessa organ, omfattas de av undantaget i artikel 4.5. Uppträder dessa organ emellertid under samma rättsliga villkor som de som gäller för privaträttsliga subjekt, kan de inte anses uppträda *i egenskap av* offentligrättsliga organ. Det enda kriterium som enligt domstolen gör det möjligt att med säkerhet avgöra skillnaden mellan dessa två kategorier av verksamhet är rättssystemet enligt den *nationella rätten*. Den nationella domstolen måste således avgöra vilken slags verksamhet som är i fråga mot bakgrund av detta kriterium. Detta innebär att den juridiska formen i sig inte torde vara avgörande (dvs. om det är en myndighet, kommun, bolag eller stiftelse etc.), utan om subjektets verksamhet är föremål för en särskild offentligrättslig reglering.

Om det föreligger en risk för konkurrenssnedvridning när det gäller verksamhet som staten eller kommunerna eller annat offentligrättsligt subjekt utför i sin egenskap av offentliga myndigheter skall de enligt direktivet ändå betraktas som skattskyldiga personer. EG-domstolen har uttalat[24] att medlemsländerna är skyldiga att behandla offentligrättsliga organ som skattskyldiga personer när den verksamhet de bedriver även kan bedrivas i konkurrens med privata subjekt vars verksamhet regleras i privaträtten, under förutsättning att situationen annars skulle kunna få betydande konkurrenssnedvridande effekter.

Enligt artikel 4.5 i det sjätte direktivet medför viss verksamhet som utövas av offentligrättsliga organ att dessa *alltid* betraktas som skattskyldiga personer, oavsett om verksamheten endast får bedrivas av ett visst eller vissa offentligrättsliga organ. Detta gäller inte om verksam-

[23] Se de förenade målen Comune di Carpaneto and others, C-231/ 87 och 129/88.
[24] Ibid.

heten utövas i försumbart liten skala. Verksamhet som omfattas av skattskyldighet är bl.a. telekommunikation, tillhandahållande av vatten, gas, elektricitet och ånga, hamn- och flygplatstjänster, drift av personalbutiker, kooperativ, industrimatsalar och liknande enheter samt *kommersiell radio- och TV-verksamhet*. Dessa verksamheter framgår av bilaga D i det sjätte direktivet.

För offentlig radio- och TV-verksamhet innebär detta att om en del av verksamheten bedrivs på kommersiella villkor, skall denna del omfattas av mervärdesskatt oavsett om den som tillhandahåller radio- och TV-tjänsterna är ett offentligrättsligt subjekt (”public body”).

### 14.5.2 Artikel 13.A 1 q

I artikel 13.A 1 q i det sjätte mervärdesskattedirektivet stadgas att medlemsländerna skall undanta från beskattning:

> ”Verksamheter av icke kommersiella offentliga radio- och televisionsorgan.”

I den engelska versionen lyder texten:

> ”Activites of public radio and television bodies other than those of a commercial nature.”

I EG-rätten har alla språkversioner (11 språk) samma status. Vid tolkning av EG-rätten jämförs ofta olika språkversioner för att man skall kunna komma fram till den mest sannolika innebörden av texten. I EG-rätten saknas förarbeten i svensk mening.

Orden ”public radio and television bodies” i artikel 13.A 1 q tyder på att tjänsterna skall tillhandahållas av ett subjekt som omfattas av offentligrättslig reglering. Se ovan om EG-domstolens uttalande i målet Comune di Carpaneto and others. Ett sådant offentligrättsligt subjekt kan ha karaktären av ett bolag eller vara en myndighet. I andra EU-länder finns organisationsformer som omfattas av offentlig rätt, men som liknar ett bolag till sin struktur. I Sverige bedrivs public service-radio och TV i privaträttsliga (civilrättsliga) subjekt, aktiebolag, som regleras i Aktiebolagslagen (1975:1385). Bolagen ägs av en stiftelse som också omfattas av civilrättslig reglering (Stiftelselagen 1994:1220). Det föreligger därmed inget direkt statligt ägarinflytande.

Den s.k. EGA-utredningen, en utredning om anpassning av mervärdesskattelagen till EG:s sjätte mervärdesskattedirektiv (SOU 1994:88) ansåg att de svenska reglerna på området torde vara konforma med regeln i artikel 13.A 1 q i det sjätte direktivet. Utredningen menade emellertid att viss tvekan kan resas för om ägandet av och kontrollen

över public service-företagen är så hårt knutet till svenska staten att direktivets krav att tillhandahållaren skall vara ett offentligrättsligt subjekt är uppfyllt.

EU-kommissionen har i en rapport till rådet av den 2 juli 1992 (SEC(92) 1006) konstaterat att det utbud som tillhandahålles av offentligrättsliga subjekt i grunden inte är annorlunda än det som produceras av ett privat subjekt, att kanaler som drivs i samhällelig regi försöker attrahera en större tittarkrets för att öka sin omsättning också på annat sätt än genom TV-avgifter och att offentligt respektive privat drivna TV-kanaler numera, beroende på gränslös television föranledd av ny teknologi (satellit-TV m.m.) konkurrerar mera direkt med varandra. Kommissionen anför vidare att undantag från skattskyldighet vidmakthåller konkurrenssnedvridningar till skada för de offentligt, genom avgifter, drivna TV-kanalerna.

EU-kommissionens rapport utmynnade i ett direktivförslag (KOM (92) 215 slutlig) där kommissionen bl.a. föreslår att artikel 13 1 q slopas. Kommissionen föreslog även att flertalet av de undantag som medlemsländerna medgivits under en övergångsperiod efter det att det sjätte momsdirektivet antogs, skulle slopas.

Hela direktivförslaget drogs tillbaka av kommissionen år 1997 (beslut publicerat i Europeiska Gemenskapernas Tidning C 2 04/1/ 1997). Ett skäl till detta är troligen att medlemsländerna vid denna tidpunkt inte var beredda att släppa sina särskilda undantag i den omfattning som kommissionen hade föreslagit.

### 14.5.3 EG-rätten – sammanfattning

Det är svårt att med bestämdhet uttala sig om hur EG-rätten skall tolkas på det här området. Kravet på att offentlig public service-radio- och TV-verksamhet skall vara undantagen från mervärdesskatt enligt det sjätte direktivet kan tolkas på två olika sätt:

1. att undantaget gäller under förutsättning att tjänsterna tillhandahålls av ett subjekt som omfattas av offentligrättslig reglering, eller
2. att undantaget gäller om verksamheten är offentligt finansierad genom särskilda statsbidrag eller genom TV-avgift.

Jag anser att ordalydelsen ger vid handen att störst vikt bör fästas vid *vem* som bedriver public service-verksamheten och inte hur verksamheten finansieras. De övriga undantagen i artikel 13 bygger på att tjänsterna tillhandahålls av offentligrättsliga organ. EG-domstolen har i ett flertal domar uttalat att undantagen i artikel 13 skall tolkas restriktivt eftersom de utgör undantag till den allmänna principen om att mer-

värdesskatt skall utgå på alla tjänster som omsätts mot vederlag av en skattskyldig person.[25] Det finns många verksamheter som erhåller stöd i olika former från det allmänna, men detta leder emellertid inte uteslutande till att verksamheten blir undantagen från mervärdesskatt.

EGA-utredningen ansåg emellertid att det svenska undantaget var EG-konformt med visst förbehåll. Utredningen kan ha fäst större vikt vid den offentliga finansieringen. Detta kommer dock inte till uttryck i texten. Utredningen tycks ha tolkat karaktären på ”public radio and television bodies” och uttrycker en viss tvekan om ägandet och kontrollen över public service företagen är så hårt knuten till svenska staten att kravet på offentligrättsligt subjekt är uppfyllt. Man kan således tolka utredningens tvekan så att om ägandet och kontrollen inte skulle anses vara så knutet till svenska staten skulle undantaget inte vara tillämpligt på svenska förhållanden.

## 14.6 Vissa internationella jämförelser

### 14.6.1 Danmark

Danmarks public service företag, Danmarks Radio (DR), bedriver mervärdesskattepliktig verksamhet enligt 13 § i den danska Momsloven (udøvelse af programvirksomhed). I den danska public service-verksamheten finns två markbaserade TV-kanaler, DR1 och TV2, samt tre radiokanaler. DR har även startat en satellit-TV-kanal, DR2. Verksamheten finansieras med TV-avgift som momsmässigt betraktas som ett vederlag för tillhandahållande av program.[26] På TV-avgiften utgår därmed 25 procent mervärdesskatt (= Danmarks normalskattesats). TV2 finansieras även med reklamintäkter. TV-avgiften betalas direkt till DR som således ansvarar för uppbörden av avgiften. Systemet förändrades 1996. Dessförinnan hade TV-avgiftsmedlen betalats till DR via en fond (som i Sverige i dag). DR betalar även mervärdesskatt på omsättning av reklamtjänster, sponsring, försäljning av programproduktioner (såväl egenproduktion som samproduktioner) samt sändningstid.

Eftersom public service-verksamheten är fullt ut momspliktig föreligger full avdragsrätt för DR.

[25] Se bl.a. EG-målet Sparekassernes Datacenter, C-2/95.

[26] Danmark utnyttjar ett särskilt undantag enligt artikel 28. 3 a jämfört med bilaga E, punkt 7 i det sjätte mervärdesskattedirektivet, och får därmed beskatta TV-avgiften. Detta undantag kunde utnyttjas av de medlemsländer som var med att förhandla fram det sjätte direktivet.

### 14.6.2 Norge

Norsk Rikskringkastings (NRK) verksamhet omfattas inte av mervärdesskatt. NRK är organiserat som ett aktiebolag och ägs till 100 procent av den norska staten. Verksamheten finansieras huvudsakligen av en kringkastingsavgift (TV-avgift) samt vissa försäljningsintäkter m.m. Genom att NRK inte är skattskyldigt till mervärdesskatt (det tas inte ut någon moms på kringkastingsavgiften) har bolaget inte någon avdragsrätt för ingående moms.

I Norge pågår för närvarande en översyn av den norska mervärdesskattelagstiftningen i syfte att modernisera densamma. Norge tillämpar t.ex. inte någon generell skatteplikt för tjänster. Detta innebär att NRK, till skillnad från de svenska public service-företagen, inte betalar moms på alla tjänster som upphandlas för verksamheten. Momskostnaden blir därmed något lägre än för public service-företagen i exempelvis Sverige. Den översyn av lagstiftningen som pågår i Norge kan därför eventuellt få betydelse för NRK:s situation i mervärdesskattehänseende i framtiden.

### 14.6.3 Finland

Det finländska public service-företaget Yleisradio Oy (YLE), är fullt ut skattskyldigt till mervärdesskatt. YLE är ett statligt aktiebolag som till 99,7 procent ägs av finska staten. Resterande del ägs av olika föreningar. Mervärdesskatt erläggs med 8 procent på de bidrag till verksamheten som utbetalas av statens televisions- och radiofond (den finska motsvarigheten till rundradiokontot) till YLE och som härrör från TV-avgiften. TV-avgiften i sig är dock inte föremål för mervärdesskatt. YLE:s tilldelning av medel samt utbetalningstidpunkter bestäms av regeringen varje år. Verksamheten finansieras genom en TV-avgift som uppbärs av en särskild myndighet och som sätts in på statens televisions- och radiofond. TV-avgiften regleras i lag om statens televisions- och radiofond från 1998, men TV-avgiftens storlek bestäms av regeringen (dvs. inget riksdagsbeslut krävs).

Statens televisions- och radiofond betalar även ut bidrag som kommer från inbetalningar av koncessionsavgifter som erläggs av privata radio- och TV-företag. Dessa bidrag är inte föremål för mervärdesskatt. Före år 1999 erlades koncessionsavgifterna direkt till YLE och kallades då för public service-avgifter. Mervärdesskatt utgick då med 22 procent. YLE bedriver även viss sidoverksamhet. Denna uppgår till ca 10 procent av den totala aktiviteten.

Genom att de bidrag från radio- och TV-fonden som härrör från TV-avgiften är föremål för mervärdesskatt, har Yleisradio Oy full avdragsrätt för ingående moms.

Vid medlemskapsförhandlingarna inför EU-inträdet förhandlade Finland om att få avvika från det undantag för radio- och TV-tjänster som stadgas i artikel 13.A 1 q i det sjätte mervärdesskattedirektivet. Finland fick rätt att med tillämpning av artikel 28 3 a med hänvisning till bilaga E punkt 7 i det sjätte direktivet fortsätta att beskatta sin offentliga radio- och TV.

### 14.6.4 Storbritannien

The British Brodcasting Corporation (BBC) som finansieras med TV-avgiftsmedel omfattas inte av mervärdesskatt. Det brittiska Finansdepartementet, H M Customs & Excise, anser inte att det föreligger en direkt koppling mellan betalning av TV-licens och erhållande av programtjänster. Därför faller verksamheten utanför tillämpningsområdet för mervärdesskatt. Kommersiell sidoverksamhet bedrivs i separata bolag och omfattas av mervärdeskatt.

För att slippa kostnaden för moms omfattas BBC av en särskild kompensationsordning för mervärdesskatt som tillämpas för vissa icke-skattskyldiga offentligrättsliga subjekt i Storbritannien. BBC får alltså begära återbetalning av erlagd moms i public service-verksamheten.

### 14.6.5 Spanien

Den spanska public service-verksamheten i Radiotelevisión Espanola (RTVE) finansieras genom reklamintäkter (hög andel), programförsäljning och statsbidrag. I Spanien tillämpas inte systemet med TV-avgift. I regel finns en public service-radio- och TV-verksamhet i varje självständig region. Verksamheten är emellertid organiserad på samma sätt överallt. En förvaltningsmyndighet äger ett aktiebolag, i vilket själva programverksamheten bedrivs. Statsbidragen kanaliseras till aktiebolaget via förvaltningsmyndigheten. Såväl förvaltningsmyndigheten som aktiebolaget är skattskyldiga till mervärdesskatt och har således avdragsrätt för ingående mervärdesskatt. Den skattepliktiga delen av verksamheten består i försäljning av reklamtjänster och programproduktioner.

De statsbidrag som förvaltningsmyndigheten och aktiebolaget erhåller betraktas inte som ett vederlag i mervärdesskattehänssende. Dessa bidrag är därför momsfria. Spanien tillämpar emellertid en begränsning

av avdragsrätten för public service-subjekten, en s.k. proportionaliseringsregel som medlemsländerna enligt artikel 19 i det sjätte momsdirektivet har rätt att tillämpa om de så önskar. Denna regel kan tillämpas om verksamheten till viss del finansieras av bidrag.[27] Begränsningen i avdragsrätten kompenseras genom att ytterligare statsbidrag skjuts till av staten.

## 14.7 Är det möjligt att införa mervärdesskatt för public service-företagen med nuvarande finansieringsordning?

Finansieringen av public service verksamheten sker i två steg. Steg ett utgör svenska folkets inbetalningar av TV-avgiften, som går in på rundradiokontot. Steg två utgörs av riksdagens beslut om medelstilldelning och utbetalning av medel från rundradiokontot till programföretagen. Nedan analyseras dessa två steg i mervärdesskattehänseende.

### 14.7.1 TV-avgiftsmedlens karaktär i mervärdesskattehänseende

Enligt 1 § lagen om TV-avgift, (1989:41) skall den som innehar en TV-mottagare betala TV-avgift för mottagaren till Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB). Avgiften är formellt sett inte utformad som en betalning för att få tillgång till programutbudet från programföretagen. TV-avgiften har emellertid alltid använts för att finansiera public service-företagens verksamhet och den som erlägger sin TV-avgift torde därför vara medveten om att avgiften i praktiken används för detta ändamål.

TV-avgiften har alltså karaktären av en tvångsavgift för den som innehar en TV-mottagare. Avgiften kan på sätt och vis liknas vid en specialdestinerad skatt som endast får användas för att finansiera public service-verksamheten. Skillnaden mellan skatt och avgift brukar traditionellt beskrivas på följande sätt. En skatt är ett tvångsbidrag som erläggs utan direkt motprestation, medan det karaktäristiska för avgifter är att den betalande erhåller en direkt motprestation i tjänster och varor

[27] I Sverige har denna regel införts i 8 kap 13 a § ML för verksamhet som får stöd eller bidrag av det allmänna och som består i anordnande av konserter, cirkus-, biograf-, teater-, opera- eller balettföreställningar eller andra jämförbara föreställningar.

från det allmänna. Gränsen mellan skatt och avgift är emellertid flytande och det är inte alltid distinktionen tillämpas konsekvent.

TV-avgiftens karaktär av tvångsavgift har mindre betydelse för mervärdesskattebedömningen.[28] Mervärdesskatt kan tas ut även om avgiften inte är frivillig. Problemet är istället att den enskildes betalning i nuvarande system *inte direkt* kan kopplas till vad som tillhandahålls av public service-företagen, dvs. utsändning av radio- och TV-program. Det enda sättet för den enskilde att lagligen slippa betala TV-avgift är att inte inneha TV. En jämförelse kan göras med de avgifter som tas ut av de privata kabel- och betal-TV-bolagen. Dessa avgifter kan direkt kopplas till tillhandahållande av ljud- och bildprogram. På dessa avgifter utgår 25 procent mervärdesskatt.

Även om det är uppenbart att TV-avgiften används till att finansiera public service-företagens verksamhet och att avgiftsmedlen inte kan användas till annat, behöver kopplingen mellan avgiften och public service-företagens tjänster göras ännu tydligare för att gälla också i mervärdesskattehänseende. Om regleringen av TV-avgiften skulle utformas så att man knyter betalningen av TV-avgiften till *rätten att få se och lyssna på program som tillhandahålls av SVT, SR och UR*, har man klargjort att det rör sig om ett vanligt tillhandahållande av vara eller tjänst mot vederlag, vilket krävs för verksamheten skall kunna omfattas av mervärdesskattesystemet. En förutsättning för att bli betalningsskyldig måste naturligtvis även i fortsättningen vara att man innehar en mottagare som möjliggör att ta del av programmen (se kap. 11 om behov av översyn av lagen om TV-avgift i detta avseende).

### 14.7.2 Medelstilldelningen från rundradiokontot

Utbetalningar av medlen på rundradiokontot har i inkomstskattehänseende klassificerats som ett näringsbidrag till public service-företagen. Bedömningen av bidragets karaktär i mervärdesskattehänseende görs oberoende av hur behandlingen ser ut på inkomstskattesidan. Ett bidrag kan falla inom tillämpningsområdet för mervärdesskatt om det anses utgöra ett vederlag för vara eller tjänst i en säljar-/köparrelation. För att avgöra om bidraget är ett vederlag eller ej måste villkoren för bidragsutbetalningen och parternas intentioner studeras närmare. Sättet för bidragets beräkning och utbetalning, vad bidraget skall täcka, vad bidraget skall åstadkomma (motprestation) och vem som uppbär bidraget har också betydelse vid bedömningen.

[28] Jfr EG-målet *Apple and Pear Development Council*, C-102/86.

Vidare krävs för att mervärdesskatt skall kunna tas ut på betalningen att det föreligger en ”direkt koppling” mellan betalningen (bidraget) och den motprestation som erhålls. Om denna direkta koppling anses föreligga kan en betalning betraktas som ett vederlag.[29] Kärnan i principen om direkt koppling kan sägas vara den ömsesidiga förpliktelsen mellan säljaren och kunden, dvs. att kunden skall komma i åtnjutande av något som säljaren tillhandahåller mot ett visst vederlag.

### 14.7.3 Slutsats

TV-avgiftens utformning som en tvångsavgift som erläggs för innehav av TV-mottagare och inte som en avgift som utgår som en ersättning för att erhålla en rätt att se på programföretagens program gör att avgiften i dag faller utanför mervärdesskattesystemet. Den direkta kopplingen mellan vederlag och motprestation (tjänst) saknas. En ändring i TV-avgiftslagen skulle behöva göras för att kopplingen mellan avgiften och vad den betalande erhåller för avgiften skall framgå tydligare. En sådan ändring bör utformas så att man knyter betalningen av TV-avgiften till rätten att få se och lyssna på program som tillhandahålls av SVT, SR och UR.

Även om TV-avgiftslagen skulle skrivas om så att avgiften klassificeras som en betalning (vederlag) för programföretagens tjänster innebär steg två i finansieringsprocessen att mervärdesskatt inte kan debiteras på bidraget från rundradiokontot eftersom bidraget är alltför generellt utformat, det föreligger ingen ”omsättning” i mervärdesskattesystemets bemärkelse. Inbetalningen av TV-avgifter till RIKAB omvandlas således från att ha karaktären av ett slags vederlag till att bli ett bidrag som utgår i enlighet med vad som anslås av riksdagen.

## 14.8 Sammanfattande bedömning

Dagens mervärdesskatteregler medför problem för de svenska public service-företagens verksamhet. Det finns, enligt min mening, två avgörande skäl till varför public service-företagen bör bli mervärdesskattepliktiga.

För det första har i dag reglerna på skatteområdet en betydande inverkan på det sätt som programföretagen väljer att bedriva sin produktionsverksamhet. En utgångspunkt för det svenska skattesystemet är

[29] Kravet på ”direkt koppling” framgår bland annat av EG-domstolens avgörande *Apple and Pear Development Council*, C-102/86.

att det skall vara rättvist, likformigt och konkurrensneutralt. Hela kärnverksamheten[30] är i dag undantagen från mervärdesskatt. Detta innebär för företagen att all mervärdesskatt som erläggs på inköp till verksamheten blir kostnader som belastar företagens budget. Detta gör att företagen för att undvika en sådan kostnadsbelastning, hellre väljer att utföra tjänster i egen regi än att upphandla motsvarande tjänster externt. Företagen stimuleras på så vis att vara självförsörjande, särskilt beträffande personalintensiva tjänster. Vidare skapas konkurrenssnedvridningar då externa företag inte får chans att utföra tjänster för public service-företagen på grund av den marginalkostnad för mervärdesskatt som då uppstår för public service företagen.

Det bör, enligt min mening, vara publicistiska och journalistiska bedömningar som avgör om en produktion skall göras inom företagen eller om förutsättningarna för en mer ändamålsenlig och effektiv produktion skulle vara bättre om produktionen lades ut på en utomstående producent. För andra svenska radio- och TV-företag är detta inte ett problem, eftersom de har full avdragsrätt för ingående moms. Genom undantaget från mervärdesskatt har public service-företagen sämre förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet än andra aktörer på radio- och TV-området.

För det andra hindras företagen i dag från att organisera verksamheten på det mest ändamålsenliga sättet. Skattesystemet bör, enligt min uppfattning, inte styra företagens organisation och hantering av koncerngemensamma funktioner. I dag anpassas organisationen till skattesystemets utformning. Koncerngemensamma tjänster som tillhandahålls mellan företagen skall normalt faktureras. För att undvika mervärdesskatt tillämpar företagen istället ett system med s.k. medelsavstående. Alternativt bygger företagen upp egna avdelningar för att slippa fakturera mellan företagen. Ett exempel på detta är IT/dataverksamheten.

Jag anser att verksamheten måste kunna organiseras utifrån vad som anses mest kostnadseffektivt och konkurrensneutralt. Sidoverksamhet som bedrivs på en konkurrensmarknad måste hållas klart åtskild, med egen finansiering och ekonomisk redovisning. Detta kan lämpligast åstadkommas genom att sådan verksamhet läggs i ett separat bolag. Sidoverksamheter skall inte som nu sammanblandas med företagens kärnverksamhet. Detta medför risk för att priser på tjänster som tillhandahålls i den utåtriktade sidoverksamheten blir alltför låga, eftersom omkostnaderna i denna verksamhet kan finansieras med avgiftsmedel.

[30] Med kärnverksamheten avses här den del av verksamheten som finansieras av TV-avgiftsmedel (som i programföretagen uppgår till mellan 91 och 97 procent).

Kravet i programföretagens anslagsvillkor om att sidoverksamheter skall täcka sina kostnader är enligt min uppfattning inte tillräckligt (se kap. 16).

Dagens regler motverkar således vad som från såväl ekonomiska som publicistiska utgångspunkter är önskvärt och hindrar därigenom företagen från att bedriva verksamheten på det mest ändamålsenliga sättet. Dagens regler motverkar också de riktlinjer som regering och riksdag beslutat om för public service-företagen, dvs. att de skall öka utomståendes medverkan och antalet utläggningar av produktionsuppdrag, samproduktioner och inköp av färdiga program. En avdragsrätt för ingående mervärdesskatt för public service-företagen skulle sannolikt vara till fördel också för fria producenter av radio och TV i Sverige.

Public service-företagen har krävt att få bli mervärdesskattepliktiga av de skäl som jag har redovisat ovan. Jag anser att detta krav är berättigat. För att komma till rätta med de effektivitetsproblem och de konkurrenssnedvridande effekter som uppstår anser jag att frågan bör ges en lösning före ingången av nästa tillståndsperiod, dvs. innan den 1 januari 2002.

### *Konsekvenser av att införa mervärdesskatt i public service-verksamheten*

En viktig konsekvens av att införa mervärdesskatt i public service verksamheten blir att företagen får göra avdrag för ingående mervärdesskatt på sina inköp. Detta innebär att mervärdesskatten i sig inte blir avgörande för om företagen skall upphandla en tjänst eller utföra den i egen regi. Valet kan därmed grundas på andra, mer relevanta hänsyn.

Vid införande av mervärdesskatt skall utgående mervärdesskatt läggas på den omsättning som public service företagen har. Av redogörelsen i avsnitt 14.7 ovan framgår att det är svårt att passa in nuvarande finansieringsordning i mervärdesskattesystemet. För att mervärdesskatt skall kunna tas ut på TV-avgiften krävs att man kan urskilja ett vederlag för ett tillhandahållande av vara eller tjänst och att det föreligger en direkt koppling mellan vederlaget och motprestationen.

TV-avgiftens utformning som en tvångsavgift som erläggs för innehav av TV-mottagare och inte som en avgift som utgår som en ersättning för att erhålla en rätt att se på programföretagens program gör att avgiften i dag faller utanför mervärdesskattesystemet. Den direkta kopplingen mellan vederlag och motprestation (tjänst) saknas. En ändring i TV-avgiftslagen skulle behöva göras för att kopplingen mellan avgiften och vad den betalande erhåller för avgiften skall framgå tydligare. En sådan ändring bör utformas så att man knyter betalningen av

TV-avgiften till rätten att få se och lyssna på program som tillhandahålls av SVT, SR och UR. Därmed har man klargjort att det rör sig om ett tillhandahållande av vara eller tjänst mot vederlag, vilket krävs för verksamheten skall kunna omfattas av mervärdesskattesystemet. En sådan ändring bör, enligt min mening, kunna hanteras i den översyn jag anser bör göras av lagen om TV-avgift vad gäller frågan om avgiftspliktiga TV-mottagare (se kap. 11).

Även med en sådan ändring av TV-avgiftslagen innebär placeringen av TV-avgiftsmedlen på rundradiokontot och det faktum att riksdagen beslutar om medelstilldelning att det är osäkert om det föreligger en ”omsättning” i relationen mellan köpare (avgiftsbetalarna) och säljare (programföretagen) i mervärdesskattesystemets mening. Om detta förhållande skulle visa sig vara ett avgörande problem är detta ett ytterligare argument för den modell med direktfinansiering jag presenterar i kap. 12.

Med en modell för direktfinansiering, dvs. där TV-avgiftsmedlen tillfaller programföretagen direkt, utan att först placeras på ett konto i Riksgäldskontoret, skulle relationen mellan avgiftsbetalningen och public service-företagens programtjänster förtydligas ytterligare.

Sammanfattningsvis skulle mervärdesskatt på public service-verksamheten ge följande fördelar:

- Inlåsningseffekter av mervärdesskatten undanröjs och utläggning av produktioner m.m. i enlighet med kraven i sändningstillstånden skulle underlättas, eftersom mervärdesskatten inte blir någon kostnad i verksamheten.
- En effektivare organisation möjliggörs genom att samtliga koncerngemensamma tjänster kan tillhandahållas av ett enda bolag och fakturering för dessa tjänster kan ske på vanligt sätt istället för användningen av medelsavstående.
- Det blir lättare att jämföra kostnader med andra likartade företag då momsen redovisas separat. Även internt underlättas kostnadsjämförelser (t.ex. av egenproduktion i förhållande till utomstående produktion).
- Kommersiella sidoverksamheter kan renodlas och läggas i separat bolag, vilket har stor betydelse för konkurrensneutralitet och ekonomisk uppföljning av verksamheten.
- Osäkerhet i tolkning och administrativt merarbete skulle undvikas.
- Den dolda mervärdesskatt som ligger i TV-avgiften i dag kommer att redovisas öppet om mervärdesskatt införs och blir därmed avdragsgill för de TV-avgiftsbetalare som bedriver mervärdesskattepliktig verksamhet.

Vad beträffar EG-rätten anser jag att det avgörande vid tolkningen av artikel 13 A 1 q måste vara vad som avses med ”offentliga radio- och televisionsorgan”. Min bedömning är att denna formulering endast omfattar sådana offentligrättsliga organ som omfattas av särskild offentligrättslig lagstiftning, såsom myndigheter eller statliga verk. Stöd för denna bedömning hämtar jag från regeringens proposition 1993/94:38 Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket, m.m. som bl.a. behandlar införandet av moms på brevbefordran.[31] Regeringen anför följande i propositionen beträffande överensstämmelsen mellan svensk rätt och artikel 13 A 1 a i det sjätte mervärdesskattedirektivet (ett annat undantag i samma artikel som reglerar offentlig radio- och TV):

> ”--- Enligt EG:s sjätte mervärdesskattedirektiv (77/388/EEC) är tjänster avseende brevbefordran m.m. undantagna från skatteplikt till mervärdesskatt när de tillhandahålls av offentliga postförvaltningar ("public postal services"). Bolagiseringen av Postverket innebär att det är tveksamt om verksamheten längre kan omfattas av skattefriheten. Genom den mervärdesskattebeläggning som således blir följden av bolagiseringen av Postverket, undanröjs de nuvarande konkurrenssnedvridningarna gentemot företag med liknande verksamhet som nu konkurrerar med Postverket och vars tjänster omfattas av skatteplikten. Skatteplikten och den därav följande avdragsrätten för ingående mervärdesskatt underlättar också det blivande Posten AB:s möjligheter att effektivisera sin verksamhet genom extern upphandling.---”.

Jag ansluter mig till den bedömning som regeringen gjorde vid detta tillfälle också när det gäller de svenska public service-företagen. I flera länder bedrivs public service-verksamheten i en associationsform som har karaktären av offentlig institution eller myndighet. I Sverige är emellertid public service-företagen privaträttsliga subjekt som ägs av en stiftelse. Som den s.k. EGA-utredningen konstaterade redan 1994 (avsnitt 14.5.2) kan tvekan resas för om ägandet av och kontrollen över public service-företagen är så hårt knutet till svenska staten att direktivets krav att tillhandahållaren skall vara ett offentligrättsligt subjekt är uppfyllt.

*Val av skattesats*

En annan fråga rör vilken skattesats som bör tillämpas vid införande av mervärdesskatt på TV-avgiften. Public service-företagen själva förordar en reducerad skattesats, för att TV-avgiften inte skall behöva höjas på grund av införandet av mervärdesskatt.

[31] Prop. 1993/94:38 s. 142 f.

EG-rätten tillåter att en reducerad skattesats tillämpas på tjänster avseende mottagning av radio- och TV-sändningar (”broadcasting services”).[32] Betal-TV och satellit-TV bolag betalar i dag 25 procent mervärdesskatt på sina tjänster. Frågan uppkommer om dessa företag kan anses konkurrera på samma villkor som public service-företagen.

En väsentlig skillnad är för det första att public service-företagen inte har rätt att fritt sätta egna priser på sina tillhandahållanden, bortsett från vad som gäller för sidoverksamheter. Företagen kan inte själva bestämma TV-avgiftens storlek och kan därmed heller inte priskonkurrera om kunderna. Det faktum att företagen finansieras med TV-avgiftsmedel har inte ansetts utgöra en snedvridning av konkurrensen. Således bör heller inte införandet av moms i sig utgöra en konkurrenssnedvridning, särskilt inte om en så låg skattesats väljs att det inte påverkar avgiftens storlek.

En ännu viktigare skillnad är att public service-radio och TV har ett omfattande uppdrag i allmänhetens tjänst. Detta uppdrag innebär bl.a. att tillhandahålla ett mångsidigt utbud av hög kvalitet till hela befolkningen, dvs. att även beakta olika minoriteters intressen. Dessa krav gör att utgifterna för verksamheten inte kan jämföras med de utgifter som de kommersiella radio- och TV-företag har i sin verksamhet. Public service-företagen har t.ex. inte möjlighet att upphöra att producera program för en viss målgrupp med motiveringen att det blir för kostsamt. Jag anser således inte att det finns tillräckligt fog att säga att en reducerad skattesats skulle snedvrida konkurrensen i förhållande till kommersiella radio- och TV-företag, eftersom public service-företagen inte verkar på samma konkurrensvillkor som dessa.

Införande av mervärdesskatt bör emellertid inte innebära att staten måste finansiera företagens mervärdesskattekostnader, vilket skulle utgöra en extra subvention eller medelstilldelning. Införandet av mervärdesskatt bör således vara kostnadsneutralt för staten. Public service-företagen har i tidigare kommunikation med regeringen anfört att en skattesats om 6 procent i stort sett skulle balansera de kostnader som företagen i dag har för mervärdesskatt. TV-avgiften skulle därmed inte behöva höjas för att införa mervärdesskatt.

Av den kostnadsredovisning som utredningen har inhämtat från programföretagen framgår att mervärdesskattekostnaden för SVT, SR, SRF, RIKAB och UR uppgick till 470 mkr under verksamhetsåret 1999. Detta utgör 8,3 procent av totala avgiftsmedel erhållna under 1999 (5 658 mdkr[33]). För att balansera utgående mervärdesskatt med den ingående mervärdesskatten i verksamheten krävs således att skattesatsen

[32] Se bilaga H punkt 7 i det sjätte mervärdesskattedirektivet (77/388/EEG).
[33] Enligt uppgift från RIKAB.

uppgår till minst 8,3 procent. Sverige tillämpar två reducerade skattesatser, 12 procent eller 6 procent. Bland de verksamheter som i dag omfattas av en skattesats om 6 procent finns bl.a. vissa kulturtjänster och allmänna nyhetstidningar m.m. En skattesats på 12 procent gäller för exempelvis livsmedel, persontransporter och hotellverksamhet.

Om en skattesats om 6 procent väljs behöver TV-avgiften inte höjas till följd av momsbeläggningen. Däremot kommer skillnaden mellan 8,3 och 6, dvs. 2,3 procent, att påverka statskassan negativt (genom större återbetalning av ingående mervärdesskatt till public service-företagen än erhållen inbetalning av utgående mervärdesskatt från företagen). För att undvika utgifter för staten skulle således krävas att en skattesats om 12 procent väljs.[34] Detta betyder att TV-avgiften skulle behöva höjas med motsvarande 3,7 procent, vilket innebär 61 kr på årsbasis (1 644 kr x 3,7 % = 61 kr) eller 15,25 kr per kvartal. Om slutligen en skattesats om 25 procent skulle väljas medför detta att TV-avgiften skulle behöva höjas med (25 - 8,3=) 16,7 procent. Då blir avgiften 274 kr dyrare, dvs. 1 918 kr per år.

Jag anser att stor vikt bör läggas vid public service-företagens centrala betydelse för mångfald och opinionsbildning i den demokratiska processen och det faktum att företagen har ett omfattande uppdrag med betydande kulturpolitiska förpliktelser. Public service-företagen kan, med nuvarande finansiering via TV-avgiften och statsmakternas krav på programverksamhet, anses verka inom ett regelverk som gör att en reducerad skattesats inte kan leda till risk för konkurrenssnedvridning. En reducerad skattesats bör därför införas. Jag anser att det är angeläget att TV-avgiften inte påverkas alls av införandet av moms. Jag förordar därför den lägsta skattesatsen på 6 procent. Denna skattesats tillämpas också för andra kulturtjänster och dagstidningar. Därmed kommer likartade tjänster på kulturområdet att behandlas lika i mervärdesskattehänseende. Det är viktigt att betalningsviljan bevaras så att TV-avgiften kan fortsätta att utgöra den huvudsakliga finansieringskällan för public service-verksamheten. Denna finansiering garanterar på ett effektivt sätt att verksamheten kan bedrivas varaktigt på ett publicistiskt oberoende sätt med bibehållande av ett mångsidigt utbud av hög kvalitet.

[34] Observera att tillämplig skattesats vid omsättning i den kommersiella sidoverksamheten, liksom i dag, blir den skattesats som enligt ML gäller för respektive tjänst. Se avsnitt 14.2 ovan.

För att göra införandet av mervärdesskatt kostnadsneutralt kan exempelvis den TV-avgiftshöjning som föreslås för år 2002 reduceras med 2,3 procent. Tilläggas kan också att en sänkning av TV-avgiften är fördelningspolitiskt effektiv jämfört med att sänka andra skatter.

# 15 Reglering av programföretagens verksamheter

## 15.1 Principiella utgångspunkter

Innan jag går in på frågor om hur programföretagens uppgifter bör regleras och gränsdragningen mellan själva uppdraget, sidoverksamheter och verksamhet som företagen inte bör ägna sig åt, vill jag formulera vissa principiella ståndpunkter om public service-företagens ansvar gentemot sina uppdragsgivare, den svenska allmänheten. Jag väljer att koncentrera mig på företagens roll inom samhällsområdet, men menar att det förda resonemanget är tillämpligt även inom andra delar av programverksamheten.

Public service-företagens verksamhet inom samhällsområdet innebär bl.a. att som företrädare för allmänheten beskriva skeenden, förklara sammanhang, belysa mindre kända förhållanden, fästa uppmärksamheten på problem och initiera debatter. I detta arbete skall de sträva efter opartiskhet, sanning och relevans. Jag är väl medveten om att programföretagen i sitt arbete ställs inför svåra val, såväl när det gäller mer övergripande prioriteringar som i fråga om den dagliga verksamheten. De önskemål som framförs från skilda delar av publiken, liksom från dem som i olika avseenden direkt berörs av företagens verksamhet, kan framstå som svåra eller omöjliga att förena. En balansgång mellan olika intressen har emellertid varit och är en naturlig del av public service-uppdraget baserat på publicistisk självständighet och integritet.

En utgångspunkt för hur programföretagen avväger sina insatser bör vara att de inte skall gå någon särskild grupps ärenden utan tjäna hela allmänheten, vilket innebär att såväl stora som små grupper skall betjänas i rimlig omfattning. Det innebär vidare att programverksamheten inte skall renodlas till att avse sådant som enbart tilltalar en viss grupp av tittare eller lyssnare, vare sig det gäller breda underhållningsprogram eller specialiserat kulturmaterial. Det innebär också att publikens intresse alltid måste ges företräde framför önskemål från t.ex. företrädare för en viss samhällssektor. Detta gäller givetvis även i det fall då det finns en motsättning mellan allmänintresset och viljan hos

olika grupper inom programföretagen. För att programföretagen skall kunna fylla sin uppgift måste de således stå fria från särintressen i programverksamheten. Detta gäller givetvis såväl i förhållande till statsmakten som till andra politiska maktcentra, till olika organiserade särintressen och till kommersiella intressen.

En viktig fråga är hur programföretagens oberoende när det gäller programverksamheten kan förenas med ansvarstagande när det gäller hur resurserna används. Allmänheten har skäl att fordra att dess intressen tas till vara på bästa sätt och att de resurser som allmänheten ställer till företagens förfogande används för detta ändamål på ett så effektivt sätt som möjligt. Det finns givetvis en risk för att en alltför ingående kontroll skulle kunna komma i konflikt med den redaktionella friheten. Ambitionen bör vara att komma fram till en ordning som förenar självständighet och oberoende för den publicistiska verksamheten med öppenhet, insyn och ansvar när det gäller den ekonomiska förvaltningen.

Utifrån dessa överväganden följer dessa allmänna principer för hur programföretagens uppgifter bör avgränsas.

- All verksamhet som programföretagen bedriver skall ha anknytning till uppdraget att bedriva radio- och TV-sändningar i allmänhetens tjänst (kärnverksamheten).
- All medieverksamhet som programföretagen bedriver skall uppfylla de krav som gäller för kärnverksamheten.
- Programföretagen skall inte bedriva verksamhet som kan hota den publicistiska självständigheten eller som kan leda till att kärnverksamheten utarmas.

I det följande utvecklar jag dessa principer något.

**All verksamhet som programföretagen bedriver skall ha anknytning till uppdraget att bedriva radio- och TV-sändningar i allmänhetens tjänst.**

För att uppgiften att sända radio- och TV-program till den svenska allmänheten skall lösas på ett bra sätt kan programmen behöva kompletteras genom tryckta medier eller via nya medieformer, t.ex. Internet. I takt med att informationstekniken utvecklas förbättras möjligheterna att ge radio- och TV-programmen ett mervärde för publiken. Exempelvis kan program kompletteras med fördjupningsmaterial och utbildningsprogram kan kompletteras med studiematerial. Program som redan har sänts kan återutsändas eller parallellsändas genom nya distributionsvägar, t.ex. via Internet. Frågor som har ställts eller debatter som har startat i samband med ett program kan fortsätta diskuteras via Internet. Publiken kan ges

ytterligare möjligheter att kommunicera med programföretagen, exempelvis för att lämna synpunkter på programmen. Vissa programserier kan ges ut i bokform.

Radio- och TV-verksamheten medför också att det inom företagen samlas produkter, kompetenser och resurser som kan användas även för andra ändamål. Produktionsresurser i form av ateljéer, personal och utrustning kan hyras ut till utomstående programproduktion. Programidéer eller färdiga program kan säljas till radio- och TV-företag i Sverige eller i andra länder. Distributionsteknik som har anskaffats för den egna verksamheten kan också betjäna andra programföretag. Mycket av detta sker redan i dag.

Det är viktigt att public service-företagen, liksom andra medieföretag, tillåts ligga långt framme när det gäller utveckling och tillämpning av ny teknik. Programföretagen bör kunna bedriva verksamhet via andra medier än radio och TV så länge det handlar om att stödja programverksamheten, öka tillgängligheten och skapa ett mervärde för publiken. Det skulle däremot vara tveksamt eller direkt olämpligt om dessa verksamheter utvecklades så att de förlorade sitt direkta samband med radio- och TV-sändningarna.

Det är också rimligt att programföretagen kan sälja program eller hyra ut resurser om det innebär att resurser som i första hand är anskaffade för den egna verksamheten får en högre utnyttjandegrad. På så sätt blir det möjligt att hålla en hög kompetens på olika specialområden, inom t.ex. kvalificerad dramaproduktion, där underlaget annars kan bli för litet. En förutsättning är att sådan verksamhet bedrivs på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster.

Det blir betydligt mer tveksamt om programföretagen skulle bygga upp en organisation som är större än vad som behövs för att klara de egna behoven och där t.ex. uthyrning till utomstående är en del av verksamhetsidén. Detta gäller givetvis i särskilt hög grad om verksamheten är förenad med ett ekonomiskt risktagande eller om de priser som utomstående betalar inte avspeglar programföretagens alla kostnader, dvs. om det finns risk att verksamheten subventioneras med TV-avgiftsmedel.

**All medieverksamhet som programföretagen bedriver skall uppfylla de krav som gäller för kärnverksamheten.**

Public service-företagen finns till för att bedriva radio- och TV-verksamhet i allmänhetens tjänst. De finansieras med TV-avgiftsmedel för att de skall kunna bedriva denna verksamhet med bibehållen integritet och utan att behöva ta kommersiella hänsyn. Som jag återkommer till i det följande är de regleringsmässiga förutsättningarna olika beroende på om det rör sig om tillståndspliktiga radio- och TV-sändningar, radio- och TV-sändningar som inte kräver tillstånd eller verksamhet som inte alls utgör radio- och TV-sändningar. Det hindrar emellertid inte att all medieverksamhet som public service-företagen bedriver bör ses som en del av public service-uppdraget och att all verksamhet därför skall uppfylla de krav som gäller för detta uppdrag.

**Programföretagen skall inte bedriva verksamhet som kan hota den publicistiska självständigheten eller som kan leda till att kärnverksamheten utarmas.**

Den publicistiska självständigheten och oberoendet är grunden i public service-uppdraget. Regelverk, ägarförhållanden och finansieringssätt syftar alla till att skapa förutsättningar för programföretagens självständighet och oberoende såväl i förhållande till staten som till kommersiella och andra intressen.

Mot denna bakgrund är det nödvändigt att programföretagen inte engagerar sig i verksamheter som skulle kunna hota självständigheten eller oberoendet. Som exempel kan nämnas att programföretagen inte bör göra sig beroende av samarbete med kommersiella aktörer eller av kommersiell finansiering. Även om det i det enskilda fallet skulle gå att försvara t.ex. en utvidgning av tillåten sponsorsfinansiering, eller att publicering på Internet till en del finansieras med reklam, med att verksamheten får ett välbehövligt resurstillskott, så kan de långsiktiga konsekvenserna bli att allmänhetens förtroende för programföretagen minskar och att företagen gör sig ekonomiskt beroende av just de företag som de måste stå fria att bevaka. Om valet står mellan större resurser och bibehållet oberoende skall public service-företagen välja oberoendets väg. När resurserna inte räcker till allt måste företagsledningarna göra hårdare och tydligare prioriteringar.

Programföretagen måste alltid hålla i minnet att det är produktion och utsändning av radio- och TV-program till den svenska allmänheten som utgör public service-verksamhetens kärna. Sidoverksamheter med anknytning till kärnverksamheten kan bedrivas om de bidrar till att

uppfylla målen för public service-uppdraget och i övrigt svarar mot de villkor som gäller för detsamma. Det vore däremot mindre lämpligt om sidoverksamheter får en sådan omfattning att kärnverksamheten utarmas. I valet mellan att hålla kärnverksamheten på en rimlig nivå och att bedriva en omfattande tilläggsverksamhet måste kärnverksamheten ges företräde.

## 15.2 Principer för reglering

I detta avsnitt behandlas det regelverk som utgör en av grunderna för det allmännas inflytande på public service-företagen. En fråga som särskilt belyses är om de regleringsmässiga förutsättningarna är de samma i de nya distributionsformer som kan antas bli aktuella den kommande tillståndsperioden. Dessutom behandlas frågor om uppföljning och granskning av programverksamheten.

I utredningsdirektiven anförs att jag skall överväga om det nuvarande sättet att beskriva programföretagens uppgifter är ändamålsenligt och om ordningen för att följa upp verksamheten är tillfredsställande. Genomgången av regelverket görs för att klargöra vilka de formella ramarna är och kan vara för verksamheten i en föränderlig mediesituation och vad som eventuellt måste framgå på annat sätt samt om det finns behov av ändring av gällande lagstiftning. Dessa frågor har betydelse för hur public service-uppdraget i praktiken kan formuleras inför kommande tillståndsperiod.

### 15.2.1 Regelstrukturen

Radio- och TV-lagen (1996:844), sändningstillstånd och anslagsvillkor är de huvudsakliga instrumenten för regeringens och riksdagens inflytande på den svenska radio och TV-verksamheten i allmänhetens tjänst. I riksdagens beslut i juni 1996 på grundval av den s.k. public service-propositionen återfinns bakgrund och motiv för nu gällande riktlinjer (prop. 1995/96:161, bet. 1995/96:KrU12, rskr. 1995/96:297).

#### Sändningstillstånd[1]

Tidigare uppfattades public service-uppdraget ofta som synonymt med avtalet mellan staten och public service-företagen. En viktig ändring i

[1] Se bilaga 5-7.

den nya radio- och TV-lagstiftning som trädde i kraft 1996 var att det dittills gällande systemet med avtal mellan staten och programföretagen ersattes med sändningstillstånd med tillhörande villkor. Det var bl.a. efter kritik från Lagrådet om att yttrandefrihetsbegränsningar (villkor för innehållet i sändningarna) genom avtal saknar stöd i regeringsformen som regeringen gjorde bedömningen att krav på enskilda företag istället skall gälla som villkor för själva sändningsrätten.

Enligt Radio- och TV-lagen får villkor av olika slag ställas på sändningar som regeringen meddelar tillstånd för, dvs. marksändningar i radio och TV. Den typ av villkor som får ställas återges i en villkorslista i lagen (3 kap. 2 §). Denna lista motsvarar i allt väsentligt de villkor angående sändningsrättens innebörd och innehållet i sändningarna som tidigare återfanns i avtalet mellan staten och programföretagen. Listan möjliggör både statens krav på SVT, SR och UR, men också de särskilda kraven i TV4:s sändningstillstånd. Sändningstillstånden gäller för tidsbestämda perioder, för närvarande fem år.

Vart och ett av programföretagen SR, SVT och UR har ett eget sändningstillstånd där villkoren består av fyra huvuddelar: allmänna bestämmelser, principer för innehållet i sändningarna, regler för genmäle och beriktigande samt villkor för reklam och sponsring.

Enligt sändningstillstånden har programföretagen följande övergripande uppdrag:

- Sveriges Radio AB har till uppgift att bedriva ljudradioverksamhet i allmänhetens tjänst
- Sveriges Television AB har till uppgift att bedriva marksänd TV-verksamhet i allmänhetens tjänst.
- Sveriges Utbildningsradio AB har till uppgift att bedriva programverksamhet inom utbildningsområdet i allmänhetens tjänst.

### Anslagsvillkor[2]

Programföretagen följer dessutom andra villkor. Verksamheten finansieras med TV-avgiftsmedel och riksdagen tar varje år ställning till TV-avgiftens nivå och storleken på medelstilldelningen. Medlen ställs därefter till företagens förfogande genom beslut av regeringen. I dag kallas dessa beslut om medelstilldelning för anslagsvillkor. Till besluten är, som namnet antyder, olika villkor kopplade som bl.a. reglerar vissa ekonomiska och organisatoriska frågor samt ger vägledning för företagens redovisning till statsmakterna. Flera av dessa villkor fanns före 1997 i avtalen mellan staten och programföretagen.

[2] Se bilaga 8-10.

I princip är regeringens möjligheter omfattande när det gäller vilka frågor som kan regleras i anslagsvillkoren; villkoren måste dock ha stöd i de allmänna riktlinjer för verksamheten som beslutats av riksdagen. Huvuddelen av villkoren gäller för hela tillståndsperioden, men beslut fattas, till skillnad från sändningstillstånden, i samband med medelstilldelningen i december varje år.

### Bolagsordning[3]

Ändringar i programföretagens bolagsordningar skall godkännas av regeringen. Enligt bolagsordningarna är föremålet för bolagens verksamhet att *bedriva rundradioverksamhet*[4] *och därmed förenlig verksamhet* (samma formulering för radio och TV, för UR dessutom ”*inom utbildningsområdet*”). I övrigt ingår bestämmelser om aktiekapital, styrelsens arbetsordning, revision, bolagsstämman, likvidation m.m. Regeringen skall också godkänna ändringar i dotterföretagens bolagsordningar, dvs. Radiotjänst i Kiruna AB och Sveriges Radio Förvaltnings AB. Ändringar i bolagsordningen måste ha stöd i de allmänna riktlinjer riksdagen fattat beslut om. Programföretagens bolagsordningar ändrades senast år 1993.

I princip kan företagens bolagsordningar användas som ett mer aktivt instrument än hittills för att klargöra programföretagens uppdrag, om sådana ändringar blir nödvändiga som en följd av riksdagens beslut om riktlinjer för kommande tillståndsperiod.

### Övriga regeringsbeslut m.m.

Reglering via lag, bolagsordning, sändningstillstånd och anslagsvillkor är inte de enda instrumenten för styrning av public service-företagens verksamhet. Regeringen har även annan beslutkompetens, t.ex. att

- utse styrelseledamöterna i den Förvaltningsstiftelse som äger public service-företagen,
- utse ordförande samt en suppleant i respektive programföretags styrelse,

[3] Se bilaga 11-13.

[4] Begreppet ”rundradio” användes i den tidigare radiolagen ända sedan dess tillkomst. ”Radio” är en teknisk term som även innefattar TV-mediet. I den nya Radio- och TV-lagen har begreppet rundradio utgått och ersatts av ljudradio och TV. En följdändring av språkbruket i bolagsordningarna är därför motiverad.

- godkänna ändringar i Förvaltningsstiftelsens stiftelseförordnande,
- godkänna att programföretagen startar nya programkanaler, samt att
- besluta om beräkningsgrunden för det särskilda kompensationsindex som gäller för programföretagens medelstilldelning (se kap 12).

Dessutom har regeringen naturligtvis möjlighet att genom proposition lämna förslag till riksdagen om ändringar av riktlinjer för verksamheten även under pågående tillståndsperiod. Några färska sådana exempel är som vi sett riksdagens beslut om sändningstillstånd för digital marksänd TV för SVT och UR, särskilda medel till samtliga programföretag för satsningar på ny distributionsteknik m.m., särskilda medel till SVT för satsningar på kvalitetsproduktion och medel till SR för att värna mångfald och kvalitet (se kap. 13).

Programföretagens ägare – Förvaltningsstiftelsen – formulerar inga villkor eller regler för public service-verksamheten, förutom vad som gäller för den koncernredovisning som görs för de tre bolagen.

### Granskning av programverksamheten

Granskningsnämnden för radio och TV (tidigare Radionämnden) har till uppgift att genom efterhandsgranskning övervaka att programföretagen utövar sin sändningsrätt i enlighet med bestämmelserna i Radio- och TV-lagen och villkoren i sändningstillstånden samt att besluta om sanktioner vid bristande efterlevnad av reglerna. Nämndens granskning av program sker efter anmälan eller på eget initiativ.

Nämnden har dock inte någon motsvarande rätt att kontrollera efterlevnaden av public service-företagens anslagsvillkor (se kap. 16).

Nämnden är en statlig myndighet som består av en ordförande och sex ledamöter samt fem suppleanter som alla utses av regeringen. Ordföranden och vice ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Hos nämnden finns en direktör som är chef för myndigheten. Granskningen av public service-företagens programverksamhet utgör en betydande del av nämndens verksamhet, som också finansieras till två tredjedelar med TV-avgiftsmedel.

Nämnden kan fatta tre slags beslut:

- *friande* – programföretaget har inte handlat i strid med någon bestämmelse i lag eller tillståndsvillkor
- *kritiserande* – sändningarna har brustit i förhållande till någon bestämmelse, men bristen är inte så allvarlig att det föreligger något brott mot aktuell bestämmelse
- *fällande* – programföretaget har brutit mot en eller flera av tillämpliga bestämmelser.

Alla ärenden av principiell karaktär avgörs vid sammanträde i nämnden. Besluten kan vara friande eller fällande och genom dessa beslut skapas en praxis som programföretagen sedan har att följa. Nämndens ordförande kan själv fatta beslut om enklare typer av regelbrott där en tydlig nämndpraxis finns. Även myndighetens direktör kan fatta beslut på nämndens vägnar. Detta sker dock enbart i fråga om helt friande beslut och där det står helt klart att det anmälda programmet inte strider mot programreglerna. Detta är den vanligaste beslutsnivån; direktören fattar beslut i ca 70 procent av alla ärenden.

Om ett programföretag brutit mot en bestämmelse finns olika sanktionsmöjligheter. Om ett brott skett avseende bestämmelserna om annonser, sponsring och otillbörligt gynnande kan nämnden ansöka hos länsrätten om att en särskild avgift skall påföras. Avgiften fastställs till lägst 5 000 kronor och högst 5 miljoner kronor.

Vid brott mot bestämmelserna om saklighet, opartiskhet, mediets genomslagskraft, intrång i privatlivet m.m. kan dock ingen ekonomisk sanktion tillgripas. I stället kan nämnden förelägga den som fällts att offentliggöra nämndens beslut i sina sändningar.

### Redovisning och revision

Programföretagen lämnar i egenskap av aktiebolag en Årsredovisning i enlighet med Årsredovisningslagen. Mot bakgrund av att staten inte är ägare av programföretagen är Förvaltningsstiftelsen mottagare av Årsredovisningen. Årsredovisningen utgör alltså inte formellt en del av den återrapportering till regering och riksdag som företagen lämnar. Denna sker i stället genom att programföretagen är ålagda att särskilt redovisa hur man uppfyllt sitt public service-uppdrag i de särskilda public service-redovisningarna. Därtill kommer att programföretagen lämnar Budgetunderlag (tidigare Anslagsframställan) inför regeringens budgetprocess varje år. I SVT:s budgetunderlag lämnas också en redovisning av rundradiorörelsens ställning det senaste året samt de tre programföretagens bedömning av behovet av TV-avgiftshöjning för kommande år.

Regeringen utser två revisorer och två revisorssuppleanter i Förvaltningsstiftelsen. Därtill utser regeringen en av revisorerna i Förvaltningsstiftelsen att vara revisor även i programföretagen. Dessutom utser bolagsstämman i enlighet med Aktiebolagslagen ytterligare en auktoriserad revisor i programföretagen, som således har två revisorer samt två suppleanter. För Rundradiorörelsen gäller att Riksrevisions-

verket årligen granskar RIKAB:s förvaltning av rundradiorörelsens medel.[5]

Revisorerna utgår i sin granskning från Aktiebolagslagen, Årsredovisningslagen, bolagsordningen och i viss mån programföretagens anslagsvillkor (se kap. 16). Revisorerna har även som särskilt uppdrag från Förvaltningsstiftelsen att granska underlaget till de av bolagen framtagna public service-redovisningarna.

*Figur 15.1.* Styrning och granskning av public service-verksamheten.

[5] Avtal mellan staten och RIKAB om förvaltning av rundradiomedlen 1997-12-04.

### 15.2.2 Programföretagens planer och önskemål angående nya verksamheter

Här redovisas programföretagens allmänna synpunkter till utredningen på frågan om programverksamhet m.m. i de nya verksamhetsformer som kan antas bli aktuella under nästa tillståndsperiod. Se också kap. 9 om företagens närmare önskemål när det gäller framtida distributionsformer.

*Sveriges Television*

SVT har till utredningen redovisat att man avser utveckla sin verksamhet till att i ökad omfattning avse även områden som i dag ligger utanför det som kan regleras i sändningstillstånd och anslagsvillkor. SVT bedriver redan i dag försöksverksamhet eller utveckling inom bl.a. onlineverksamhet som innefattar tjänster och programerbjudanden via Internet med bl.a. information om SVT, programupplysningar, nyhetsutsändningar, diskussionsforum samt fördjupande information kopplad till enskilda TV-program.

På dessa områden gäller, skriver SVT, samma villkor som för andra företag. SVT anser att företaget fortsatt bör få verka inom nya medieområden på samma villkor som andra företag. Några detaljföreskrifter för just SVT:s verksamhet bör, enligt SVT, inte införas. SVT anser dock att företaget även inom nya medieområden bör bedriva ”en bred verksamhet som är i allmänhetens tjänst. SVT utbud skall därvid präglas av de centrala värderingar som förknippas med företaget. Kärnvärden som oberoende, integritet, kvalitet och allsidighet skall genomsyra verksamheten”.

SVT anser således att några formella regler för innehållet inte är önskvärda när företaget bedriver verksamhet på andra områden än traditionella radio- och TV-sändningar, exempelvis på Internet. Denna uppfattning ger SVT också uttryck för i sitt remissvar på Konvergensutredningens betänkande.[6] Där skriver SVT bl.a. att man ser nackdelar med en princip som innebär att företaget på nya verksamhetsområden skulle vara bundna av de regler och riktlinjer som gäller inom nuvarande verksamhet som har radio- och TV-lagen som grund. SVT hävdar att företaget måste kunna arbeta under skilda principer inom olika verksamhetsområden.

[6] SVT. Yttrande över betänkandet Konvergens och förändring (SOU 1999:55), 1999-09-27

*Sveriges Radio*

SR redovisar att man inför nästa tillståndsperiod önskar ha tillgång till olika distributionsformer för att erbjuda publiken god service och för att kunna konkurrera med andra medier i tider av ökad konkurrens. I dag distribueras SR:s program huvudsakligen i marksändningar, men i viss mån också via satellit (Radio Sweden) och på Internet.

SR:s verksamhet på Internet i dag utgörs i första hand av information och marknadsföring av SR:s program samt bakgrunder och kompletteringar till programmen. Även ljudtjänster som nyheter och aktualiteter förekommer i viss utsträckning, vilket bl.a. möjliggör för lyssnare i Sverige såväl som i andra länder att ta del av t.ex. nyhetssändningar. SR bedriver också ett utvecklingsarbete för nya tjänster inom såväl digitala sändningar (DAB) som på Internet. SR har i sitt underlag till utredningen inte specifikt berört frågan om reglering av de nya tjänster som den tekniska utvecklingen möjliggör. SR:s inställning är dock att de regler som gäller för nuvarande sändningar i princip bör gälla oavsett distributionsform.

*Sveriges Utbildningsradio*

Även för UR gäller att företaget i framtiden vill finnas på olika distributionsplattformar för att kunna nå publiken med det material företaget har att erbjuda och kunna utnyttja interaktiva tjänster i utbildningssammanhang. För UR:s del är sändningar med digital teknik såväl i radio som TV aktuella redan i dag, då UR utnyttjar sändningsutrymme i SR:s och SVT:s sändningar. UR har sändningstillstånd såväl för marksänd digital radio och TV som för satellitsändningar. UR:s Internetverksamhet används för information, programfördjupning, kommunikation och i viss mån distribution. UR:s inställning är att samma regler som gäller för dagens sändningar i princip bör gälla oavsett distributionsform. UR anser dock att vad gäller nya medier är det betydelsefullt att företaget kan delta i olika samarbeten och nätverk med olika utbildningsanordnare, liksom att kunna söka allmänna medel.

## 15.3 Vad omfattar regelverket i dag?

Den huvudsakliga uppgiften för SR, SVT och UR är att producera radio- och TV-program och göra dessa tillgängliga för hela den svenska allmänheten (kärnverksamheten). Vilken sändningsteknik som används kan sägas vara sekundärt. En grundpelare i public service-uppdraget och

för svensk radio- och TV-politik överhuvudtaget har dock varit att sändningarna skall kunna tas emot av alla utan särskild kostnad utöver erlagd TV-avgift. Av detta skäl har valet av sändningsteknik kommit att bli betydelsefullt. När radio och senare TV introducerades fanns bara ett sätt att nå hela befolkningen, dvs. genom ett väl utbyggt sändarnät på marken. Under lång tid var radio- och TV-sändningar liktydigt med sändningar i marknätet. Även i dag gäller att marknätet är den enda distributionsform som i praktiken når hela landet, men marksändningar är inte längre den enda sändningsformen (se kap. 9).

Hittills har verksamheten inom SR, SVT och UR relativt enkelt kunnat regleras i sändningstillstånd och anslagsvillkor. De verksamheter som kan regleras i sändningstillstånden gäller dock, som framgått tidigare, endast för sändningar som sker med tillstånd från regeringen, dvs. marksänd radio och TV. Programföretagen är ålagda att ha en teknisk räckvidd i detta sändarnät på minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen.

En viktig del i utvecklingen av den svenska public service-verksamheten sedan 1950-talet är att sändningarna har utökats genom att nya radio- och TV-kanaler successivt etablerats. Vid inledningen av nuvarande tillståndsperiod disponerade public service-företagen två rikstäckande TV-kanaler, varav en medger regional täckning samt fyra rikstäckande radiokanaler (fem med Radio Sweden), varav en består av sändningar i 25 lokala områden. För distribution av sändningarna till svenska hushåll har hittills det analoga marksända nätet använts för såväl radio som TV.

Under nuvarande tillståndsperiod har det skett en förhållandevis dramatisk förändring i detta avseende, dels på grund av den tekniska utvecklingen, dels på grund av beslut av riksdag och regering. För både radio och TV sker i dag dessutom sändningar med digital sändningsteknik i marknätet (för radio sedan 1995 och för TV sedan 1998) och via satellit. Sändningsmöjligheterna har alltså ökat kraftigt. Två helt nya rikskanaler, en i radio (P7 Finska) och en i TV (SVT24) har startat i samband med införandet av digital sändningsteknik i marknätet och för SVT:s del också fem regionala kanaler. Än så länge är såväl digital radio som TV i en introduktionsfas där riksdagens beslut innebär att sändningarna i dag skall vara utbyggda för att nå ungefär hälften av befolkningen (se kap. 9).

Alla tre programföretag bedriver också verksamhet på Internet, även om Internet ännu inte på allvar blivit en distributionsform för radio- och TV-program. I huvudsak används Internet som ett komplement till programverksamheten i radio och TV. Inom en inte alltför avlägsen framtid kan sändningar också komma att ske via olika bredbandsnätverk och liknande. Osäkerheten är, som tidigare konstaterats, stor när det

gäller hur fördelningen mellan olika distributionsformer kommer att se ut i framtiden.

Dessa förändringar får konsekvenser såväl för regelverken som för programföretagen och publiken. Det kan tyckas rimligt att samma regler skall gälla för public service-företagens programverksamhet oberoende av på vilket sätt programmen distribueras. Av följande redovisning framgår dock att detta inte är fallet.

I det följande redovisas de huvudsakliga distributionsformer för radio och TV och andra verksamheter som kan antas bli aktuella under nästa tillståndsperiod och i vilken mån dessa kan regleras med hjälp av tillgängliga styrinstrument eller om behov av regeländringar finns.

## 15.4 Regelverkets tillämplighet i olika verksamhetsformer

**Marksändningar**

Enligt Radio- och TV-lagen krävs regeringens tillstånd för att sända radio- och TV-program med hjälp av radiovågor på frekvenser under 3 gigahertz. Det saknar betydelse för lagens tillämplighet om sändningen är analog eller digital. Radio- och TV-sändningar med marksänd digital teknik lyder alltså under samma lagstiftning som dagens analoga marksändningar. Därmed kan även dessa sändningar regleras i företagens sändningstillstånd. I dag gäller två olika sändningstillstånd för SVT:s och UR:s digitala sändningar. För SR, som redan 1995 inledde sändningar med digital teknik, ingår dessa redan i ett och samma sändningstillstånd.

Konvergensutredningen (SOU 1999:55) pekade på ett antal möjliga konsekvenser av den pågående konvergensutvecklingen för radio- och TV-lagstiftningen. I förhållande till Radio- och TV-lagens tillämpningsområde gäller detta bl.a. frågan om vad som utgör ljudradio och television i lagens mening. På sikt kommer sändningarna att innehålla en rad nya tjänster som integreras med traditionell radio och TV och en fråga är om dessa nya tjänster skall anses falla inom ramen för det Radio- och TV-lagen reglerar eller inte. Varken förarbetena, Granskningsnämndens praxis eller tillståndsgivningen för digitala TV-sändningar i marknätet ger, enligt utredningen, någon närmare vägledning i detta avseende, varför rättsläget, enligt utredaren, måste bedömas som oklart.

Vidare medför utvecklingen, enligt utredningen, vissa tillämpningsproblem vad gäller kravet på att sändningarna av radio och TV-program skall vara riktade till allmänheten. De tjänster som kommer att

tillhandahållas i digitala radio- och TV-sändningar kommer i olika utsträckning att omfatta inslag av såväl sändningar som är riktade till allmänheten som sändningar som sker på begäran, dvs. som startas av mottagaren (interaktivitet). Vad som för tittare och lyssnare kan framstå som en och samma tjänst kan följaktligen i realiteten bestå av olika kommunikationselement som kan medföra att Radio- och TV-lagen endast växelvis är tillämplig. En konsekvens skulle kunna vara att reglerna för sändningarnas innehåll endast har begränsad tillämplighet på det innehåll som publiken faktiskt får del av genom sändningarna, t.ex. att den som så önskar inte kan få en sändning prövad med anledning av villkoren om saklighet och opartiskhet. Utredningen bedömer att Granskningsnämnden med nuvarande utformning av regelverket sannolikt kommer att få göra komplicerade analyser av på vilket sätt olika sändningar skett för att kunna avgöra sitt mandat i förhållande till de nya tjänster som förmedlas inom ramen för radio och TV-sändningar.

Utredaren konstaterar att det finns ett behov av en samordning av lagstiftningen på bl.a radio- och TV-området och teleområdet. Målet bör vara att så långt möjligt skapa en gemensam reglering av radio- och TV-respektive televerksamheter. Utredaren lämnade dock inga konkreta förslag om hur detta bör ske.[7]

**Satellitsändningar m.m.**

För satellitsändningar gäller endast de allmänna reglerna i Radio- och TV-lagen. Eftersom satellitsändningar sker på högre frekvenser än 3 gigahertz gäller inte någon tillståndsplikt och därför kan heller inte enligt nuvarande bestämmelser några tillståndsvillkor ställas upp. Detta innebär att SVT:s sändningar i satellit i dag inte är underkastade samma regler som de traditionella sändningarna i marknätet. Än så länge sänder SVT samma utbud via satellit som i marknätet, varför sändningarna i vilket fall som helst omfattas av lagstiftningen. Men i det fall SVT skulle sända exklusivt material i satellit skulle alltså dessa sändningar formellt inte omfattas av SVT:s sändningstillstånd, exempelvis reglerna om saklighet och opartiskhet eller förbud mot reklam.

Frågan om att samma regler bör gälla för public service-företagens program oberoende av sändningssätt har varit föremål för prövning av regeringen tidigare. Regeringen föreslog i en promemoria 1998 att Radio- och TV-lagen skulle kompletteras med en bestämmelse som ger regeringen rätt att föreskriva villkor för satellitsändningar som bedrivs av TV-avgiftsfinansierade programföretag (Ds 1998:5). Bakgrunden var

[7] Konvergensutredningen lämnade sitt betänkande i april 1999.

att SVT 1997 givits rätt att sända satellit för att nå allmänheten i Sverige.

Regeringen konstaterade i den lagrådsremiss som följde att det får anses mindre tillfredsställande om de regler som gäller för public service-företagen har olika formell status och övervakas på olika sätt om sändningarna sker över marksändare eller enbart via satellit. I dessa situationer bör inte klagomål från tittare över t.ex. bristande opartiskhet hanteras på olika sätt beroende på vilken distributionsmetod som använts. För att public service-företagens sändningar skulle komma att behandlas på samma sätt oberoende av sändningssätt föreslog därför regeringen att Radio- och TV-lagen skulle kompletteras med en bestämmelse som innebär att regeringen kan ställa villkor som motsvarar tillståndsvillkoren för tillståndspliktiga marksändningar även i de fall då dessa företag sänder över satellit eller med någon annan trådlös sändningsmetod som inte kräver tillstånd (prop. 1997/98:184 s. 69 f).

Lagrådet avstyrkte regeringens förslag. För det första ansågs förslaget inte ha stöd i Yttrandefrihetsgrundlagen, där det framgår att villkor är något som skall vara förenat med tillstånd, vilket inte gäller för satellitsändningar. Ett annat skäl var att förslaget närmast skulle innebära att man bakvägen begränsar den etableringsfrihet som gäller för satellitsändningar genom att uppställa villkor för sändningarna. Ytterligare ett skäl var att det saknas sanktioner om villkoren inte följs och att den föreslagna bestämmelsen skulle avvika från regleringen i lagen i övrigt.

Lagrådet anförde vidare att det faktum att det överhuvudtaget kommer i fråga att ställa villkor för andra program (sändningar) från SVT än de tillståndspliktiga, hänger samman med att även dessa program är finansierade med TV-avgiftsmedel. Detta tyder, enligt lagrådet, på att den logiska lösningen kan vara att villkoren istället utformas som anslagsvillkor.

Regeringen gjorde mot bakgrund av detta bedömningen att lagrådets kritik var befogad och att lagrådsremissens förslag till ändring i Radio- och TV-lagen därför inte borde genomföras. Något särskilt anslagsvillkor angående innehållet i SVT:s satellitsändningar har heller inte ställts.

Inte heller text-TV-sändningar omfattas av tillståndsplikt enligt Radio och TV-lagen. Granskningsnämnden för radio och TV har 1999 i ett ärende rörande TV4 prövat om kraven på opartiskhet och saklighet samt förbud mot åsiktsreklam är tillämpliga på den del av TV4:s sändningsverksamhet som består i sändningar av sökbar text-TV (Beslut 1999-11-24, SB 398/99). Nämnden konstaterade att eftersom det inte krävs tillstånd för sändningar av sökbar text-TV som sänds från radiosändare som används för tillståndspliktiga sändningar så gäller heller inte villkoren i TV4:s sändningstillstånd om opartiskhet och saklighet

eller förbud mot åsiktsreklam för text-TV-sändningarna. Av detta kan slutsatsen dras att inte heller villkoren i SVT:s sändningstillstånd är formellt tillämpliga på företagets text-TV-sändningar, vilket i teorin skulle kunna innebära att SVT exempelvis kan sända reklam i text-TV.

**Internet**

Som konstaterats är alltså de villkor som i dag gäller för public service-företagens radio- och TV-sändningar inte formellt tillämpliga på material som publiceras på annat sätt än via etersändningar (tillståndspliktig verksamhet), t.ex. på text-TV eller i satellit. SVT:s tillståndsvillkor är heller inte tillämpliga på material som publiceras på Internet, t.ex. information på SVT:s hemsida.

Granskningsnämnden prövade 1999 ett ärende där en anmälare bl.a. riktat kritik mot det sätt på vilket ett inslag i SVT:s program *Reportrarna* marknadsförts på företagets hemsida (SB 363/99). Nämnden konstaterade i sitt beslut att beskrivningen av ett avsnitt i ett TV-program på SVT:s hemsida inte är något som nämnden kan pröva. Av beslutet framgår inte varför, men det torde, liksom i fallet med text-TV, bero på att SVT:s verksamhet på Internet inte omfattas av tillståndsplikt och att företagets sändningstillstånd och dess villkor därför inte är tillämpliga.

När public service-företagen tillhandahåller material på Internet sker detta således på i princip samma villkor som för vem som helst, dvs. det finns inget i regelverket, vare sig i Radio- och TV-lagen eller i sändningstillståndet som föreskriver på vilka villkor detta skall ske. Grundläggande regler för public service-företag som opartiskhet och saklighet, rätt till genmäle, förbud mot reklam m.m. gäller inte. Jag utgår emellertid från att företagen redan i dag bedriver verksamheten på ett sätt som står i överensstämmelse med de regler som gäller för företagen i övrigt.

Programföretagens framtida användning av Internet kan tänkas vara av olika inriktning och omfattning:

- Internet kan användas som ett *komplement* till radio och TV-sändningarna. På företagens webbplatser erbjuds en ingång till material i anslutning till radio- och TV-programmen, t.ex. i form av mervärdesskapande bakgrundsinformation, fördjupningsmaterial m.m. Internet kan också fungera som returkanal för tittarnas och lyssnarnas kommunikation med programföretagen, t.ex. i utbildningsprogram, diskussionsforum m.m.
- Internet kan dessutom användas som *distributionsform* för samma radio- och TV-program som sänds i marknätet, dvs. en parallell-

sändning av exempelvis nyhetssändningar för att ytterligare öka tillgängligheten till företagens programutbud.

- Publiken skulle kunna erbjudas möjlighet att beställa (on demand) program från företagens *programarkiv*, antingen de senast sända programmen, t.ex. nyhetssändningar eller i förlängningen hela eller delar av programföretagens samlade arkiv. Detta förutsatt att ekonomiska, tekniska och upphovsrättsliga frågor för sådan vidareanvändning får en lösning.
- Företagen kan välja att publicera *exklusivt material* på Internet, dvs. annat programinnehåll än det som sänds i de ”vanliga” radio- och TV-kanalerna.

I någon mån används Internet på flera av dessa sätt redan i dag i olika utsträckning inom programföretagen. Än är emellertid tekniken bakom Internet eller sättet det distribueras på inte jämförbar med traditionella sändningar av radio och TV. Internet når dessutom långt ifrån alla svenskar. För att Internet skall bli ett verkligt alternativ för radio och TV krävs att tekniken utvecklas, att infrastrukturen för att distribuera Internet byggs ut och naturligtvis att svenska folket i stor utsträckning har tillgång till utrustning och uppkoppling. Beroende på den tekniska utvecklingen och publikens beteende kan dessa och andra sätt att använda Internet få stora konsekvenser för public service-företagens framtida verksamhet.

Om regering och riksdag anser att grundläggande reglering bör gälla även när public service-företagen bedriver publicistisk verksamhet på Internet krävs ändringar i gällande lagstiftning. Vid en eventuell översyn av lagstiftningen bör uppmärksammas i vilken mån sådana ändringar skulle vara förenliga med nuvarande förutsättningar i Yttrandefrihetsgrundlagen. Se också kap. 16 om finansiering av företagens Internetverksamhet.

### *Synpunkter från Granskningsnämnden för radio och TV*

Jag har under utredningsarbetet bett Granskningsnämnden för radio och TV inkomma till utredningen med synpunkter på ett antal frågor i nuvarande public service-uppdrag, nämndens uppgifter m.m. Bland de frågor jag velat få nämndens synpunkter på finns frågan om huruvida den reglering som i dag gäller för marksänd radio och TV i tillämpliga delar kan och bör tillämpas även för public service-företagens verksamhet i andra distributionsformer, exempelvis i satellitsändningar och på Internet.

Nämnden framhåller i sitt yttrande att det skulle kunna skada tilltron till public service-företagens kärnverksamhet om de exempelvis skulle kunna vara partiska eller osakliga i program som distribueras via satellit eller på Internet (Dnr 162/00-15). Enligt nämndens uppfattning bör program som distribueras på dessa sätt, inklusive text-TV, följa tillämpliga innehållsregler, dvs. i första hand opartiskhet och saklighet, men kanske även villkoren om respekt för privatlivet, hänsyn till mediernas särskilda genomslagskraft samt beriktigande och genmäle. Nämnden pekar på att möjligheten att ställa sådana villkor kräver ändring i gällande lagstiftning.

## 15.5 Sammanfattande bedömning

Public service-uppdraget grundas, inte uteslutande, men till stora delar på ett regelverk. Under lång tid gällde radiolagen samt avtal mellan staten och programföretagen. I dag gäller en ny lagstiftning, Radio- och TV-lagen, som medger att sändningstillstånd får förenas med villkor. Många av de regler som är förknippade med radio och TV i allmänhetens tjänst, t.ex. att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt, att sändningarna skall vara reklamfria och präglas av ett mångsidigt utbud etc. kan lätt tas för givna. I grunden säkerställs detta genom svensk lagstiftning. Publikens rätt att få en sändning prövad hos Granskningsnämnden för radio och TV kräver också en ändamålsenlig reglering, anpassad till den tekniska utvecklingen.

Den digitala tekniken kommer att kräva viktiga ställningstaganden av statsmakterna inför och sannolikt också under nästa tillståndsperiod. De vägval som görs kommer att få stor betydelse för public service-verksamhetens framtida villkor.

Generellt är en utveckling mot att public service-företagens program och tjänster görs tillgängliga på flera sätt än tidigare positiv för publiken. Samtidigt bör man beakta att alla nya distributionsformer ännu inte är tillgängliga för alla. Traditionella radio- och TV-sändningar når i dag i princip samtliga hushåll i Sverige. Nära nog samtliga hushåll tar dessutom del av public service-företagens sändningar i dess traditionella form. Frågan om att använda nya distributionsformer är givetvis också en fråga om resurser. Public service-företagens kärnverksamhet finansieras med TV-avgiftsmedel. Det finns gränser för hur mycket medel som kan fås på denna väg, varför ett balanserat förhållningssätt i fråga om ett vidgat uppdrag till nya verksamheter blir nödvändigt.

Jag kan konstatera att de regleringsmässiga förutsättningarna är olika beroende på vilket sätt programföretagen publicerar material. Av den genomgång som gjorts kan jag dra slutsatsen att regeringen i dagsläget

inte kan ställa upp särskilda villkor för SVT:s eller övriga programföretags sändningar som sker via exempelvis satellit, text-TV eller Internet. Den tekniska utvecklingen kan därmed få sådana konsekvenser att innebörden i public service-uppdraget riskerar att tunnas ut i takt med att allt fler distributionsformer används.

Att Internet används som ett komplement till radio- och TV-programmen bör i sammanhanget vara relativt oproblematiskt. Internet blir då ytterligare ett led i att öka tillgängligheten till företagens programverksamhet och skapa ett mervärde genom fyllig information och ökade möjligheter till kommunikation mellan publiken och företagen. Däremot bör, enligt min mening, regering och riksdag noga överväga om public service-företagens verksamhet på Internet bör utvidgas till att omfatta helt nytt material, dvs. material utan någon anknytning till radio- och TV-programmen. Enligt min mening är det olämpligt att de grundläggande regler som alltjämt bör gälla för public service-verksamheten, t.ex. kraven på saklighet och opartiskhet och förbud mot reklam inte är tillämpliga i den mån företagen sänder i nya distributionsformer. Principen bör vara att samma regler så långt möjligt gäller för sändningarna oavsett distributionsform.

I den mån slutsatsen av regeringens och riksdagens överväganden blir att allmän public service-reglering som exempelvis saklighet och opartiskhet, hänsyn till mediets genomslagskraft, reklamförbud m.m. bör gälla även för sådan verksamhet krävs ändringar i gällande lagstiftning. I sammanhanget krävs en ingående analys av i vilken mån Yttrandefrihetsgrundlagen medger sådana ändringar. En prövning av förutsättningarna för sådan reglering bör, enligt min mening, göras skyndsamt så att förutsättningarna för public service-företagen kan klargöras vid inledningen av en ny tillståndsperiod.

I den mån det skulle visa sig att sådana regler inte kan ställas genom lagstöd får riktlinjer för public service-företagen eventuellt formuleras i annan ordning, exempelvis genom anslagsvillkor eller i företagens bolagsordningar.

I kap. 16 behandlar jag frågan om finansiering av företagens kärnverksamhet respektive olika sidoverksamheter.

## 15.6 Övriga regleringsfrågor

*Sponsring*

I direktiven nämns att jag skall överväga om det finns anledning att förändra förutsättningarna för SVT att sända sponsrade program. SVT har i sitt underlag till utredningen tagit upp dessa frågor. SVT anser för det första att rätten att använda sponsring för sportsändningar och vissa större evenemang bör behållas även i fortsättningen. SVT konstaterar dock att vissa förtydliganden bör ske, bl.a. vad gäller de tvister som uppstått i tolkningen av gällande regelverk mellan SVT och Granskningsnämnden för radio och TV.

Jag har inte haft möjlighet att göra en grundlig analys av de juridiska frågor som en översyn av sponsringsreglerna skulle kräva. Jag kan dock konstatera här, liksom tidigare, att det finns anledning att i utredningssammanhang överväga de ändringar i Radio och TV-lagen som kan bli nödvändiga för att klargöra rättsläget vad gäller sponsorsmeddelanden. De frågor SVT tagit upp bör därför, enligt min mening, kunna hanteras inom ramen för en sådan utredning.

Vad gäller omfattningen av SVT:s möjligheter att sända sponsrade program har jag dock inte funnit anledning att begränsa dessa i förhållande till vad som gäller i dag. SVT bör, enligt min mening, även i fortsättningen ha möjlighet att sända sponsrade program dels när det gäller sportevenemang, dels i fråga om vissa program som direktsänds till flera länder.

*Möjlighet att informera om andra företags program*

Enligt tillståndsvillkoren får programföretagen inte sända reklam. Förbudet omfattar inte sponsringsmeddelanden, reklam för egen programverksamhet, utbildningsmaterial eller andra liknande produkter med anknytning till programmen. Granskningsnämnden har bedömt att villkoret inte ger t.ex. SR rätt att sända programinformation för program i SVT eller vice versa. Enligt utredningsdirektiven skall jag överväga om det aktuella villkoret har en lämplig utformning.

I detta avseende anser jag inte att det finns någon anledning eller behov av att göra ändringar i Radio- och TV-lagen. Det kan, enligt min mening, knappast ha varit avsikten att förbjuda korshänvisningar mellan public service-företagens verksamheter. Det är tvärtom viktigt att public service-företagen på detta enkla sätt kan ge publiken ökad information om det programutbud som erbjuds i samtliga public service-kanalers utbud. Mot bakgrund av Granskningsnämndens bedömning av

utformningen av dagens tillståndsvillkor bör dock det aktuella villkoret för kommande tillståndsperiod formuleras så att företagen inte hindras att informera publiken om varandras program.

### 15.6.1 Ordningen för uppföljning och granskning av programverksamheten

Efterlevnaden av radio- och TV-lagens bestämmelser och programföretagens tillståndsvillkor övervakas av Granskningsnämnden för radio och TV genom efterhandsgranskning. Någon motsvarande rätt för Granskningsnämnden att kontrollera anslagsvillkorens efterlevnad föreligger dock inte. Denna uppgift ligger istället på regeringen.

Programföretagen är dessutom ålagda att årligen redovisa hur man uppfyllt sitt uppdrag i särskilda s.k. public service-redovisningar. Dessa redovisningar lämnas till Granskningsnämnden för en bedömning av om de ger statsmakterna och allmänheten ett tillräckligt underlag för en bedömning av om företagen levt upp till sina uppdrag.

Modellen med en tydlig redovisning i efterhand av genomförd verksamhet i public service-företagen har många förtjänster. Utgångspunkterna för redovisningen utgörs av företagens sändningstillstånd och anslagsvillkor. Det är programföretagens styrelser och ledningar som har ansvaret för att verksamheten bedrivs i enlighet med angivna riktlinjer och det är, enligt min mening, lämpligt att respektive företag också ansvarar för en årlig redovisning av hur uppdraget genomförts. Därefter genomför Granskningsnämnden en bedömning av det redovisade materialet. Jag anser att dessa förhållanden innebär en tydlig ansvarsfördelning mellan staten och programföretagen vad gäller styrning, redovisning och granskning.

Såväl Granskningsnämnden som de tre programföretagen anser att ordningen med att nämnden i efterhand granskar om innehållet i sända program skett i enlighet med lagar och regler är ändamålsenlig och bör gälla också i framtiden. Samma bedömning görs när det gäller ordningen med att företagen årligen lämnar en public service-redovisning som granskas av Granskningsnämnden.

Jag har i utredningsarbetet inte funnit några argument som talar emot denna ordning. Att Granskningsnämnden genom efterhandsgranskning av program övervakar efterlevnaden av tillståndsvillkoren och lagbestämmelserna om sändningarnas innehåll samt har uppgiften att granska företagens public service-redovisningar bör, enligt min mening, gälla även fortsatt.

Jag har inte prövat frågan om hur de närmare riktlinjerna för dessa redovisningar bör vara utformade. Jag vill dock uppmärksamma regering

och riksdag på det faktum att programföretagen lägger ner ett omfattande arbete på public service-redovisningarna. Det är min bedömning att dokumenten har ett högt informationsvärde, men tenderar att bli mycket omfattande. En av anledningarna till detta är detaljrikedomen i sändningstillstånd och anslagsvillkor. Programföretagen har framfört önskemål om att det inför nästa tillståndsperiod bör göras en bedömning av om dokumenten har rätt inriktning. Detta bör, enligt min mening, vara en fråga för regeringen och programföretagen att komma överens om inför arbetet med att formulera de närmare riktlinjerna i sändningstillstånd och anslagsvillkor inför kommande tillståndsperiod.

Jag kan dock konstatera att, även om redovisningarna kan förenklas, så har företagen en viktig uppgift att tillhandahålla ett omfattande material om programverksamheten, inte minst som underlag för utomståendes bedömningar och för den fria forskningen.

Frågor om redovisning och revision i övrigt behandlas i kap. 16.

### 15.6.2 Särskild lagstiftning för public service-verksamheten?

Ett sätt att förtydliga public service-företagens uppgifter och att på ett mer långsiktigt sätt garantera verksamhetens självständiga ställning skulle kunna vara att slå fast de grundläggande principerna för verksamheten i en särskild lagstiftning. Som framgått av detta kapitel är fördelningen av villkor mellan de styrinstrument som i dag tillämpas något oklar.

Syftet med en särskild lagstiftning skulle inte vara att ytterligare stärka statsmakternas inflytande på verksamheten, utan tvärtom att garantera en långsiktighet genom en grundläggande reglering som förstärker verksamhetens självständighet i förhållande till statsmakterna och andra intressen i samhället. Exempel på förhållanden som skulle kunna regleras på detta sätt är villkor som säkerställer att företagen har *rätt* att bedriva radio- och TV-sändningar i allmänhetens tjänst, att företagen skall finansieras via TV-avgiftsmedel, att sändningsverksamheten skall utövas sakligt och opartiskt och bedrivas självständigt i förhållande till staten, olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället och att sändningsrätten skall bedrivas med beaktande av att en vidsträckt yttrande- och informationsfrihet skall råda i radion och televisionen. Riktlinjerna skulle också kunna omfatta mer beständiga villkor om att public service-företagens programutbud skall präglas av mångsidighet, oberoende och hög kvalitet och vara tillgängligt för hela befolkningen.

I flera jämförbara länder är public service-verksamhetens existens fastlagd genom en särskild lag. År 1994 trädde en ny lagstiftning om

finska Yleisradio Oy (YLE) i kraft. Syftet med lagen är bl.a. att trygga verksamhetens ekonomi och ställning på lång sikt. Lagen befäster YLE:s ställning som public service-företag med uppgift att bl.a. sända ett brett programutbud till hela landet. Lagen definierar också bolagets förvaltning och finansiering.

Också i Norge har Norsk Rikskringkasting (NRK) lagfäst rätt att bedriva radio-och TV-sändningar. I lagen (Kringkastingsloven) stadgas bl.a. att NRK är ett aktiebolag och att staten äger samtliga aktier i NRK AS. Vidare framgår att NRK har rätt att bedriva radio- och TV-verksamhet. Andra företag än NRK måste ha koncession för att bedriva rikstäckande eller lokal radio och TV-verksamhet. NRK:s verksamhet är på detta sätt inte avgränsat i tiden, vilket gäller för de svenska public service-företagen.

Också Danmarks public service-företag, Danmarks Radio (DR) har sin grundläggande ställning och rätten att sända radio och TV reglerad i lag. I Radio og Fjernsynsloven framgår bl.a. att ”DR er en selvstændig offentlig institution, der er forpligtet over for hele befolkningen til at sprede radio- og fjernsynsprogrammer, omfattende nyhetsformidling, oplysning, underholdning og kunst. Der skal i programudbudet tilstræbes kvalitet, alsidighet og mangfoldighed. Ved informationsformidlingen skal der lægges vægt på saglighed og upartiskhed”. I lagen framgår också DR:s grundläggande finansieringsförutsättningar m.m.

I Nederländerna, där man från den 1 januari 2000 har avskaffat TV-avgiften och ersatt finansieringen av public service-företagen med statsbudgetfinansiering, har programföretagens rätt till offentlig finansiering slagits fast i en särskild lagstiftning. Syftet med en sådan åtgärd är att säkerställa att verksamheten kan bedrivas med bibehållet oberoende även i framtiden.

Det resonemang som förs i detta avsnitt har som framgått en tentativ karaktär och utgör således inte grund för ett förslag i frågan. Jag anser dock att frågan bör prövas mer ingående inom en inte allt för avlägsen framtid.

# 16 Åtskillnad mellan kärnverksamhet och sidoverksamheter

I utredningsdirektiven konstateras att det i framtiden kommer att bli viktigt att klarare kunna skilja mellan programföretagens kärnverksamhet och sidoverksamheter. I de fall programföretagen är verksamma på en konkurrensutsatt marknad är det angeläget att undvika en snedvridning av konkurrensen samt att omfattningen av företagens ekonomiska risktagande kan bedömas. Vidare sägs att jag skall föreslå vilka verksamheter som skall räknas till kärnverksamheten och hur en uppdelning mellan denna och sidoverksamheter kan åstadkommas. Jag skall också överväga om programföretagens möjligheter att bedriva sidoverksamheter bör regleras samt föreslå hur redovisningen av dessa skall vara ordnad.

Frågan om åtskillnad mellan programföretagens kärnverksamhet och olika sidoverksamheter har stor betydelse för hur uppdraget utformas och dessutom för frågan om vilka verksamheter som kan finansieras med TV-avgiftsmedel och vad som bör finansieras på annat sätt.

## 16.1 Vad kan TV-avgiftsmedel användas till?

Enligt anslagsvillkoren ställs medel till förfogande för public service-företagens *verksamhet*. Programföretagens verksamhet finansieras nästan uteslutande med TV-avgiftsmedel. I detta inkluderas i huvudsak produktion och inköp av radio- och TV-program, administrationskostnader m.m. samt kostnader för distribution, som utgör en betydande del av public service-företagens kostnader (se kap. 9). Om programföretagen därutöver bedriver viss verksamhet på strikt kommersiell basis, t.ex. försäljning av produktionsresurser, förlagsverksamhet m.m. skall dessa *sidoverksamheter* täcka sina kostnader, dvs. TV-avgiftsmedel skall inte användas till annat än kärnverksamheten.

Av de övriga intäkter som företagen erhåller är huvuddelen direkt genererade från programverksamheten, t.ex. i form av försäljning av visningsrätter, viss förlagsverksamhet samt intäkter i form av sampro-

duktionsbidrag. För SVT utgör sponsring en marginell intäkt och samtliga tre programföretag har vissa intäkter i form av försäljning av teknikresurser.

Som konstateras i utredningsdirektiven görs inte någon närmare precisering av innebörden i formuleringen att sidoverksamheter skall bära sina kostnader. Det anges t.ex. inte närmare vilka verksamheter som avses, för vilken period kravet på kostnadstäckning gäller eller hur de kostnader som skall täckas bör beräknas. Det finns inte heller något krav på att kostnader och intäkter för de olika sidoverksamheterna skall särredovisas.

Det är mycket svårt att dra absoluta gränser mellan vad som ska anses som public service-företagens kärnverksamhet och sidoverksamhet, eller vad som ska kunna finansieras med TV-avgiftsmedel respektive på annat sätt.

I princip är det som regleras i respektive företags sändningstillstånd och bolagsordning att betrakta som kärnverksamhet. Som jag konstaterat i kap. 15 om principella utgångspunkter för nya verksamheter består public service-företagens kärnverksamhet i att producera och sända radio- och TV-program till den svenska allmänheten. Anslagsvillkoren ger inte någon ytterligare information om det område inom vilket programföretagen får verka, utöver det som redan anges i sändningstillstånd och bolagsordning.

### 16.1.1 Verksamhet som bör kunna finansieras med TV-avgiftsmedel

Som framgått tidigare har stora förändringar påbörjats de senaste åren vad gäller public service-företagens distribution. På sikt kan helt nya verksamhetsformer komma att uppstå. Mot bakgrund av nuvarande public service-uppdrag samt de beslut som riksdag och regering fattat de senaste åren kan jag konstatera att följande verksamheter bör betraktas som verksamheter som ingår i uppdraget och som därmed bör kunna finansieras med avgiftsmedel:

- Produktion och inköp av radio- och TV-program
- Utsändning av radio- och TV-program via marksändningar
- Utveckling av nya programformer och programkanaler i samband med övergången till digital sändningsteknik, t.ex. interaktiva tjänster kopplade till radio- och TV-programmen.
- Direkt programrelaterad verksamhet på Internet, t.ex. företagens webbplatser med möjlighet att ta del av information och fördjupning och att se och lyssna på radio- och TV-program.

### 16.1.2 Sidoverksamheter som skall täcka sina kostnader

Som jag konstaterat i kap. 15 är det produktion och utsändning av radio- och TV-program till den svenska allmänheten som utgör public service-verksamhetens kärna. Sidoverksamheter med anknytning till kärnverksamheten kan bedrivas om de bidrar till att uppfylla målen för public service-uppdraget och i övrigt svarar mot de villkor som gäller för detsamma. Jag konstaterar också att det finns gränser för i vilken omfattning företagen bör bedriva sidoverksamheter. Alla tre företag bedriver i dag olika sidoverksamheter, vilket inte har ansetts utgöra ett problem.

Generellt kan konstateras att de verksamheter som inte utgör en del av kärnverksamheten och därmed inte skall finansieras med TV-avgiftsmedel bör betraktas som sidoverksamheter. Sådana verksamheter skall således täcka sina egna kostnader och i övrigt bedrivas på ett konkurrensneutralt sätt i förhållande till andra företag som tillhandahåller motsvarande tjänster.

Programföretagens verksamhet på Internet är särskilt svår att bedöma i detta avseende. Å ena sidan kan Internet betraktas som en självklar del av public service-företagens verksamhet genom att det utgör ett sätt att komplettera och ytterligare öka tillgängligheten till programföretagens programverksamhet. I det fallet bör Internetverksamheten självfallet kunna finansieras med avgiftsmedel. Frågan är dock en annan om programföretagen skulle bedriva verksamhet som enbart finns på nätet. Då är det inte längre självklart att verksamheten helt och hållet kan finansieras med TV-avgiftsmedel eller att företagen överhuvudtaget bör bedriva sådan verksamhet. I nästa avsnitt behandlas därför särskilt principer för finansiering av Internetverksamhet. Först presenteras programföretagens planer och önskemål.

## 16.2 Programföretagens planer och önskemål om finansiering av Internetverksamhet

*Sveriges Television*

SVT anser att företagets kärnverksamhet omfattar den verksamhet som kan regleras genom sändningstillståndet kompletterat med anslagsvillkor. Utöver detta anser SVT att också den del av företagets verksamhet på Internet som är direkt kopplad till programverksamheten bör räknas till företagets kärnverksamhet och därmed kunna finansieras med TV-avgiftsmedel.

Som jag redovisat i kap. 15 vill SVT ges möjligheter att utveckla sin roll till att avse även områden som ligger utanför det som faller inom vad som kan regleras i sändningstillstånd och anslagsvillkor. På dessa områden har, anser SVT, företaget i dag formellt sett möjlighet att arbeta enligt samma lagar och regler som andra företag, dvs. några specifika regler för SVT gäller inte. Så bör det också vara i framtiden, anser SVT.

SVT bedömer att möjligheterna till externa intäkter för företaget, förutom för Internetverksamheten, är relativt begränsade. Det svenska språket utgör i sig en begränsande faktor för möjligheterna att nå ut på den internationella marknaden. Beträffande Internetverksamheten ser SVT möjligheten att använda andra finansieringsformer än TV-avgiften inte som ett mål i sig. SVT ser det dock som nödvändigt att andra finansieringsformer står öppna dels för att nya tjänster skall kunna utvecklas, dels för att samverkan med externa parter skall kunna byggas ut.

SVT avsätter i dag begränsade medel för Internetverksamhet. SVT menar att företaget måste planera för en fortsatt dynamisk utgivning på Internet. I dag är SVT:s utgivning på Internet främst kopplad till TV-programmen i form av t.ex. fördjupad information och tillgång till diskussionsforum. Nyhetssändningar på webben förekommer redan i dag med utgångspunkt i befintliga riks- och regionalprogram.

Det mest påtagliga exemplet på en verksamhet som enligt SVT faller utanför kärnverksamheten är Internetverksamhet utan direkt koppling till programverksamheten. SVT menar att i en föränderlig medievärld där interaktivitet och utbudet av rörliga bilder ökar kommer företaget att komma till en punkt där Internetverksamheten behöver ta så mycket resurser i anspråk att det menligt påverkar resurserna för TV-verksamheten. SVT bedömer därför att det är nödvändigt för företaget att till viss del kunna utnyttja andra finansieringsformer än TV-avgiften.

SVT pekar på möjligheten att ha två typer av Internetverksamhet i form av två skilda webbplatser. Den ena, som motsvarar SVT:s nuvarande webbplats, är direkt knuten till programverksamheten och innebär t.ex. fördjupande information om programmen och finansieras med TV-avgiftsmedel. Den andra skulle vara skild från programverksamheten i övrigt och kunna ge utrymme för viss extern finansiering med exempelvis erbjudande om tilläggstjänster mot betalning och samverkan med kommersiella partners. Den senare verksamheten skulle därför, enligt SVT, vara helt åtskild från den övriga (public service)verksamheten på Internet.

SVT bedömer inte att arbetsformer som innebär kommersiell finansiering skulle riskera att påverka bilden av företaget på ett menligt sätt. Kravet är att formerna för samverkan med kommersiella aktörer

beskrivs på ett tydligt sätt och att villkoren för att få del av SVT:s tjänster tydligt klargörs.

*Sveriges Radio*

Även SR bedriver ett utvecklingsarbete inom området nya medier, t.ex. inom ramen för den digitala sändningsverksamheten och på Internet. SR anser att företagets Internetverksamhet till del kommer att behöva kunna finansieras med intäkter utöver TV-avgiften. I dag är denna verksamhet av relativt begränsad omfattning. SR anser att det är otillräckligt att enbart distribuera ljud på Internet. För att bli attraktivt i konkurrens med t.ex. kommersiell webbradio måste, enligt SR, ljudet kombineras med annan information i form av text och bild. SR ser således Internet som ett nytt medium där radions resurser i form av journalistiskt material kan utnyttjas och distribueras i en delvis ny och mer utvecklad form. SR ser också samordningsmöjligheter mellan Internetverksamheten och de digitala sändningarna (se kap. 9).

Enligt SR är en konsekvens av den tekniska utvecklingen att lyssnarna kan erbjudas personliga val, innebärande att enskilda lyssnare kan välja sin egen specifika tjänst. Det kan t.ex. röra sig om att på begäran ta del av program i SR:s arkiv eller att ta del av bakgrundsmaterial som inte fått plats i programmet. Dessa exempel visar på sidotjänster där SR anser sig kunna behöva ta betalt av den som utnyttjar tjänsten. Sådan ersättning skall bl.a. avse upphovsrättskostnader och kostnader för att tillhandahålla materialet. SR har, utöver detta, inte tagit upp frågan om att finansiera en viss del av sin Internetverksamhet med andra kommersiella intäkter.

*Sveriges Utbildningsradio*

Även UR vill vidareutveckla sin verksamhet på Internet. Programanknutna webbtjänster bör, enligt UR, i framtiden betraktas som en del av UR:s kärnverksamhet och således finansieras med TV-avgiftsmedel. UR ser, i likhet med SR, att det i framtiden också kan finnas vissa tjänster som företaget kan behöva ta betalt för, t.ex. tjänster i anslutning till företagets förlagsverksamhet. UR har under de senaste åren gjort en kraftig utbyggnad av IT- och Internetverksamheten. Webben används i dag för information, programfördjupning, kommunikation med publiken och distribution av program och utbildningsmaterial m.m.

## 16.3 Särskilt om finansiering av Internetverksamhet

När det gäller finansiering av programföretagens Internetverksamhet kan detta ske på åtminstone två sätt. Antingen får hela verksamheten oavsett inriktning och omfattning anses ingå i public service-uppdraget och därmed finansieras med TV-avgiftsmedel eller så får den betraktas som två skilda verksamheter. Den del som avser direkt koppling till programverksamheten kan i så fall finansieras med TV-avgiftsmedel medan den del som avser utgivning utan koppling till radio- och TV-programmen (om sådan skall ske) finansieras med intäkter, dvs. bära sina egna kostnader. Även de tjänster som företagen eventuellt skall kunna ta särskilt betalt för, bör betraktas som sidoverksamheter.

Samtliga tre programföretag önskar utvidga sin verksamhet på Internet. Dels handlar det om att bedriva verksamhet som kan ses som ett direkt komplement till radio- och TV-programmen, dels vill företagen bl.a. ge publiken ytterligare möjligheter att genom egna val få tillgång till program från t.ex. arkiven. Den exakta utformningen av verksamheten på Internet är ännu inte helt tydlig i något av företagen.

Inför ett ställningstagande till omfattningen av public service-företagens engagemang i verksamhet på Internet bör ett antal faktorer vägas in:

- *Tillgänglighet*. TV-avgiften erläggs för innehav av en TV-mottagare. En förutsättning för detta är att public service-utbudet är tillgängligt för alla. Om exklusivt material ”sänds” via Internet kommer denna princip att brytas i den mån inte alla som har tillgång till TV också har tillgång till Internet.
- *Reglering*. Det innehåll som läggs ut på Internet är i dag inte underkastat samma regler som gäller för sändning av radio- och TV-program via marknätet. För public service-företagen kan detta t.ex. innebära att tittare som anser att något av företagen brutit mot kravet på opartiskhet i ett material som återfinns på företagens webbplatser inte kan få frågan prövad hos Granskningsnämnden. Det finns heller inte något formellt förbud mot t.ex. reklamfinansiering på nätet för företagen.
- *Kostnader*. Frågan gäller hur stor del av TV-avgiftsmedlen som kan/bör användas för programföretagens verksamhet på Internet. I dag ingår inte Internetverksamhet uttryckligen i programföretagens uppdrag, varför Internetverksamhet skulle kunna betraktas som en sidoverksamhet och därmed behöva täcka sina egna kostnader. Internet är inte en traditionell sidoverksamhet. Här kan det komma att

handla om att programföretagen i viss utsträckning tar betalt av enskilda för sina tjänster eller ingår i ekonomiska samarbeten med andra aktörer.

- *Integritet och oberoende.* Det oberoende som utgör en av grundförutsättningarna för public service-företagens programverksamhet gäller såväl i förhållande till statsmakterna som andra intressen, inte minst kommersiella sådana. Det faktum att företagen redan i dag bedriver vissa intäktsfinansierade sidoverksamheter som ett naturligt utflöde av radio- och TV-verksamheten, t.ex. genom försäljning av produktionsresurser, viss förlagsverksamhet m.m. har hittills inte ansetts utgöra ett hot mot företagens integritet. Om public service-företagen däremot skulle bedriva utgivning av ”programinnehåll” på Internet som finansieras med kommersiella intäkter uppstår en klar risk att överväganden vid produktion och tillhandahållande av sådant innehåll i ökad grad kommer att styras av kommersiella hänsyn. Detta kan i förlängningen inverka negativt både på företagens övriga programverksamhet i radio och TV och på företagens integritet och trovärdighet i stort, vilket i sin tur kan leda till ytterligare ansträngningar på legitimiteten i TV-avgiftssystemet.
- *Konkurrens.* Generellt gäller att i den mån programföretagen bedriver sidoverksamheter där finansieringen sker på annat sätt än via TV-avgiften blir det allt viktigare att detta sker på i förhållande till andra aktörer konkurrensneutrala villkor. För att säkerställa detta kan det bli nödvändigt att antingen skapa mycket tydlig åtskillnad i företagens redovisning alternativt lägga sådan verksamhet i separata bolag.

## 16.4 Sammanfattande bedömning

Frågan om i vilken utsträckning programföretagen bör kunna agera på kommersiella villkor är, som framgått, nära knuten till verksamhetens karaktär. I Sverige har vi sedan länge värnat om SR, SVT och UR som i grunden icke-kommersiella företag. En viktig anledning till detta är företagens självständighet och oberoende.

Som jag tidigare konstaterat bör all verksamhet inom public service-företagen ha anknytning till uppdraget att bedriva radio- och TV-sändningar (kärnverksamheten). All medieverksamhet företagen bedriver bör uppfylla de krav som gäller för kärnverksamheten, vilket bör innebära att samma regler skall gälla för programverksamheten oavsett på vilket sätt sändningarna sker. Slutligen bör programföretagen inte bedriva

sådan verksamhet som kan skada företagens oberoende eller som riskerar att utarma kärnverksamheten.

Företagen bör självfallet ges möjligheter att utveckla och använda ny teknik. Uppdragets formulering bör inte innebära hinder för detta, men gränser kan behöva sättas för vad som bör finansieras med TV-avgiftsmedel och vad som bör vara självbärande.

En grundläggande princip för public service-företagens programverksamhet bör även i fortsättningen vara att sändningarna skall vara tillgängliga för alla utan krav på särskilda avgifter utöver erlagd TV-avgift. Det kan dock på sikt komma att utvecklas tjänster som kräver extra intäkter, t.ex. när program från arkiven görs tillgängliga på begäran av enskilda. Kostnader uppstår då för exempelvis administration och upphovsrättsersättningar. Det kan, enligt min mening, vara motiverat med särskilda avgifter för de som önskar ta del av sådana tjänster som går utöver radio- och TV-sändningarna.

I den mån programföretagen skall ha rätt att i ökad omfattning använda TV-avgiftsmedel även för annan verksamhet än produktion och utsändning av radio- och TV-program krävs ställningstaganden. Om regering och riksdag anser att Internetverksamhet är en central del av public service-uppdraget och därför bör kunna finansieras med TV-avgiftsmedel kan detta behöva uttryckas i något av de styrdokument som gäller för företagen. Med nuvarande lagstiftning kan dock inte sändningstillståndet användas, eftersom verksamhet på Internet normalt inte är tillståndspliktig. Däremot kan företagens rätt att bedriva sådan verksamhet uttryckas i företagens bolagsordningar eller anslagsvillkor.

Även frågan om programföretagen skall ha rätt att utnyttja alternativa finansieringskällor som kan utgöra ett väsentligt tillskott till verksamheten eller ingå i allianser med andra företag torde enligt min mening kräva ett sådant ställningstagande.

## 16.5 Är kraven på redovisning och revision ändamålsenliga?

Programföretagens styrelser och ledningar ansvarar för att verksamheten planeras, genomförs och utvecklas i enlighet med fastlagda riktlinjer och villkor. I detta ansvar ligger att ha den uppsättning av system och rutiner som behövs för en löpande uppföljning och rapportering, liksom för den externa återrapporteringen vad gäller uppfyllelsen av målen för verksamheten.

Förvaltningsstiftelsen och statsmakterna är beroende av en väl fungerande revision som granskar om verksamheterna bedrivs effektivt och

om företagens styrelser och ledningar har tillfredsställande system och rutiner för uppföljning och kontroll, liksom att återrapporteringen är rättvisande. Ett väl fungerande uppföljningssystem skapar också möjligheter att ta fram relevant information för allmänheten om hur verksamheten bedrivs och hur TV-avgiftsmedlen används, vilket är en av förutsättningarna för en hög grad av legitimitet i systemet.

Övergången från den tidigare avtalsformen till sändningstillstånd och anslagsvillkor har inneburit att flera viktiga villkor för verksamheten nu är uppdelade på två styrdokument. I princip skall samtliga villkor gälla under hela tillståndsperioden. Sändningstillstånden ändras normalt inte under perioden, medan anslagsvillkoren beslutas varje år.

Programföretagen redovisar sin verksamhet på ett något annorlunda sätt än vanliga bolag. De tre dokument där företagen redovisar sin verksamhet är Årsredovisning, Public service-redovisning och Budgetunderlag. Av dessa tre dokument är det egentligen endast Årsredovisningen som utgör granskningsobjekt för revisorerna. Årsredovisningen innehåller dock långtifrån all relevant information om programföretagens verksamhet och utgör heller inte i formell mening en rapportering till regering och riksdag.

För public service-redovisningen gäller att Granskningsnämnden har i uppgift att bedöma om redovisningarna ger statsmakterna och allmänheten tillräckligt underlag, dvs. om underlaget är tillräckligt för att kunna bedöma i vilken mån programföretagen uppfyllt sitt uppdrag. Granskningsnämnden gör emellertid ingen granskning av underlagsmaterialet för redovisningarna, dvs. ingen bedömning av tillförlitligheten i exempelvis siffermaterialet. Formellt har heller inte revisorerna denna uppgift. Revisorerna har emellertid fått ett uppdrag från Förvaltningsstiftelsen att göra detta.

Inte heller programföretagens budgetunderlag granskas i dag av revisorerna. Budgetunderlaget innehåller emellertid en del material som kan behöva bli föremål för revision, bl.a. den särredovisning som programföretagen är ålagda att göra för de särskilda medel som tilldelats för digital teknik och kvalitetssatsningar.

Revisorerna utgår endast i begränsad utsträckning från programföretagens anslagsvillkor. Orsaken till detta är bl.a. att det inte uttryckligen framgår av anslagsvillkoren att revisorerna har denna uppgift. Revisorerna utgår därför endast från Aktiebolagslagen, Årsredovisningslagen och företagens bolagsordningar.

En följd av att anslagsvillkoren inte utgör en utgångspunkt för revisorerna i deras granskning är t.ex. att kravet på att programföretagens sidoverksamheter skall täcka sina egna kostnader i dag inte formellt ingår i revisorernas granskningsuppgift. Villkoret är heller inte förenat med något uttryckligt krav på särredovisning, vilket påpekas i direktiven

till denna utredning. Villkoret innebär i praktiken att TV-avgiftsmedel inte skall användas för att finansiera de delar av företagens verksamhet som bedrivs på en konkurrensutsatt marknad där finansieringen skall vara en annan än TV-avgiftsmedel. Ett exempel på en sådan verksamhet är programföretagens försäljning av produktionsresurser på den öppna marknaden.

### 16.5.1 Sammanfattande bedömning

Jag anser att ramstyrningsmodellen för relationen mellan staten och public service-företagen är att föredra framför detaljstyrning. I princip bör detta innebära att statsmakterna så långt möjligt formulerar uppdraget tydligt, men i form av mål och riktlinjer. En sådan modell ökar dock behovet av att programföretagen i efterhand redovisar sin verksamhet på ett tydligt sätt med avseende på hur de mål och riktlinjer som är formulerade av regering och riksdag uppfylls.

Genom TV-avgiften ställs betydande resurser av allmänhetens medel till public service-företagens förfogande. Det är naturligt att ställa höga krav på öppenhet och insyn i en verksamhet med de förutsättningar som gäller för dessa programföretag. Inför ökade resursbehov, t.ex. i samband med extra kostnader för sändningar under den tid då både analog och digital teknik måste användas, är statsmakternas behov av beslutsunderlag särskilt stort. Som jag konstaterat i det föregående ökar också kraven på public service-företagen att tydligt åtskilja olika sidoverksamheter från den TV-avgiftsfinansierade verksamheten. Detta är en utveckling som är tydlig inte bara i Sverige, utan i hela Europa.

Det finns, enligt min mening, anledning att förtydliga systemet för kontroll och revision av de dokument där programföretagen lämnar redovisning till statsmakterna om resursanvändning m.m. Företagens revisorer bör därför kunna ges i uppdrag att vid sidan av Årsredovisningen även granska underlaget för public service-redovisningarna, budgetunderlagen och i förekommande fall uppdrag i särskilda regeringsbeslut. En sådan skärpning skall inte tolkas som att statsmakternas inblandning i verksamheten ökar. Programföretagen själva bör ha stor nytta av en ytterligare tydlighet och öppenhet om hur man bedriver sin verksamhet. Det bör klargöras att uppgifterna för revisorerna i deras granskning av de olika dokumenten skall avse det underlag som det redovisade materialet bygger på och företagsledningarnas organisation av system och rutiner för kontroll, uppföljning och redovisning. Någon bedömning av programverksamheten skall självfallet inte ske.

Det faktum att en av programföretagens revisorer utses av regeringen kan, enligt min mening, anses innebära att denne har ett mer omfattande

uppdrag än vad som gäller för den av bolagsstämman utsedde revisorn. Den revisor som utses av regeringen kommer från RRV, även om det inte är RRV som myndighet som är ansvarig för granskningen. Denne revisor tillför ett mervärde i jämförelse med erforderligt minimum enligt god revisionssed. För detta mervärde behöver revisorn normalt beakta ytterligare aspekter i det uppdrag statsmakterna lagt på programföretagen.

Om regering och riksdag önskar en årlig granskning av den samlade redovisning som programföretagen lämnar bör ett särskilt uppdrag om detta lämnas i företagens anslagsvillkor eller bolagsordningar. Utan jämförelse i övrigt kan ett exempel på ett sådant uppdrag hämtas från regleringsbrev för statliga stiftelser och bolag. Uppdraget skulle således kunna formuleras enligt följande: ”Programföretagets revisorer skall, utöver vad som följer av Årsredovisningslagen och Aktiebolagslagen, enligt god revisionssed granska den redovisning som programföretagen lämnar till regeringen och som följer av detta beslut. Utlåtande över granskningen skall ske i ett revisorsintyg.” Denna formulering får anses omfatta alla de typer av dokument som programföretagen lämnar till regeringen som återrapportering på de krav statsmakterna ställt på verksamheten. Med krav på verksamheten avses villkor i sändningstillstånd, anslagsvillkor, bolagsordning eller andra regeringsbeslut.

När det gäller frågan om att sidoverksamheter skall täcka sin egna kostnader bör följande gälla. Programföretagen bör ges i uppdrag att redovisa sidoverksamheter som egna resultatområden och det bör finnas en resultaträkning och en balansräkning för de sidoverksamheter som företagen bedriver.

Om företagen skulle välja att lägga sidoverksamheter i separata bolag skulle ett sådant klargörande ske automatiskt. Hittills har programföretagen ansett att gällande skatteregler hindrar dem från att lägga verksamhet i separata bolag på grund av de merkostnader som då skulle uppstå genom att de tjänster sådana bolag tillhandahåller skulle bli mervärdesskattepliktiga (se kap. 14). I den mån public service-företagen i framtiden kan ges rätt att dra av ingående mervärdesskatt kan jag inte se några hinder för att företagen organiserar sidoverksamheter på ett mer ändamålsenligt sätt.

Brittiska BBC har formulerat särskilda riktlinjer för sin kommersiella verksamhet (Commercial Policy Guidelines) som anger förutsättningarna för BBC:s möjligheter att tjäna extra medel på kommersiella verksamheter. Enligt dessa riktlinjer bedrivs den kommersiella sidoverksamheten i två dotterbolag, BBC Worldwide Ltd och BBC Resources Ltd, vars verksamheter är helt åtskilda från BBC:s kärnverksamhet. En större tydlighet i verksamheten uppnås genom att bolagen har separata styrelser och separat redovisning och årsrapportering. Bolagen kan

dessutom sköta sin egen finansiering för att undvika att avgiftsmedel utsätts för ekonomiska risker i den kommersiella delen av verksamheten. BBC:s policy kan möjligen vara en utgångspunkt även för den svenska public service-verksamheten.

# 17 Övriga framtidsfrågor

## 17.1 Arkivfrågor m.m.

Det finns vissa frågor som jag inte har kunnat behandla fullt ut i detta underlag, men som är av stor betydelse för den svenska public service-verksamheten, för upphovsmän och andra rättighetshavare och för allmänhetens tillgänglighet till ett rikt programutbud. Bland dessa finns frågan om programföretagens omfattande arkiv, där materialet både i radio och TV utgör ett historiskt kulturarv av mycket stort värde.

Radio- och TV-arkiven inom SR, SVT och UR är inte arkiv i traditionell mening, utan en levande resurs i företagens programproduktion. Samtidigt är arkiven en del av det nationella kulturarvet av ljudinspelningar, stillbilder och rörliga bilder. En viktig fråga är hur arkivmaterialet skall kunna bevaras och exempelvis överföras till format som möjliggör vidareanvändning i nya medieformer. Med utvecklingen av ny teknik för produktion och utsändning av radio- och TV-program anses det viktigt att ljud- och bildinspelningar kan överföras i digital form. Arbetet med att modernisera arkiven kan komma att kräva betydande ekonomiska insatser. Frågan om hur en sådan insats skall finansieras bör övervägas i särskild ordning.

Arkivfrågan handlar dock inte bara om att digitalisera materialet, dvs. att göra det mer beständigt och lättillgängligt, utan det är också i hög grad en fråga om hur och på vilka villkor materialet bör göras tillgängligt för såväl den vetenskapliga forskningen och för andra medieföretag som för den breda allmänheten. Denna fråga kräver, enligt min mening, särskild behandling och jag nöjer mig därför med att notera dess vikt i detta sammanhang.

Jag kan dock konstatera att i Danmark har Danmarks Radio tillsammans med TV2 och Statsbiblioteket i Århus sökt särskilda medel hos staten för att digitalisera och tillgängliggöra det audiovisuella kulturarv som ryms i programföretagens arkiv. I det medieavtal som träffades våren 2000 mellan regeringen, Socialistisk Folkeparti och Centrumdemokraterne ingick en särskild medelspost för år 2004 på 80 miljoner danska kronor för att digitalisera ett representativt urval av DR:s

och TV2:s programarkiv. Satsningen kommer, enligt avtalet, att bekostas med TV-avgiftsmedel.

Sveriges Hembygdsförbund har i en skrivelse till utredningen anfört att SVT:s ansvar för arkivet för den rörliga bilden bör diskuteras. Förbundet menar att frågan bör ställas om det är lämpligt att ett programföretag som drivs i aktiebolagsform handhar det svenska nationalarkivet för den rörliga bilden. Förbundet ifrågasätter om SVT har de ekonomiska resurser och den vilja som behövs för att säkerställa bevarande och framtida tillgänglighet.

En annan närbesläktad fråga som jag inte haft möjlighet att belysa ingående handlar om upphovsrätter. I huvudsak är detta, enligt min mening, en fråga för programföretagen att lösa i avtal mellan sig och olika organisationer som representerar rättighetshavare. Jag kan dock konstatera att upphovsrättsfrågor är mycket viktiga, både vad gäller frågan om att tillgängliggöra programföretagens arkiv och vad gäller vidareanvändning av verk och prestationer i de olika nya medieformer som blir aktuella i framtiden. Samtidigt är upphovsrätten naturligtvis en viktig fråga för de upphovsmän m.fl. vars verk och prestationer kommer att utgöra en av grunderna för den programverksamhet som public service-företagen erbjuder i framtiden.

Slutligen vill jag peka på frågan om public service-verksamhetens nuvarande organisationsstruktur, där jag i mitt arbete funnit mycket som talar för att denna bör bli föremål för särskilda överväganden inom en nära framtid. I följande avsnitt redogör jag för min bedömning när det gäller behovet av en sådan översyn.

## 17.2 Behov av samlad översyn

Behovet av ett större och mer samlat grepp på framtidsfrågorna för radio och TV i allmänhetens tjänst ökar. Jag har på den korta tid som stått till mitt förfogande inte kunnat göra en fullständig bedömning av vilka större förändringar som kan bli nödvändiga med anledning av denna utveckling. Nuvarande struktur med separata programföretag och med dagens finansieringsförutsättningar kan, enligt min mening, fungera väl ytterligare en tillståndsperiod.

Som tidigare konstaterats sker stora förändringar inom medieområdet. Utvecklingen går mot integration av olika medieformer i en och samma verksamhet. Konvergensutvecklingen innebär att public service-verksamheten i framtiden kommer att bedrivas inom ramen för en allt större internationell och kommersiellt driven mediemarknad. Mycket talar för att de kommersiella aktörer som överlever i konkurrensen kommer att bli allt starkare. Utvecklingen går fort, men präglas också av

en betydande osäkerhet. Det är dock klart att public service-företagen kommer att ställas inför nya utmaningar.

Det är av stor vikt att public service-företagen kan planera för en verksamhet som är slagkraftig och kan möta publikens behov också på lång sikt. Även i en konvergerad medievärld med stora tekniska förändringar bör public service-företagens utgångspunkt vara att gamla såväl som nya tjänster skall baseras på ett programinnehåll som motsvarar de högt ställda förväntningar allmänheten har rätt att ha.

För att kunna nå publiken med ett angeläget utbud av hög kvalitet även i framtiden är det, enligt min mening, mycket som talar för att de tre programföretagen bör utveckla en gemensam strategi för den samlade programverksamheten. En sådan strategi kan vara särskilt viktig för att företagen skall kunna behålla och utveckla en stark lokal och regional organisation. Förutsättningarna för en reell samverkan och samordning mellan de olika medieformerna radio och TV samt nya medieformer bör kunna förbättras. Utgångspunkten bör vara att publicistiska bedömningar skall avgöra vilka medier programmen skall distribueras i snarare än en viss företagsstruktur.

Möjligheterna till ytterligare kraftfulla satsningar på public service-radio och TV via TV-avgiftsmedel är begränsade, medan intäkterna för kommersiella aktörer ökar. Det är givetvis viktigt att verksamheten ges tillräckliga resurser för att klara uppdraget, men samtidigt ökar behovet av att den kan bedrivas så rationellt och kostnadseffektivt som möjligt. Programföretagen bedriver redan i dag mycket verksamhet gemensamt. Det finns, enligt min mening, skäl att tro att programföretagen genom ett än mer effektivt utnyttjande av gemensamma resurser för t.ex. fastigheter, teknik, service m.m. skulle kunna frigöra medel som kan komma programverksamheten och därmed lyssnare och tittare till godo. Detta kan exempelvis leda till ett större genomslag för programverksamhet för mindre intressegrupper, inte minst för olika minoritetsgrupper och för funktionshindrade m.fl. Jag vill också understryka vikten av att public service-verksamheten organiseras så att den bidrar till en större mångfald där lokala och regionala medieföretag annars skulle få en monopolliknande ställning.

Det kommer sannolikt också finnas anledning att föra en mer djupgående diskussion om vilket uppdrag public service-verksamheten skall ha i en fullt ut konvergerad medievärld. Vi har hittills utgått från att public service-verksamhetens program skall vara tillgängliga för och rikta sig till alla. En utveckling som innebär att begreppet broadcasting, dvs. samtidig utsändning till alla, successivt förlorar sin betydelse, till förmån för medieformer med inslag av ökad interaktivitet, kan leda till en efterfrågan på tjänster som i stället riktar sig till enskilda personer eller avgränsade grupper. Är det exempelvis självklart att public service-

företagen i framtiden skall satsa kraftfullt på Internettjänster riktade till vissa målgrupper?

Andra frågor som kan behöva diskuteras ytterligare är hur programföretagen skall förhålla sig till olika former av mer eller mindre långtgående samarbeten med andra aktörer och i vilken omfattning företagen bör ha rätt att utnyttja också andra intäkter vid sidan av TV-avgiftsmedel. Utvecklingen inom EU när det gäller inställningen till finansiering av public service-radio och TV kommer sannolikt att få allt större betydelse i och med etablerandet av den inre marknaden.

Den svenska modellen med tre separata programföretag är ovanlig i jämförelse med de flesta andra länder. I de länder vi vanligen jämför med, exempelvis våra nordiska grannländer och Storbritannien, bedrivs public service-verksamheten samlat i ett företag, med stora möjligheter till samordning av gemensamma resurser och med en gemensam planering inför de stora förändringar på medieområdet som nu sker. I exempelvis Norge har NRK nyligen aviserat att man avser samordna resurserna för nyhetsverksamheten i radio och TV i syfte att bl.a. stärka verksamhetens genomslag. De erfarenheter som nu görs i andra länder bör kunna vara särskilt intressanta att beakta vid en översyn av den svenska verksamheten.

SVT har till utredningen redovisat att man anser att det sannolikt blir nödvändigt att under kommande tillståndsperiod överväga om public service-verksamheten även fortsatt skall vara uppdelad på flera olika programföretag. SVT pekar särskilt på konvergensen mellan produktionsformer och distributionsformer, alltmer omfattande Internettjänster samt möjligheterna till effektivare utnyttjande av redaktionella resurser som skäl för sin bedömning. SVT pekar samtidigt på att man redan nu ser möjligheter till närmare samarbete mellan de tre programföretagen, exempelvis i Internetverksamheten.

Jag anser att en utredning bör tillsättas redan vid ingången av en ny tillståndsperiod med uppgift att se över frågan om public service-verksamhetens förutsättningar i ett större sammanhang. En sådan utredning bör särskilt överväga vilken organisationsform för public service-verksamheten som på längre sikt är mest ändamålsenlig med tanke på konvergens, nya medier, ökade förutsättningar för interaktivitet m.m. En sådan utredning bör följaktligen ges möjlighet att arbeta under relativt lång tid och ha resurser att anlita experter såväl utomlands som i Sverige för att ge ytterligare underlag för en bedömning av vilka konsekvenser utvecklingen på medieområdet kan komma att få för den framtida politiken på radio- och TV-området.

Arbetet med att se över den nuvarande organisationen skall inte tolkas som en ambition att stärka ett av företagen, eller ett av medierna, på bekostnad av ett annat. Det är fortsatt viktigt att värna alla medieformer

som public service-företagen nu bedriver verksamhet i. En lämplig avvägning mellan olika verksamheter kan möjligen behöva säkerställas genom särskilda riktlinjer. De erfarenheter jag tagit del av från andra länder ger dock inte skäl att tro att någon snedfördelning av resurser mellan exempelvis radio och TV eller vad gäller utbildningsprogram-verksamhet skulle ske enbart beroende på att verksamheten bedrivs samordnat.

Jag är väl medveten om de problem som förelåg när public service-verksamheten var organiserad som en koncern med ett moderbolag och fyra dotterbolag. Enligt fördragande statsrådet i prop. 1991/92:140 (inför avtalsperioden 1993–1996) hade resultatet av den organisationen lett till ”en oklar ansvarsfördelning och kontroverser som inte varit fruktbara”. Statsrådet bedömde vidare att de skrivelser som inkommit från moderbolag och dotterbolag ”vittnar om en förtroendeklyfta mellan moderbolag och programbolag”. Jag menar dock att mycket talar för att en ny framtida organisation skulle behöva ha en sammanhållen företagsledning.

I den mån en översyn skulle leda till förändringar i verksamhetens organisation kan det också finnas anledning att se över frågan om ägandet av public service-verksamheten.

## 17.3 Tillståndsperiodens längd

Enligt Radio- och TV-lagen skall tillstånd som meddelas av regeringen gälla för en viss tid. De senaste tillståndsperioderna har varit av olika längd. Perioden före nuvarande tillståndsperiod var fyra år (1993–1996) och nuvarande period är fem år (1997–2001).

Olika förhållanden bör beaktas vid valet av en lämplig tillstånds-period. En fördel med en lång tillståndsperiod är att programföretagen kan ges långsiktiga planeringsförutsättningar, vilket underlättar såväl företagens egna planering som deras relationer med olika aktörer i omvärlden. Mot en lång tillståndsperiod talar bl.a. de stora förändringar på teknikens område som är att vänta också under den närmaste perioden. Vad som särskilt komplicerar bedömningen är frågan om en övergång från analog till digital sändningsteknik. Det finns en risk att ett beslut om riktlinjer för en alltför lång period kan verka hämmande för företagens möjligheter att anpassa sig till den pågående utvecklingen.

Mot bakgrund av de resonemang jag fört ovan om behovet av att inom en snar framtid se över förutsättningarna för public service-verksamheten i större skala än som nu varit möjligt, anser jag att nästa tillståndsperiod inte bör vara längre än fem år (2002–2006).

# Litteraturförteckning

Asp, K & Weibull, L, *Har svenskarna en medieideologi?*, i Mitt i nittiotalet, SOM-rapport nr 16, (1996).

Asp, K, *Mäktiga eller Maktlösa? Medierna inför 2000-talet*, i MedieSverige 1999/2000.

Bergström, A & Weibull, L, *Internet som massmedium*, i Holmberg, Weibull, Ljusnande framtid, SOM-undersökningen 1998.

Björkegren, D, *TV som företag* i Nordisk forskning om public service, Nordicom (1996).

Björklund, Edin, Holmlund & Wadensjö, *Arbetsmarknaden*, (1995).

Blumler, J, *Television in the United States: Funding Sources and Programming Consequences*, (1986).

Carlsson, U, (Red.) *Medierna i samhället. Kontinuitet och förändring*, Nordicom, (1999).

Carlsson, U, Bucht, C & Facht, U, (Red.) *MedieSverige 1999/2000*, Nordicom, (1999).

Collins, R, *Har public service-radio och TV en framtid?* i Hela Sveriges radio och TV, (2000).

Dries, J, Woldt, R, *The Role of Public Service Broadcasting in the Information Society*, European institute for the media, (1996).

Elgemyr, G, *Radiotjänst och statsmakterna 1925-1957*, Cederberg, J, & Elgemyr, G (red.) Tala till och tala med. Perspektiv på den svenska radion och televisionen, (1984).

Elliot, M, *Förtroendet för medierna*, (1997).

EU:s ministerråd, rådsresolution om public service-radio och TV-verksamhet (1999/C 30/01).

European Audiovisual Observatory, *Statistical Yearbook 1999.*

Graham, A, Davies, G, *Broadcasting, Society and Policy in the Multimedia Age*, (1997).

Gustafsson, K-E, *TV-reklam och TV-konkurrens*, Svensk Informations Mediecenter (SIM) (1990).

Hadenius, S & Weibull, L *Massmedier, Press, Radio & TV i förvandling*, (1999).

Hadenius, S, *Kampen om monopolet. Sveriges radio och TV under 1900-talet*, (1998).

Holmström, N, *Ekonomisk uppslagsbok* (1997).

Hultén, O & Andersson, A-M, *Det svenska TV-utbudet 1987-1994*, (1995).
Koboldt, Hogg & Robinson, *The Implications of Funding for Broadcasting Output* i Public Purposes in Broadcasting. Funding the BBC, (1999).
Malmström,T & Weibull,L, *Snöstormen den 17 november 1995*, (1996)
Mediamätning i Skandinavien AB (MMS), *Etableringsundersökning BAS 1998:1*.
McKinsey & Co, *Public Service Broadcasters Around the World*, konsultrapport för BBC (1999).
MMS (Mediamätningar i Skandinavien AB), *TV-tittandet 1999*.
Nordicom, *Mediebarometern 1999*.
OECD, *Main Economic Indicators*, (1999).
Peacock, A (The Peacock Committee *Report of the Committee on Financing the BBC* (1986).
Reimer, B, *The most common of practices*, (1994).
Riks-SOM-Undersökningarna för åren 1994-1998 (Samhälle, opinion och Massmedia).
Strid, J, *Radiovanor - en fråga om ålder*, i Holmberg, S & Weibull, L Ljusnande framtid, SOM-rapport nr 22, (1999).
Thunberg, m.fl. *Samverkansspiralen: Människan i informations- och kommunikationssamhället*, (1978).
Weibull, L & Gustafsson, K-E *Politikens medialisering* (i SOU 1999:126).
Willis, J, *The age of multimedia and turbonews*, (1994).
Woldt, R, et al., *Perspective of Public Service Television in Europe*, European Media Institute, (1998).

**Offentligt tryck**

Bokföringsnämnden, Redovisning av statligt stöd, BFN R5 1988-10-14
Ds 1998:5, Digital marksänd TV – lagändringar.
Ds 1994:76, *En radio och TV i allmänhetens tjänst!*
Digital-TV-Kommittén (Ku 1997:06), skrivelse till regeringen *Angående förslag om utbyggnad av marksänd digital-TV*, (2000).
Ekonomistyrningsverket, *Att styra avgiftsbelagd verksamhet*, ESV 1999:16.
Granskningsnämnden för radio och TV, *Hur lokal är den lokala radion?* (1999).
Granskningsnämnden för radio och TV, *Svenskt TV-utbud 1999*, (2000).
Granskningsnämnden för radio och TV, rappportserie nr 5, *Svenska TV-nyheter – en spegling av Sverige och vår omvärld?*

*Hela Sveriges Radio och TV - en antologi om framtidens public service-uppdrag*. Rapport från utredningen om radio och TV i allmänhetens tjänst (Ku 1999:08), (2000).
Konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU39
Konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU47
Konstitutionsutskottets betänkande 1996/97:KU17
Konstitutionsutskottets betänkande 1998/99:KU6
Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU06
Kulturutskottets betänkande 1995/96:KrU12
Kulturutskottets betänkande 1985/86:21
Kulturutskottets betänkande 1992/93:KrU28
Kulturutskottets betänkande 1994/95:KrU26
Kulturutskottets betänkande 1998/99:KrU1
Kulturutskottets betänkande 1999/2000:KrU1
Kulturutskottets betänkande 1999/2000:KrU8
Kulturutskottets betänkande, 1994/95:KrU26
Långtidsutredningens prognoser (LU 1999/2000)
Post och Telestyrelsen, *Den framtida användningen av frekvensområdet 470-862 MHz*, (2000).
Proposition 1975/76:110
Proposition 1977/78:91
Proposition 1985/86:99
Proposition 1988/89:18
Proposition 1989/90:111
Proposition 1990/91:149
Proposition 1991/92:140
Proposition 1992/93:100, bil. 1
Proposition 1992/93:236
Proposition 1994/95:100, bil.12
Proposition 1994/95:170
Proposition 1995/96:161
Proposition 1996/96:160
Proposition 1996/97:1, Utgiftsområde 17
Proposition 1996/97:10
Proposition 1996/97:67
Proposition 1997/98:184
Proposition 1998/99:1, Utgiftsområde 17
Proposition 1998/99:143
Proposition 1999/2000:1, Utgiftsområde 17
Proposition 1999/2000:100
Radio- och TV-lagen (1996:844)
Regeringsbeslut 1997-06-19, Ku96/2384/RTV

Riksdagens revisorer, *Högskoleverkets främjande och granskande roll*, RR 1999/2000:3.
Riksdagens revisorer, *Skolverket och skolans utveckling*, RR 1998/99:3.
Riksrevisionsverket (RRV), *Svart arbete 2, Omfattning*, RRV 1998:28.
Riksskatteverket (RSV), Skattestatistisk årsbok (1998).
Riksskatteverkets skrivelse 981029, dnr 1003-98/901.
SOU 1965:20, *Radions och televisionens framtid i Sverige.*
SOU 1977:19, *Radio och TV 1978-1985, förslag från radioutredningen.*
SOU 1994:88, *Mervärdesskatten och EG.*
SOU 1995:84, *Kulturpolitikens inriktning*, slutbetänkande från Kulturutredningen.
SOU 1997:148, *Utbildningskanalen*
SOU 1997:60, *Betal-TV inom Sveriges Television*
SOU 1999:126, *Politikens medialisering*
SOU 1999:30, *Mediestrukturen i Sverige*
SOU 1999:55, *Konvergens och förändring*
SOU 1999:68, *Brandkatastrofen i Göteborg*
Statistiska centralbyrån (SCB), *Välfärd och ojämlikhet i ett 20-års perspektiv 1975-1995*
Styrelsen för psykologiskt försvar, *Digital radio och TV – en sårbarhetsstudie* (Dnr 157/99).
Sveriges Radios public service-redovisningar för åren 1997,1998 och 1999.
Sveriges Televisions public service-redovisningar för åren 1997, 1998 och 1999.
Utbildningsradion, *Lärarnas medieanvändning i grundskolan och på gymnasiet*, rapport nr 6, (1998).
Utbildningsradion, *omvärldsrapport 2/98* (1998).
Utbildningsradion, *rapport nr 3*, (1999).
Utbildningsradion, *UR:s regionala radioprogram – lyssnande och effekter*, rapport nr 5, (1998).
Utbildningsradions public service-redovisningar för åren 1997, 1998 och 1999.
Utbildningsutskottets betänkande 1976/77:8.
Utbildningsutskottets betänkande UbU 1976/77:8
Våldsskildringsrådet, *rapport nr 21, Gränslöst* (1999)

# Kommittédirektiv

## Radio och TV i allmänhetens tjänst

Dir 1999:74

Beslut vid regeringssammanträde den 23 september 1999.

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall lägga fram ett brett underlag inför beredningen av de villkor som skall gälla för radio och TV i allmänhetens tjänst under nästa tillståndsperiod. Utredaren skall bl.a. behandla programföretagens uppdrag och organisation, frågor om teknik och distribution samt finansieringsfrågor.

Uppdraget skall utföras i samverkan med Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Det skall redovisas före utgången av maj 2000.

### Ett underlag inför nästa tillståndsperiod

Sändningstillstånden för Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) gäller till utgången av år 2001. En ny tillståndsperiod inleds alltså den 1 januari 2002.

Det är värdefullt att villkoren för radio och TV i allmänhetens tjänst har en bred politisk förankring. Inför varje ny tillståndsperiod har därför propositioner med förslag till riktlinjer för verksamheten tagits fram under medverkan av en beredningsgrupp där samtliga riksdagspartier har varit företrädda. Detta bör ske även inför den tillståndsperiod som inleds den 1 januari 2002 (jfr Kulturutskottets betänkande bet. 1998/99:KrU3).

Innan beredningsgruppen inleder sitt arbete bör det föreligga ett brett underlag för ställningstaganden. Uppgiften att ta fram ett sådant underlag anförtros åt en särskild utredare.

**Utgångspunkter för utredningens arbete**

Radion och televisionen är tillsammans med dagspressen våra viktigaste massmedier. De är de enda riksmedierna och de enda medier som har möjlighet att återge ett skeende samtidigt som det inträffar. För många människor är radion och televisionen de huvudsakliga källorna till kunskap om aktuella händelser och de viktigaste kulturbärarna.

Under de senaste 10–15 åren har det skett stora förändringar för radion och televisionen. Förändringarna kommer att fortsätta. Denna utveckling innebär utmaningar för en radio och television i allmänhetens tjänst.

Sedan senare delen av 1980-talet konkurrerar kommersiella företag med SVT om TV-publikens uppmärksamhet, först i form av satellitsändningar och sedan slutet av år 1991 också genom marksänd TV. För närvarande finns ca femton kommersiella TV-kanaler som särskilt vänder sig till en publik i Sverige. Enligt en undersökning av Granskningsnämnden för radio och TV där programutbudet i SVT år 1997 jämfördes med innehållet i fem kommersiella TV-kanaler var mångfalden klart större i SVT än i de kommersiella sändningarna.

Inom ljudradion pågår kommersiella lokalradiosändningar sedan år 1993. För närvarande har 84 företag tillstånd att sända kommersiell lokalradio. De flesta av dessa tillhör något nätverk med mer eller mindre omfattande programsamarbete. De kommersiella kanalernas innehåll består till mycket stor del av musik.

Trots konkurrensen har Sveriges Radio och Sveriges Television en stark ställning hos publiken. Nära 50 procent av TV-tittandet och två tredjedelar av radiolyssnandet avser dessa företags program.

Under den närmaste framtiden kan konkurrensen inom radio- och TV-området väntas öka ytterligare. Digitaltekniken innebär att flera sändningar får plats inom ett givet sändningsutrymme. Den sammansmältning (konvergens) som pågår mellan teletjänster, datatjänster, television och radio innebär att tjänster som tidigare var hänvisade till bestämda överföringssätt i ökad utsträckning kan sändas ut med olika slags teknik. Nya tjänster blir möjliga genom att delar från t.ex. teletjänster och television kombineras.

I takt med att nya tjänster tillkommer kan publikens behov tillgodoses på nya sätt. Konkurrensen medför att befintliga företag ställs inför nya krav. Det är emellertid svårt att nu bedöma hur de möjligheter som skapas genom den tekniska utvecklingen kommer att påverka förutsättningarna för radion och televisionen.

I konvergensutredningens betänkande Konvergens och förändring (SOU 1999:55) uttalas att konvergensutvecklingen ökar behovet av radio och TV i allmänhetens tjänst. Enligt utredningen kan kommersiella

aktörer inte förväntas tillfredsställa tillgänglighet eller mångfald där detta inte har en kommersiell bärighet. Mot bakgrund av detta, och mot bakgrund av ett ökat medieutbud i stort, kommer det att bli ännu viktigare i framtiden att garantera en radio- och TV-verksamhet som når i princip alla, som förenar det breda uppdraget med djup och kvalitet och som har integritet och oberoende i förhållande till kommersiella, politiska och andra intressen.

Uppgifterna för en radio och TV i allmänhetens tjänst kan således på ett mycket allmänt plan beskrivas som att ge alla tillgång till ett allsidigt och oberoende programutbud av hög kvalitet. Detta innebär bl.a. att sändningarna skall kunna tas emot överallt i landet, att både stora och små publikgrupper i rimlig utsträckning skall kunna få sina önskemål tillgodosedda, att sändningarna skall uppfylla krav på opartiskhet, saklighet och oberoende av såväl staten som andra intressegrupper samt att alla program skall hålla hög kvalitet.

Utredaren skall utgå från att programföretagens uppgifter även i fortsättningen skall vara av denna karaktär.

## Utredningsuppdraget

Utredaren skall utarbeta ett brett underlag för den parlamentariska beredningsgruppens arbete. De frågor som anges i det följande skall särskilt behandlas. Om arbetet ger anledning till det får också andra frågor behandlas. Där det är lämpligt skall olika alternativ utformas. Erfarenheter från andra länder bör beaktas i den utsträckning utredaren finner det motiverat. I de fall utredaren lämnar förslag som innebär kostnadsökningar skall kostnadsberäkningar redovisas. Det ingår inte i utredarens uppdrag att lägga fram förslag till ändrade beskattningsregler.

## Programföretagens uppgifter

### *Hur programföretagens uppdrag utformas*

Den huvudsakliga inriktningen av programföretagens uppgifter bestäms av riksdagen efter förslag av regeringen. Regeringen fastställer därefter olika styrdokument. För närvarande finns dels villkor i programföretagens sändningstillstånd, dels anslagsvillkor som fastställs i samband med medelstilldelningen för varje år. Tillståndsvillkoren uttrycks i kvalitativa termer, medan några av anslagsvillkoren är kopplade till produktionsvolym eller resursmängd.

Uppföljning av hur programföretagen utför sina uppgifter sker såväl när det gäller enskilda program som i fråga om verksamheten i stort. Granskningsnämnden för radio och TV granskar innehållet i sända program. Programföretagen upprättar vidare särskilda redovisningar av verksamheten. Dessa s.k. public service-redovisningar granskas av Granskningsnämnden med avseende på om rapporterna ger ett tillräckligt underlag för såväl staten som allmänheten.

Utredaren skall överväga om det nuvarande sättet att beskriva programföretagens uppgifter är ändamålsenligt och om ordningen för att följa upp verksamheten är tillfredsställande. Om utredaren anser att det finns behov av det skall utredaren föreslå förändringar.

### *Programmässiga prioriteringar*

De senaste tio årens utveckling har inneburit en kraftigt ökad tillgång på kommersiell radio och television. Publiken har härigenom fått ökade valmöjligheter inom ett begränsat antal genrer (för televisionen bl.a. underhållning, spelprogram, film och seriedramatik, för radion främst populärmusik).

Det nuvarande uppdraget för en radio och television i allmänhetens tjänst omfattar att tillgodose alla publikgrupper med ett mångsidigt utbud av hög kvalitet. Utredaren skall överväga om det, utifrån förutsättningen att detta uppdrag ligger fast, finns anledning att föreslå förändringar i överensstämmelse med förändringar i medielandskapet i stort. I detta sammanhang skall utredaren också behandla den lämpliga avvägningen mellan kvalitet och kvantitet i programverksamheten.

### *Tillgänglighet för funktionshindrade*

Programföretagen skall enligt gällande villkor beakta funktionshindrades behov. Företagen får samarbeta om på vilket sätt programmen skall göras tillgängliga för funktionshindrade. De samlade insatserna skall vara minst oförändrade och ny teknik skall utnyttjas för att öka möjligheterna för funktionshindrade att ta del av programmen. Program skall även produceras för funktionshindrade som särskilda målgrupper. SR, SVT och UR får samarbeta om hur ansvaret för funktionshindrade skall fördelas.

En utgångspunkt bör vara att radio- och TV-programmens tillgänglighet för funktionshindrade skall öka. Utredaren skall undersöka om det behöver ställas ytterligare krav på programföretagen för att uppnå en ökad tillgänglighet och föreslå hur sådana krav i så fall skall utformas.

Utredaren bör i detta sammanhang beakta erfarenheter från andra länder och möjligheterna att använda ny teknik.

*Språkliga och etniska minoriteter*

Programföretagen skall enligt sändningstillstånden sända program som speglar olika kulturer i Sverige och utlandet. Språkliga och etniska minoriteters behov skall beaktas, varvid samiska, finska och meänkieli (tornedalsfinska) skall inta en särställning. SR, SVT och UR får samarbeta om hur ansvaret för invandrar- och minoritetsspråk skall fördelas.

Utredaren skall bedöma om tyngdpunkten ligger rätt när det gäller programföretagens verksamhet för språkliga och etniska minoriteter och om de särskilda insatserna bör ges en annan omfattning. Därvid skall regeringens bedömning om bl.a. romani chib i propositionen Nationella minoriteter i Sverige (prop. 1998/99:143) beaktas.

I detta sammanhang är det också viktigt att ta hänsyn till radions och televisionens stora betydelse som nyhetsförmedlare. Erfarenheterna från brandkatastrofen i Göteborg i oktober 1998 bör beaktas. En särskild utredare avgav i juni 1999 betänkandet Brandkatastrofen i Göteborg. Drabbade. Medier. Myndigheter (SOU 1999:68). Betänkandet har överlämnats till Utredningen om erfarenheter av branden i Göteborg (dir. 1999:46) som fått i uppdrag att kartlägga och sammanställa resultaten av de olika utredningsaktiviteter som genomförts med anledning av Göteborgsbranden.

*Folkbildningsinsatser*

Enligt tillståndsvillkoren skall SR:s och SVT:s programutbud i sin helhet präglas av folkbildningsambitioner. I SVT:s public service-redovisning för år 1998 anges att vissa program och programtyper har folkbildande karaktär. Frågan berörs inte i SR:s redovisning, men samma bedömning kan givetvis göras även i fråga om vissa program inom SR. För UR gäller att bolaget har till uppgift att bedriva programverksamhet inom utbildningsområdena förskola, ungdomsskola, högskola och vuxenutbildning.

Utredaren skall överväga om det är lämpligt att inslaget av folkbildning inom programföretagens samlade verksamhet förstärks, t.ex. genom att arbetet med dessa frågor samordnas i högre grad. Även andra sätt att förstärka folkbildningsinslaget bör belysas.

*Kulturansvar*

En radio och TV i allmänhetens tjänst har en mycket stor betydelse för kulturlivet. Genom sin ställning som uppdragsgivare spelar programföretagen en viktig roll för konstnärlig förnyelse och för att ge yrkesverksamma kulturarbetare arbetstillfällen och uttrycksmöjligheter. Radion och televisionen har också egna konstnärliga uttrycksformer. Under nuvarande tillståndsperiod har SVT och SR i sin roll som kulturbärare fått uppdraget att vidga och fördjupa sitt kulturansvar genom att bl.a. utöka sitt samarbete med kultur- och musikinstitutioner i hela Sverige i syfte att erbjuda fler utsändningar av föreställningar och evenemang. Programföretagen har också i uppdrag att ägna ökad uppmärksamhet åt program för och med barn och ungdomar.

En utgångspunkt är att arbetet med att fördjupa och vidga kulturansvaret skall fortgå inom hela public service-verksamheten. Utredaren skall belysa programföretagens förutsättningar och förmåga att på olika sätt leva upp till sitt kulturansvar. Vidare skall utredaren bedöma om de nuvarande villkoren är ändamålsenligt utformade.

## Organisation

*Strukturella frågor*

För närvarande finns det tre formellt jämställda företag för radio och television i allmänhetens tjänst. Vart och ett av företagen har egen sändningsrätt, egen finansiering och egen teknik. UR har emellertid inte eget kanalutrymme utan utnyttjar sändningsutrymme i SR:s och SVT:s sändningar. Företagen samarbetar kring olika frågor, bl.a. fördelningen av sändningstid och hur ansvaret för språkliga och etniska minoriteter och funktionshindrade skall fördelas. För uppbörd av TV-avgifter och förvaltning av avgiftsmedel har programföretagen dotterbolaget Radiotjänst i Kiruna AB.

Utredaren skall överväga om denna struktur är ändamålsenlig utifrån de uppgifter som programföretagen bör ha. Om utredaren finner skäl för detta skall utredaren föreslå förändringar. Förslagens skattemässiga konsekvenser skall analyseras.

*Inre organisation*

Riksdagen har ställt upp olika krav som gäller programföretagens interna organisation och arbetssätt. För SVT och SR finns krav på att de skall ha en distriktsorganisation som är uppbyggd så att förhållanden i

olika delar av landet kan speglas. Den närmare indelningen bestäms av respektive företag. För SVT finns vidare krav på två självständiga nyhetsredaktioner och en separat nyhetsredaktion för text-TV. Vidare gäller för SVT och SR att minst 55 % av allmänproduktionen skall ske utanför Stockholm. Omfattningen av utomståendes medverkan skall öka under tillståndsperioden i samtliga programföretag. Även omfattningen av SVT:s och SR:s samarbetsprojekt med kulturinstitutioner och SVT:s utläggningar av produktionsuppdrag m.m. skall öka under tillståndsperioden.

Syftet med de angivna reglerna är att de skall skapa förutsättningar för mångfald och för att programmen präglas av olika perspektiv och även speglar hela Sverige. Ett ytterligare syfte är att produktionsmiljöer skall växa upp runt om i landet och att förutsättningar skall skapas för fristående produktionsföretag utanför huvudstadsregionen.

Utredaren skall bedöma om de krav som återfinns i nuvarande uppdrag är ändamålsenliga i förhållande till angivna syften eller om syftena med preciserade villkor skulle kunna nås på annat sätt. Eventuella förslag om förändringar skall kompletteras med en analys av deras konsekvenser.

**Teknik och distribution**

I tillståndsvillkoren för SVT och SR anges att minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen skall kunna ta emot sändningarna via det analoga marknätet. Företagen är också ålagda att köpa utsändningstjänster av Teracom AB.

SVT, SR och UR bedriver även marksändningar med digital teknik. Den digitala marksända televisionen införs i etapper. Den första etappen omfattar fem områden motsvarande ca 50 % av befolkningen. Digital-TV- kommittén (Ku 1997:06) har till uppgift att följa sändningsverksamheten under den första etappen. För digitala ljudradiosändningar har regeringen medgett sändningar i de tre storstadsregionerna samt i Norrbottens län motsvarande ca 45% av befolkningen. Regeringen har angett (prop. 1996/97:67 s. 35) att en utvärdering kan göras när mottagare väl finns tillgängliga och såväl radioföretag som allmänheten i tillräcklig utsträckning har givits möjligheter att bedöma för- och nackdelar med den nya tekniken. Programföretagen sänder även via satellit.

SVT:s och UR:s sändningar riktade till Sverige skall enligt gällande uppdrag vara tillgängliga för allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd TV-avgift. Detta utesluter inte avgifter för tillhandahållande och hantering av programkort för marksänd digital TV.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lägga fram förslag om utbyggnad av digitala sändningar av radio eller television. Däremot skall utredaren redovisa ett eller flera alternativ för hur en övergång från analog till digital sändningsteknik för de aktuella programföretagen skulle kunna gå till. I detta sammanhang skall beredskapsfrågorna uppmärksammas.

Genom ny teknik, framför allt Internet, skapas nya möjligheter för programföretagen att göra programinnehållet tillgängligt för allmänheten. Utredaren skall överväga om det finns behov av några särskilda riktlinjer för hur programföretagen gör innehåll tillgängligt på annat sätt än genom radio- och TV-sändning.

## Finansiering

### *Allmänt*

Systemet för finansiering av radio- och TV-verksamhet i allmänhetens tjänst bör uppfylla olika krav. Programföretagen bör ges tillräckliga resurser för att kunna utföra sina uppdrag. Samtidigt bör inte finansieringsmetoden begränsa programföretagens oberoende eller på annat sätt påverka programverksamheten på ett sätt som kan strida mot uppdraget. Det är en fördel om företagen kan överblicka de ekonomiska förutsättningarna för en längre tidsperiod. Systemet för finansiering bör vidare gynna en sund hushållning med resurser, inbegripet ett fortlöpande rationaliseringsarbete. Det bör också vara lätt att överblicka och enkelt att hantera.

För närvarande finansieras programföretagen så gott som uteslutande med TV-avgifter. För SVT finns dessutom viss möjlighet till sponsring. UR får också ta emot vissa allmänna medel för särskilda utbildningsinsatser av engångskaraktär. Programföretagen får inte sända kommersiell reklam.

Utredaren skall presentera ett brett underlag som belyser olika sätt att finansiera radio och TV i allmänhetens tjänst. Utifrån förutsättningen att TV-avgiftsmedel även i fortsättningen bör vara den helt dominerande finansieringskällan skall utredaren överväga vilka konsekvenser det skulle få om även andra finansieringsformer skulle utnyttjas i större omfattning än för närvarande. Till grund för utredarens överväganden om finansiering skall ligga en ingående analys av programföretagens resursbehov, på kort och lång sikt, med beaktande av de förslag utredaren lämnar i denna utredning. Utredaren skall också följa den utveckling som för närvarande pågår inom EU vad gäller finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.

För huvuddelen av sin verksamhet anvisas programföretagen en klumpsumma som fördelas på programföretagens eget ansvar. För vissa ändamål anvisas emellertid särskilda medel från rundradiokontot; för närvarande gäller detta för digitala sändningar, för kvalificerad produktion av TV-program samt för SR:s programverksamhet till utlandet, Radio Sweden. Utredaren skall beskriva för- och nackdelar med att särskilda medel anvisas för bestämda ändamål.

*TV-avgiftssystemets konstruktion*

Finansieringssystemet kännetecknas för närvarande av att nivån på TV-avgiften är angiven i nominella belopp medan medelstilldelningen till programföretagen är värdesäkrad genom ett särskilt index som avspeglar dels löneutvecklingen, dels utvecklingen av för verksamheten relevanta kostnader. För att skillnader mellan inkomster och utgifter skall kunna hanteras finns en buffert i form av en viss likviditet på rundradiokontot.

Programföretagens medelstilldelning sker alltid i ett tidigare års prisläge. Den faktiska medelstilldelningen blir inte känd förrän i efterhand. Regering och riksdag har genom denna konstruktion inte den slutliga informationen om den faktiska medelstilldelningen vid tiden för beslut om budgetpropositionen. Det är önskvärt att denna ordning förenklas.

Utredaren skall överväga olika sätt att förenkla budgeteringen av medelstilldelningen. Syftet med en eventuell förändring skall vara att förbättra informationen till regering och riksdag om det faktiska medelsbehovet för kommande år och därigenom öka förutsebarheten och möjligheten att göra goda prognoser. Det bör även vara önskvärt för programföretagen att på förhand känna till den exakta storleken på de medel som kommer att tilldelas. Utredaren skall beakta att systemet för medelstilldelning bör främja en god hushållning, däri inbegripet ett fortlöpande rationaliseringsarbete inom programföretagen. Utredaren skall föreslå en modell där medelstilldelningen kan ske enligt ett på förhand känt index eller enligt andra kriterier så att medelstilldelningen skall kunna budgeteras i det för budgetåret aktuella prisläget. En utgångspunkt för en sådan modell kan vara det system för pris- och lönekompensation som tillämpas för statliga förvaltningskostnadsanslag. Utredaren bör också pröva hur principerna i lagen (1996:1059) om statsbudgeten kan tillämpas på detta område. Utredaren skall även analysera vilka konsekvenser det skulle få om konstruktionen med en buffert i form av en viss likviditet på rundradiokontot skulle upphöra.

Möjligheterna till och konsekvenserna av att införa skatteplikt enligt mervärdesskattelagen (1994:200) på TV-avgiften skall analyseras.

*Regler för sponsring av program*

För närvarande har SVT möjlighet att sända sponsrade program dels när det gäller sportevenemang, dels i fråga om vissa program som direktsänds till flera länder. Som sponsrat program räknas ett program där sponsorsbidraget har tillfallit SVT direkt eller medfört att SVT:s kostnader för programmet påtagligt har minskat.

Utredaren skall överväga om det finns anledning att förändra förutsättningarna för SVT att sända sponsrade program. I detta sammanhang skall utredaren beakta att möjligheten att få sponsorsbidrag inte bör begränsa programföretagens oberoende eller på annat sätt påverka programverksamheten på ett sätt som kan strida mot uppdraget.

*Åtskillnad mellan kärnverksamheten och olika sidoverksamheter*

Programföretagen bedriver olika sidoverksamheter, t.ex. försäljning av program och produkter med anknytning till programmen, uthyrning av teknik och studior eller sändningar till utlandet. I företagens anslagsvillkor anges att sidoverksamheter skall bära sina kostnader. Någon närmare precisering av innebörden i denna formulering görs inte. Det anges t.ex. inte närmare vilka verksamheter som skall betraktas som sidoverksamheter, för vilken period kravet på kostnadstäckning gäller eller hur de kostnader som skall täckas bör beräknas. Det finns inte heller något krav på att kostnader och intäkter för de olika sidoverksamheterna skall särredovisas.

I framtiden kommer det att bli viktigt att klarare kunna skilja mellan programföretagens kärnverksamhet och olika sidoverksamheter. I de fall programföretagen är verksamma på en konkurrensutsatt marknad är det angeläget att undvika att konkurrensen snedvrids genom att företagen t.ex. inte eftersträvar full kostnadstäckning vid uthyrning av resurser. Det är också viktigt att omfattningen av programföretagens ekonomiska risktagande kan bedömas.

Utredaren skall föreslå vilka verksamheter som skall räknas till kärnverksamheten och hur en uppdelning mellan denna och sidoverksamheter kan åstadkommas. Utredaren skall överväga om programföretagens möjligheter att bedriva sidoverksamheter bör regleras samt föreslå hur redovisningen av sidoverksamheterna skall vara ordnad.

*Finansiering av program för utbildningsväsendet*

UR har till uppgift att bedriva programverksamhet inom utbildningsområdet i allmänhetens tjänst. Den del av programmen som är att

betrakta som läromedel är kostnadsfria för användarna och står till förfogande som en fri nyttighet. Huvuddelen av dessa program distribueras som rundradiosändning, trots att materialet i allmänhet endast används i inspelad form. Verksamheten finansieras i det närmaste helt via TV-avgiften.

Utredaren skall redovisa hur stor del av medelstilldelningen till UR som används för program som helt eller huvudsakligen är avsedda för användning inom utbildningsväsendet. Utredaren skall vidare analysera vilka konsekvenserna skulle bli om denna verksamhet i fortsättningen inte finansierades via TV-avgiften utan direkt av brukarna eller på annat sätt (jfr. Distansutbildningskommitténs betänkande SOU 1997:148).

## Övriga frågor

*Längden på en ny tillståndsperiod*

Den nuvarande tillståndsperioden omfattar de fem åren 1997-2001. Utredaren skall överväga hur lång den kommande tillståndsperioden bör vara. Därvid bör utredaren beakta dels intresset av att villkoren för programföretagens verksamhet ligger fast för en tillräckligt lång period, dels att förändringar i omvärlden kan göra det aktuellt att se över förutsättningarna med inte allt för långa mellanrum.

*Möjlighet att informera om andra företags program*

Enligt tillståndsvillkoren får programföretagen inte sända reklam. Förbudet omfattar inte sponsringsmeddelanden, reklam för egen programverksamhet, utbildningsmaterial eller andra liknande produkter med direkt anknytning till programmen. Granskningsnämnden för radio och TV har bedömt att villkoret inte ger t.ex. SR rätt att sända s.k. trailrar för program i SVT eller vice versa. Det har även förekommit diskussioner om hur långt möjligheten att göra reklam för produkter med anknytning till programmen bör sträcka sig.

Utredaren skall överväga om det aktuella villkoret har en lämplig utformning.

## Utredningsarbetet

Utredaren skall samverka med Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Vid sin behandling av frågorna

om programföretagens övergång till digital sändningsteknik och om språkliga och etniska minoriteter skall utredaren dessutom samråda med Digital-TV-kommittén respektive Utredningen om erfarenheter av branden i Göteborg.

Uppdraget skall redovisas före utgången av maj 2000.

(Kulturdepartementet)

# Sveriges Television AB:s organisation

SVT:s Produktionsorter
KIRUNA
LULEÅ
STORUMAN
SKELLEFTEÅ
UMEÅ
ÖSTERSUND
SUNDSVALL
HUDIKSVALL
FALUN
GÄVLE
KARLSTAD
VÄSTERÅS
UDDEVALLA
ÖREBRO
STOCKHOLM
EKILSTUNA
GÖTEBORG
BORÅS
NORRKÖPING
HALMSTAD
JÖNKÖPING
VISBY
VÄXJÖ
HELSINGBORG
KALMAR
MALMÖ
KARLSKRONA

# Sveriges Radio AB:s organisation

# Sveriges Radios regionala organisation

# Sveriges Utbildningsradio AB:s organisation från den 1 juli 2000

# Utbildningsradions regionala organisation

# Sändningstillstånd för Sveriges Television AB

**KULTURDEPARTEMENTET 1996-12-12**

## TILLSTÅND ATT SÄNDA TELEVISION

### Tillståndets innebörd, tid och upphörande

Sveriges Television AB (SVT) har till uppgift att bedriva marksänd TV-verksamhet i allmänhetens tjänst. Verksamheten skall bedrivas självständigt i förhållande till staten, olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället.

SVT meddelas tillstånd att sända rikstäckande television i enlighet med 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen (1996:844). Sändningstillståndet innebär rätt att i hela landet, under hela dygnet samtidigt sända två program. SVT medges även rätt att sända tilläggstjänster i den utsträckning som behövs för programverksamheten ( t.ex. osynlig programidentifikation).

Att samtidigt sända rikstäckande program innebär rätt att dela upp sändningen i regionala sändningar.

Tillståndet träder i kraft den 1 januari 1997 och gäller till och med den 31 december 2001. Samtidigt upphör SVT:s nu gällande sändningstillstånd.

I enlighet med bestämmelserna i 3 kap. 7 § andra stycket radio- och TV-lagen förlängs tillståndet på oförändrade villkor med ytterligare fyra år, om tillståndshavaren önskar det och regeringen inte senast två år före tillståndstidens utgång meddelat att tillståndet inte kommer att förlängas eller att regeringen önskar förändra villkoren.

Detta tillstånd kan återkallas enligt bestämmelserna i 11 kap. 1 och 2 §§ radio- och TV-lagen.

Bestämmelserna i radio- och TV-lagen gäller för sändningarna.

**Villkor för sändningsrätten**

Regeringen föreskriver att sändningstillståndet skall förenas med följande villkor, vilka SVT godtagit, enligt 3 kap. 8 § radio- och TV-lagen.

*Allmänna bestämmelser*

1 §
Sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i televisionen.

SVT skall före sändning av program så noggrant som omständigheterna medger kontrollera sakuppgifter i programmet. Ämnesval och framställning skall ta sikte på vad som är väsentligt.

2 §
SVT skall samtidigt sända två TV-program samt text-TV-sändningar till hela landet. Att sända till hela landet innebär att minst 99,8 % av den fast bosatta befolkningen skall kunna ta emot sändningarna. Vill SVT uppfylla en del av denna skyldighet genom att sända över satellit skall regeringens medgivande inhämtas.

3 §
SVT skall bereda utrymme för sändningar av utbildningsprogram och text-TV från Sveriges Utbildningsradio AB (se även SVT:s anslagsvillkor).

4 §
SVT skall utforma sändningarna på sådant sätt att de inte endast kan tas emot av en begränsad del av allmänheten i sändningsområdet.

5 §
SVT skall använda analog utsändningsteknik vid sändning av bild och ljud. SVT får även sända ljud och text-TV med digital teknik.

Den tekniska kvaliteten på sändningarna skall vara hög. Sändningarna skall ske med så god säkerhet att eventuella sändningsavbrott blir så korta som möjligt. Verksamheten skall utformas så att den inte understiger de kvalitets- och säkerhetsnivåer som sammantaget rådde för programproduktion och utsändning under år 1996.

För det fall riksdagen fattar beslut om utbyggnad av markbundna digitala sändningar skall överläggningar om bolagets medverkan i denna utbyggnad inledas.

6 §
SVT skall köpa utsändningstjänster för sändningar från TERACOM Svensk Rundradio AB.

*Innehållet i sändningarna*

7 §
SVT skall ta hänsyn till televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen.

SVT bör ägna stor uppmärksamhet åt sättet att skildra våld i nyhetsprogram och andra program som informerar publiken om det faktiska våld som förekommer.

8 §
Den enskildes privatliv skall respekteras i programverksamheten om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat.

9 §
SVT skall erbjuda ett mångsidigt programutbud som kännetecknas av hög kvalitet.

Programmen skall utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet i skälig omfattning tillgodoser skiftande behov och intressen hos landets befolkning. Även mindre gruppers intressen skall i görlig mån tillgodoses vid tidpunkter då en stor del av befolkningen har möjlighet att se programmen.

Programutbudet skall som helhet präglas av folkbildningsambitioner. Det skall utformas så att utrymme ges åt en mångfald av olika åsikter och meningsriktningar och så att hänsyn tas till olika förutsättningar hos befolkningen. SVT skall i skälig omfattning tillgodose olika intressen i fråga om bl.a. religion, kultur och vetenskap.

(Se prop. 1995/96:161 s. 45-47, 59 f, bet. 1995/96:KrU12 s. 10-19).

10 §
SVT skall meddela nyheter, stimulera till debatt, kommentera och belysa händelser och skeenden och därvid ge den allsidiga information som medborgarna behöver för att vara orienterade och ta ställning i samhälls- och kulturfrågor.

SVT skall granska myndigheter, organisationer och företag som har inflytande på beslut som rör medborgarna samt spegla verksamheten inom sådana organ och inom andra sammanslutningar och föreningar.

SVT skall sända regionala nyhetsprogram i minst samma omfattning som under verksamhetsåret 1996.

Nyhetsförmedling och samhällsbevakning skall utgå från olika perspektiv, så att händelserna inte ensidigt värderas från Stockholms utgångspunkter.

11 §

SVT skall i sin roll som kulturbärare vidga och fördjupa sitt kulturansvar.

SVT skall bevaka och granska händelser och utveckling på kulturlivets olika områden och i samspel med det övriga kulturlivet stimulera och förmedla olika kulturaktiviteter. Programutbudet skall spegla kulturlivet i olika delar av landet.

SVT skall tillvarata och utveckla televisionens särskilda förutsättningar att ge upplevelser och stimulera fantasin och därigenom ge möjligheter till inlevelse, engagemang och förströelse.

SVT skall främja konstnärlig och kulturell förnyelse samt bedriva skapande verksamhet med konstnärliga uttrycksformer. Förnyelse av programinnehållet skall främjas.

SVT skall samarbeta med kultur- och musikinstitutioner i hela Sverige i syfte att erbjuda utsändningar av föreställningar och evenemang. Det årliga antalet samarbetsprojekt skall under tillståndsperioden öka jämfört med år 1996.

SVT skall bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion.

12 §

SVT skall tillhandahålla ett mångsidigt utbud av program av hög kvalitet på svenska språket och tillvarata den svenska kulturen i dess vidaste bemärkelse. Program om och från de nordiska grannländerna skall sändas i syfte att stärka den nordiska kulturgemenskapen.

13 §

SVT skall tillhandahålla program som speglar det mångkulturella Sverige. Programutbudet skall spegla olika länders kulturkretsar.

14 §

SVT är skyldig att beakta språkliga och etniska minoriteters behov. Samiska, finska och tornedalsfinska skall inta en särställning.

I fråga om verksamhet på invandrar- och minoritetsspråk får SVT, Sveriges Radio AB (SR) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) sins emellan fördela ansvaret för olika slags insatser.

15 §
SVT skall ägna ökad uppmärksamhet åt program för och med barn och ungdomar.

Program för och med barn och ungdomar skall förmedla nyheter och information samt kulturella och konstnärliga upplevelser. SVT skall ta särskild hänsyn till de språkliga behoven hos barn som tillhör språkliga eller etniska minoritetsgrupper.

16 §
Det distriktsproducerade utbudet bör både spegla respektive områdes särprägel och egenart och på ett mer allmänt sätt bidra till mångfalden i programverksamheten.

Omfattningen av utomståendes medverkan i programproduktionen skall under tillståndsperioden öka jämfört med år 1996.

SVT skall under tillståndsperioden öka antalet utläggningar av produktionsuppdrag, samproduktioner och inköp av färdiga program producerade av personer bosatta i Sverige.

17 §
SVT skall se till att språkvårdsfrågor beaktas i programverksamheten.

18 §
SVT är skyldig att beakta funktionshindrades behov. Program skall även produceras för speciella målgrupper. Genom att utnyttja befintlig och ny teknik skall SVT under tillståndsperioden öka möjligheterna för funktionshindrade att ta del av programmen.

Ifråga om program om och för funktionshindrade får SVT, SR och UR sins emellan fördela ansvaret för olika slags insatser.

19 §
SVT skall kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det. SVT skall tillse att meddelandet ges en lämplig utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten.

20 §
SVT skall till Granskningsnämnden för radio och TV lämna uppgifter som är nödvändiga för nämndens bedömning om sända program stämmer överens med de villkor som gäller för bolaget.

*Genmäle*

21 §
Den som har befogat anspråk på att bemöta ett påstående skall beredas tillfälle till genmäle. Begäran om genmäle skall behandlas skyndsamt. Bifalls begäran om genmäle, skall ett genmäle sändas så snart det kan ske i eller i anslutning till program av samma eller likartad karaktär som det som anmärkningen avser.

Om en skriftlig begäran om genmäle har avslagits av SVT skall bolaget dels lämna information till den berörde om förutsättningarna för att hos Granskningsnämnden anmäla bolagets beslut eller dess handläggning av ärendet, dels underrätta Granskningsnämnden om sitt beslut. Ett beslut om avslag skall innehålla uppgifter om skälen för avslaget.

Underrättelse till Granskningsnämnden behöver dock endast göras om begäran gjorts skriftligen och av någon som saken rör. Bestämmelserna i detta stycke gäller endast i fråga om sådan begäran om genmäle som har kommit in till bolaget inom sex månader efter sändningen av det program som anmärkningen avser.

*Villkor för reklam och sponsring*

22 §
SVT får inte sända reklam. Förbudet omfattar inte sponsringsmeddelanden, reklam för egen programverksamhet, utbildningsmaterial eller andra liknande produkter med direkt anknytning till programmen.

23 §
SVT får inte sända sådana sponsrade program där sponsorbidraget har tillfallit SVT direkt eller medfört att SVT:s kostnader för programmet påtagligt har minskat.

Utan hinder av första stycket får sponsring förekomma

– i SVT:s sändningar i samband med sportevenemang.
– av program som innebär utsändning av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning där SVT är arrangör, under förutsättning att det är ett arrangemang inom ramen för ett åtagande gentemot Europeiska Radiounionen (EBU) eller ett arrangemang av liknande betydelse samt att programmet direktsänds till flera länder.

SVT får inte sända sponsrade program som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år.

24 §

Bestämmelser om sponsringsmeddelande finns i 7 kap. 8 § första stycket radio- och TV-lagen.

En sponsors logotyp får användas endast om det kan ske utan risk för förväxling med tjänst eller vara som sponsorn erbjuder till försäljning. Sponsringsmeddelandet, som skall vara kort, får inte åtföljas av musik och skall även i övrigt ges en neutral utformning.

Om, utan att det är fråga om sponsring enligt 23 § första stycket, bidrag till finansieringen av programmet lämnats av någon som inte är engagerad inom radio eller TV eller med att framställa audiovisuella verk, skall upplysning om detta lämnas i enlighet med bestämmelsen i 7 kap. 8 §. Sådan upplysning behöver dock inte lämnas om uppgiften inte kan erhållas utan svårighet eller det är uppenbart att den skulle sakna betydelse för tittarna.

# Sändningstillstånd för Sveriges Radio AB

**KULTURDEPARTEMENTET 1996-12-12**

## TILLSTÅND ATT SÄNDA LJUDRADIO

**Tillståndets innebörd, tid och upphörande**

Sveriges Radio AB (SR) har till uppgift att bedriva ljudradioverksamhet i allmänhetens tjänst. Verksamheten skall bedrivas självständigt i förhållande till staten, olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället.

SR meddelas följande tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket och femte stycket andra meningen radio- och TV-lagen (1996:844) att under hela dygnet sända ljudradio.

*Analoga sändningar*

1. SR medges rätt att sända rikstäckande ljudradio. Sändningstillståndet innebär rätt att i hela landet samtidigt sända fyra program.
2. SR medges dessutom rätt att - i likhet med vad som sänds år 1996 – i Stockholm och Malmö samtidigt sända två respektive ett program.
3. SR medges rätt att sända ljudradioprogram avsedda för mottagning i utlandet.

*Digitala sändningar*

4. SR medges rätt att i den nationella frekvensen samtidigt sända sex program.
5. SR medges rätt att i de regionala frekvenserna i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöområdena samt i Norrbottens län samtidigt sända ett (Stockholm och Norrbotten) respektive två (Göteborg och Malmö) program.

*Övrigt*
6. SR medges rätt att sända tilläggstjänster i den utsträckning som behövs för programverksamheten (t.ex. ohörbar programidentifikation och automatiserade trafikmeddelanden).

Att samtidigt sända ett rikstäckande program innebär rätt att dela upp sändningen i regionala sändningar.

Tillståndet träder i kraft den 1 januari 1997 och gäller till och med den 31 december 2001. Tillstånd att sända digital ljudradio enligt punkt 5 gäller till dess att regeringen har fattat beslut om fördelning av överföringskapacitet mellan programföretag i den regionala frekvensen i respektive område. Samtidigt upphör SR:s nu gällande sändningstillstånd.

I enlighet med bestämmelserna i 3 kap. 7 § radio- och TV-lagen förlängs tillståndet på oförändrade villkor med ytterligare fyra år, om tillståndshavaren önskar det och regeringen inte senast två år före tillståndstidens utgång meddelat att tillståndet inte kommer att förlängas eller att regeringen önskar förändra villkoren.

Detta tillstånd kan återkallas enligt bestämmelserna i 11 kap. 1 och 2 §§ radio- och TV-lagen.

Bestämmelserna i radio- och TV-lagen gäller för sändningarna.

**Villkor för sändningsrätten**

Regeringen föreskriver att sändningstillståndet skall förenas med följande villkor, vilka SR godtagit, enligt 3 kap. 8 § radio- och TV-lagen.

*Allmänna bestämmelser*

1 §
Sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion.

SR skall före sändning av program så noggrant som omständigheterna medger kontrollera sakuppgifter i programmet. Ämnesval och framställning skall ta sikte på vad som är väsentligt.

2 §
SR skall, enligt sändningstillståndets punkt 1, samtidigt sända fyra rikstäckande ljudradioprogram, varav ett även skall ha regionalt uppdelat innehåll. Att sända till hela landet innebär att minst 99,8 % av den

fast bosatta befolkningen skall kunna ta emot sändningarna. Vill SR uppfylla en del av denna skyldighet genom att sända över satellit skall regeringens medgivande inhämtas.

SR får inte ta flera frekvenser i FM-bandet i anspråk för sina sändningar än dem som SR använt under huvuddelen av år 1996. Detta hindrar dock inte en sådan utbyggnad som behövs för att en större andel av den bofasta befolkningen skall kunna nås av sändningarna enligt tillståndets punkt 1.

Den andel av överföringskapaciteten för digitala ljudradiosändningar som inte används för de program som anges under punkterna 1–3 i sändningstillståndet skall användas för tillfälliga behov av extra sändningsutrymme, t.ex. i samband med riksdagsdebatter eller större evenemang. Vill SR använda överföringskapacitet för nya permanenta programkanaler skall regeringens medgivande inhämtas (se prop. 1995/96:161 s. 87).

3 §
SR skall bereda utrymme för sändningar av radiotidningar. Sändningar skall ske, om så behövs, i samma tidsmässiga omfattning som under verksamhetsåret 1996.

4 §
SR skall upplåta sändningstid för sändningar av utbildningsprogram från Sveriges Utbildningsradio AB (se även SR:s anslagsvillkor).

5 §
SR skall utforma sändningarna enligt tillståndets punkt 1 och 2 på sådant sätt att de inte endast kan tas emot av en begränsad del av allmänheten i sändningsområdet.

6 §
SR skall använda analog utsändningsteknik för sändningarna enligt punkterna 1–3 samt digital teknik enligt punkterna 4 och 5 efter särskilda beslut av regeringen. SR skall för de digitala sändningarna använda sändningsutrymmet i den nationella frekvensen samt en del av utrymmet i de regionala frekvenserna (se bl.a. regeringsbeslut Ku 95/1463, 1578).

Den tekniska kvaliteten på sändningarna skall vara hög. Sändningarna skall ske med så god säkerhet att eventuella sändningsavbrott blir så korta som möjligt. Verksamheten skall utformas så att den inte understiger de kvalitets- och säkerhetsnivåer som sammantaget rådde för programproduktion och utsändning under år 1996.

7 §
SR skall köpa utsändningstjänster för marksändningar från TERACOM Svensk Rundradio AB.

*Innehållet i sändningarna*

8 §
SR skall ta hänsyn till ljudradions särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen.

9 §
Den enskildes privatliv skall respekteras i programverksamheten om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat.

10 §
SR skall erbjuda ett mångsidigt programutbud som kännetecknas av hög kvalitet.

Programmen skall utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet i skälig omfattning tillgodoser skiftande behov och intressen hos landets befolkning. Även mindre gruppers intressen skall i görlig mån tillgodoses vid tidpunkter då en stor del av befolkningen har möjlighet att ta del av programmen.

Programutbudet skall som helhet präglas av folkbildningsambitioner. Det skall utformas så att utrymme ges åt en mångfald av olika åsikter och meningsriktningar och så att hänsyn tas till olika förutsättningar hos befolkningen. SR skall i skälig omfattning tillgodose olika intressen i fråga om bl.a. religion, kultur och vetenskap.

(Se prop. 1995/96:161 s. 45-47, 59 f bet. 1995/96:KrU12 s. 10-19).

11 §
SR skall meddela nyheter, stimulera till debatt, kommentera och belysa händelser och skeenden och därvid ge den allsidiga information som medborgarna behöver för att vara orienterade och ta ställning i samhälls- och kulturfrågor.

SR skall granska myndigheter, organisationer och företag som har inflytande på beslut som rör medborgarna samt spegla verksamheten inom sådana organ och inom andra sammanslutningar och föreningar.

Nyhetsförmedling och samhällsbevakning skall utgå från olika perspektiv, så att händelserna inte ensidigt värderas från Stockholms utgångspunkter.

12 §
SR skall i sin roll som kulturbärare vidga och fördjupa sitt kulturansvar.

SR skall bevaka och granska händelser och utveckling på kulturlivets olika områden och i samspel med det övriga kulturlivet stimulera och förmedla olika kulturaktiviteter. Programutbudet skall spegla kulturlivet i olika delar av landet.

SR skall tillvarata och utveckla ljudradions särskilda förutsättningar att ge upplevelser och stimulera fantasin och därigenom ge möjligheter till inlevelse, engagemang och förströelse.

SR skall främja konstnärlig och kulturell förnyelse samt bedriva skapande verksamhet med konstnärliga uttrycksformer. Förnyelse av programinnehållet skall främjas.

SR skall samarbeta med kultur- och musikinstitutioner i hela Sverige i syfte att erbjuda utsändningar av föreställningar och evenemang. Det årliga antalet samarbetsprojekt skall under tillståndsperioden öka jämfört med år 1996.

13 §
SR:s program för sändning till utlandet (sändningar enligt tillståndets punkt 3) skall ge dels svenskar som befinner sig utomlands, dels utländsk publik möjlighet att få information om och upprätthålla kontakt med Sverige. Programmen bör ge kunskap om Sverige och bidra till förståelse för det svenska samhället.

Bestämmelserna i 8 och 10–12 §§ skall tillämpas med avseende på varje språkgrupp för sig och med beaktande av den speciella karaktären hos sändningarna till utlandet.

14 §
SR skall tillhandahålla ett mångsidigt utbud av program av hög kvalitet på svenska språket och tillvarata den svenska kulturen i dess vidaste bemärkelse. Program om och från de nordiska grannländerna skall sändas i syfte att stärka den nordiska kulturgemenskapen.

15 §
SR skall tillhandahålla program som speglar det mångkulturella Sverige. Programutbudet skall spegla olika länders kulturkretsar.

16 §
SR är skyldig att beakta språkliga och etniska minoriteters behov. Samiska, finska och tornedalsfinska skall inta en särställning.

I fråga om verksamhet på invandrar- och minoritetsspråk får SR, Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) sins emellan fördela ansvaret för olika slags insatser.

17 §
SR skall ägna ökad uppmärksamhet åt program för och med barn och ungdomar.

Program för och med barn och ungdomar skall förmedla nyheter och information samt kulturella och konstnärliga upplevelser. SR skall ta särskild hänsyn till de språkliga behoven hos barn som tillhör språkliga eller etniska minoritetsgrupper.

18 §
Omfattningen av utomståendes medverkan i programproduktionen skall under tillståndsperioden öka jämfört med år 1996.

Det lokalt producerade utbudet bör både spegla respektive områdes särprägel och egenart och på ett mer allmänt sätt bidra till mångfalden i programverksamheten.

19 §
SR skall se till att språkvårdsfrågor beaktas i programverksamheten.

20 §
SR är skyldig att beakta funktionshindrades behov. Program skall även produceras för speciella målgrupper. Genom att utnyttja befintlig och ny teknik skall SR under tillståndsperioden öka möjligheterna för funktionshindrade att ta del av programmen.

I fråga om program om och för funktionshindrade får SR, SVT och UR sins emellan fördela ansvaret för olika slags insatser.

21 §
SR skall kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det. SR skall tillse att meddelandet ges en lämplig utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten.

22 §
SR skall till Granskningsnämnden för radio och TV lämna uppgifter som är nödvändiga för nämndens bedömning om sända program stämmer överens med de villkor som gäller för bolaget.

*Genmäle och beriktigande*

23 §
Uppgifter som förekommit i ett ljudradioprogram skall beriktigas när det är befogat. Den som har befogat anspråk på att bemöta ett påstående skall beredas tillfälle till genmäle.

Begäran om beriktigande och genmäle skall behandlas skyndsamt. Bifalls en begäran om beriktigande, skall beriktigandet sändas så snart det kan ske i ett för publiken naturligt sammanhang. Bifalls begäran om genmäle, skall ett genmäle sändas så snart det kan ske i eller i anslutning till program av samma eller likartad karaktär som det som anmärkningen avser.

Om en skriftlig begäran om genmäle har avslagits av SR skall bolaget dels lämna information till den berörde om förutsättningarna för att hos Granskningsnämnden anmäla bolagets beslut eller dess handläggning av ärendet, dels underrätta Granskningsnämnden om sitt beslut. Ett beslut om avslag skall innehålla uppgifter om skälen för avslaget.

Underrättelse till Granskningsnämnden behöver dock endast göras om begäran gjorts skriftligen och av någon som saken rör. Bestämmelserna i detta stycke gäller endast i fråga om sådan begäran om genmäle som har kommit in till bolaget inom sex månader efter sändningen av det program som anmärkningen avser.

*Villkor för reklam och sponsring*

24 §
SR får inte sända reklam. Förbudet omfattar inte sponsringsmeddelanden, reklam för egen programverksamhet, utbildningsmaterial eller andra liknande produkter med direkt anknytning till programmen.

25 §
SR får inte sända sådana sponsrade program där sponsorbidraget har tillfallit SR direkt eller medfört att SR:s kostnader för programmet påtagligt har minskat.

Utan hinder av första stycket får sponsring förekomma av program som innebär utsändning av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning där SR är arrangör, under förutsättning att det är ett arrangemang inom ramen för ett åtagande gentemot Europeiska Radiounionen (EBU) eller ett arrangemang av liknande betydelse samt att programmet direktsänds till flera länder.

SR får inte sända sponsrade program som huvudsakligen vänder sig till barn under 12 år.

26 §

Bestämmelser om sponsringsmeddelande finns i 7 kap. 8 § första stycket radio- och TV-lagen.

Meddelandet skall - med beaktande av att ändamålet med meddelandet skall vara att upplysa publiken om sponsorskapet – ges en sådan utformning att det inte riskerar att förväxlas med sedvanliga reklaminslag i reklamfinansierad radio. Sponsringsmeddelandet, som skall vara kort, får inte åtföljas av musik och skall även i övrigt ges en neutral utformning.

Om, utan att det är fråga om sponsring enligt 24 § första stycket, bidrag till finansieringen av programmet lämnats av någon som inte är engagerad inom radio eller TV eller med att framställa audiovisuella verk, skall upplysning om detta lämnas i enlighet med bestämmelsen i 7 kap. 8 §. Sådan upplysning behöver dock inte lämnas om uppgiften inte kan erhållas utan svårighet eller det är uppenbart att den skulle sakna betydelse för lyssnarna.

# Sändningstillstånd för Sveriges Utbildnings-radio AB

**KULTURDEPARTEMENTET 1998-12-17**

## TILLSTÅND ATT SÄNDA LJUDRADIO

### Tillståndets innebörd, tid och upphörande

Sveriges Utbildningsradio AB (UR) har till uppgift att bedriva programverksamhet inom utbildningsområdet i allmänhetens tjänst. Verksamheten skall bedrivas självständigt i förhållande till staten, olika intresseorganisationer och andra maktgrupper i samhället.

UR meddelas tillstånd att sända rikstäckande ljudradio och television i enlighet med 2 kap. 2 § första stycket och femte stycket andra meningen radio- och TV-lagen (1996:844).

Sändningstillståndet innebär rätt att i hela landet sända program med utnyttjande av Sveriges Television AB:s (SVT) och Sveriges Radio AB:s (SR) sändningsutrymme, enligt överenskommelse som träffas bolagen emellan.

Att samtidigt sända ett rikstäckande program innebär rätt att dela upp sändningen i regionala sändningar.

Tillståndet träder i kraft den 1 januari 1999 och gäller till och med den 31 december 2001.

I enlighet med bestämmelserna i 3 kap. 7 § andra stycket radio- och TV-lagen förlängs tillståndet på oförändrade villkor med ytterligare fyra år, om tillståndshavaren önskar det och regeringen inte senast två år före tillståndstidens utgång meddelat att tillståndet inte kommer att förlängas eller att regeringen önskar förändra villkoren.

Detta tillstånd kan återkallas enligt bestämmelserna i 11 kap. 1 och 2 §§ radio- och TV-lagen.

Bestämmelserna i radio- och TV-lagen gäller för sändningarna.

**Villkor för sändningsrätten**

Regeringen föreskriver att sändningstillståndet skall förenas med följande villkor, vilka UR godtagit, enligt 3 kap. 8 § radio- och TV-lagen.

*Allmänna bestämmelser*

1 §
Sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen.

UR skall före sändning av program så noggrant som omständigheterna medger kontrollera sakuppgifter i programmet. Ämnesval och framställning skall ta sikte på vad som är väsentligt.

2 §
UR skall sända ljudradio- och TV-program samt text-TV.

3 §
UR skall utforma sändningarna på sådant sätt att de inte endast kan tas emot av en begränsad del av allmänheten i sändningsområdet.

4 §
UR skall använda analog utsändningsteknik vid sändning av bild och ljud för television. UR får även sända ljud i TV och text-TV med digital teknik.

Sändningarna av ljudradio får även ske med digital teknik efter särskilda beslut av regeringen. UR skall därvid använda sändningsutrymmet i den nationella frekvensen samt en del av utrymmet i de regionala frekvenserna (se bl.a. regeringsbeslut Ku 95/1463, 1578).

För det fall riksdagen fattar beslut om utbyggnad av markbundna digitala TV-sändningar skall överläggningar om bolagets medverkan i denna utbyggnad inledas.

5 §
UR skall i samråd med SVT och SR köpa utsändningstjänster för marksändningar från TERACOM Svensk Rundradio AB.

*Innehållet i sändningarna*

6 §
UR skall ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen.

7 §
Den enskildes privatliv skall respekteras i programverksamheten om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat.

8 §
UR skall erbjuda ett mångsidigt programutbud som kännetecknas av hög kvalitet. Förnyelse av programinnehållet skall främjas.

Programverksamheten skall bedrivas inom utbildningsområdena förskola, ungdomsskola, högskola och vuxenutbildning. Användarna skall ges möjligheter att framföra synpunkter och önskemål på programverksamheten. Denna skall främst inriktas på att förstärka, bredda och komplettera de utbildningsinsatser som görs av andra inom de ovan nämnda utbildningsområdena.

Programmen skall med beaktande av UR:s särskilda uppgifter inom utbildningsområdet utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet i skälig omfattning tillgodoser olika utbildningsbehov och intressen hos landets befolkning. Även mindre gruppers intressen skall i görlig mån tillgodoses vid tidpunkter då en stor del av befolkningen har möjlighet att se eller höra programmen.

9 §
UR skall tillhandahålla program som speglar det mångkulturella Sverige. Programutbudet skall spegla olika länders kulturkretsar.

10 §
UR är skyldig att beakta språkliga och etniska minoriteters behov. Samiska, finska och tornedalsfinska skall inta en särställning.

I fråga om verksamhet på invandrar- och minoritetsspråk får UR, SVT och SR sins emellan fördela ansvaret för olika slags insatser.

11 §
Omfattningen av utomståendes medverkan i programproduktionen skall under tillståndsperioden öka jämfört med år 1996.

12 §
UR skall se till att språkvårdsfrågor beaktas i programverksamheten.

13 §
UR är skyldig att beakta funktionshindrades behov. Program skall även produceras för speciella målgrupper. Genom att utnyttja befintlig och ny teknik skall UR under tillståndsperioden öka möjligheterna för funktionshindrade att ta del av programmen.

I fråga om program om och för funktionshindrade får UR, SVT och SR sins emellan fördela ansvaret för olika slags insatser.

14 §
UR skall till Granskningsnämnden för radio och TV lämna uppgifter som är nödvändiga för nämndens bedömning om sända program stämmer överens med de villkor som gäller för bolaget.

*Genmäle och beriktigande*

15 §
Uppgifter som förekommit i ett ljudradioprogram skall beriktigas när det är befogat. Den som har befogat anspråk på att bemöta ett påstående skall beredas tillfälle till genmäle.

Begäran om beriktigande och genmäle skall behandlas skyndsamt. Bifalls en begäran om beriktigande, skall beriktigandet sändas så snart det kan ske i ett för publiken naturligt sammanhang. Bifalls begäran om genmäle, skall ett genmäle sändas så snart det kan ske i eller i anslutning till program av samma eller likartad karaktär som det som anmärkningen avser.

Om en skriftlig begäran om genmäle har avslagits av UR skall bolaget dels lämna information till den berörde om förutsättningarna för att hos Granskningsnämnden anmäla bolagets beslut eller dess handläggning av ärendet, dels underrätta Granskningsnämnden om sitt beslut. Ett beslut om avslag skall innehålla uppgifter om skälen för avslaget.

Underrättelse till Granskningsnämnden behöver dock endast göras om begäran gjorts skriftligen och av någon som saken rör. Bestämmelserna i detta stycke gäller endast i fråga om sådan begäran om genmäle som har kommit in till bolaget inom sex månader efter sändningen av det program som anmärkningen avser.

*Villkor för reklam och sponsring*

16 §
UR får inte sända reklam. Förbudet omfattar inte sponsringsmeddelande, reklam för egen programverksamhet, utbildningsmaterial eller andra liknande produkter med direkt anknytning till programmen.

17 §
UR får inte sända sådana sponsrade program där sponsorbidraget har tillfallit UR direkt eller medfört att UR:s kostnader för programmet påtagligt har minskat.

Om, utan att det är fråga om sponsring enligt första stycket, bidrag till finansieringen av programmet lämnats av någon som inte är engagerad inom radio eller TV eller med att framställa audiovisuella verk, skall upplysning om detta lämnas i enlighet med bestämmelsen i 7 kap. 8 § radio- och TV-lagen. Sådan upplysning behöver dock inte lämnas om uppgiften inte kan erhållas utan svårighet eller det är uppenbart att den skulle sakna betydelse för tittarna eller lyssnarna.

# Anslagsvillkor för Sveriges Television AB för år 2000

## Anslag

Prop. 1999/2000:1 utg.omr. 17, bet. 1999/2000:KrU1,
rskr. 1999/2000:87

**Medelsanvisning** **3 087 600 000 kr**
(i genomsnittligt prisläge 1997)

Medlen utbetalas från rundradiorörelsens resultatkonto (rundradiokontot) hos Riksgäldskontoret. Om ingen behållning finns på rundradiokontot tillhandahåller staten genom Riksgäldskontoret en kredit för rundradiorörelsens behov.

Medlen förvaltas av Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) i enlighet med avtalet mellan staten och RIKAB om förvaltning av rundradiomedlen (regeringsbeslut 1997-12-04). Medel till Sveriges Television AB (SVT) betalas ut efter rekvisition.

## VILLKOR

### Innebörd och giltighetstid

Regeringen föreskriver att SVT:s medelstilldelning skall förenas med följande villkor.

Anslagsvillkoren träder i kraft den 1 januari 2000 och gäller till och med den 31 december 2000.

### Ekonomiska förutsättningar för SVT

1. Staten ställer medel till SVT:s förfogande för verksamheten. SVT skall inom den tillgängliga ekonomiska ramen göra de prioriteringar som krävs för att uppfylla målen med verksamheten. Verksamheten

skall bedrivas rationellt. Utvecklingen av verksamheten skall bl.a. syfta till ökad effektivitet och förbättrad produktivitet.

2. Medlen betalas ut under år 2000 månadsvis i förskott i 2000 års prisläge. De får lyftas tidigast den 7:e i varje månad.

3. Kompensation för kostnadsökningar skall beräknas i enlighet med det index som anges i regeringens beslut den 7 augusti 1992.

4. SVT får bedriva sändningar i nya programkanaler i enlighet med regeringens beslut den 13 november 1997.

5. SVT får bedriva sändningar via satellit med syfte att nå allmänheten i Sverige, Finland och övriga Europa. Sändningarna får innehålla dels de nya programkanaler som avses i punkt 4, dels programkanalerna SVT1 och SVT2 samt en sammanställning av program från SVT:s ordinarie sändningar.

6. SVT:s sändningar riktade till Sverige skall vara tillgängliga för allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd TV-avgift. Detta utesluter inte avgifter för tillhandahållande och hantering av programkort för marksänd digital TV. Till den del sändningarna görs tillgängliga utanför Sverige skall verksamheten bära sina egna kostnader.

7. De villkor som gäller för SVT:s programverksamhet skall i tillämpliga delar gälla även för nya programkanaler.

8. Sidoverksamheter till SVT:s sändningsverksamhet skall täcka sina kostnader.

9. I fråga om program om och för funktionshindrade samt verksamhet på invandrar- och minoritetsspråk får SVT, Sveriges Radio (SR) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) sinsemellan fördela ansvaret för olika slags insatser. SVT:s, SR:s och UR:s samlade resurser för dessa två områden under år 2000, uttryckt i fast prisläge, skall dock för respektive område vara minst oförändrade i jämförelse med verksamhetsåret 1996. Eventuella överenskommelser mellan SVT, SR och UR i dessa frågor skall tillställas Kulturdepartementet och Granskningsnämnden för radio och TV.

10. SVT skall tillsammans med SR och UR anslå medel för Radiotjänst i Kiruna AB:s (RIKAB) kostnader i proportion till storleken på respektive programföretags medelstilldelning från rundradiokontot. Detta kan ske genom ägartillskott eller på annat sätt.

11. SVT skall senast den 1 mars 2000 lämna budgetunderlag till Kulturdepartementet inför regeringens förslag till riksdagen om

medelstilldelning för år 2001. Budgetunderlaget skall innehålla redovisningar av den genomförda verksamheten samt redovisningar av SVT:s planer för verksamheten. SVT jämte övriga delägare av RIKAB svarar för att även en redovisning avseende RIKAB:s verksamhet bifogas budgetunderlaget. RIKAB skall senast den 1 mars 2000 till Kulturdepartementet inge årsredovisning för rundradiorörelsen under år 1999. Ansvaret för förvaltningen av rundradiorörelsens medel ligger från och med den 1 januari 1998 på RIKAB.

**SVT:s organisation**

12. SVT skall ha en distriktsorganisation med en sådan uppbyggnad att förhållanden i olika delar av landet kan speglas.
13. SVT skall ha två självständiga nyhetsredaktioner. Även text-TV-verksamheten skall ha en separat nyhetsredaktion.
14. Distriktens resurser för nyheter och samhällsbevakning skall fortsatt förstärkas.
15. Utöver vad som följer av punkterna 12-14 bestämmer SVT om regional indelning av organisationen.
16. Den andel av allmänproduktionen i SVT:s rikssändningar som produceras utanför Stockholm skall under tillståndsperioden öka till minst 55 procent. Ökningen skall i första hand ske genom ökat anlitande av fristående producenter och genom utomståendes medverkan.
17. SVT har som delägare till RIKAB ansvar för att RIKAB för statens räkning uppbär TV-avgifter och bedriver avgiftskontroll samt ansvarar för förvaltningen av rundradiorörelsens medel.
18. Om oenighet uppstår mellan SVT och UR om fördelning och placering av sändningstid skall frågan avgöras av en skiljenämnd enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande.
19. Staten får, om tillståndet upphör, inlösa byggnader, inredning och utrustning samt övriga inventarier och installationer, som tillhör SVT. Kan överenskommelse ej träffas om lösenbeloppet, skall detta bestämmas av tre värderingsmän, som utses enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande. SVT skall medverka till att företag som staten bestämmer utan särskilt vederlag får överta de lokaler som SVT förhyrt. SVT medger att personal anställd för

programverksamheten får övergå till anställning i sådant företag senast när tillståndet upphör att gälla.

**Uppföljning och utvärdering**

20. SVT skall årligen följa upp och rapportera hur public service-uppdraget uppfyllts. Uppföljningsrapporten skall senast den 1 mars 2001 ges in till Granskningsnämnden för radio och TV samt till Kulturdepartementet.

    Det ankommer på SVT att, i samarbete med SR och UR, ta fram konkreta uppföljningsbara resultatmått baserade på regeringens tillstånds- och anslagsvillkor. Resultatmåtten bör utformas så att de ger relevant information om public service-uppdraget och förmedlar viktiga erfarenheter av verksamheten.

    SVT skall redovisa och kommentera hur resultaten har utvecklats med avseende på volym, kostnader och intäkter samt nyckeltal som visar effektivitet och produktivitet. SVT skall, i samarbete med SR och UR, utforma indikatorer på kvalitet, som bl.a. beskriver hur publiken upplever programmen.

    Programstatistiken skall utformas så att jämförelser blir möjliga under tillståndsperioden. Redovisningen skall uttrycka olika programkategoriers andel av den totala sändningstiden, när olika programtyper sänds samt resursförbrukningen för respektive kategori. Redovisningen skall även avse omfattningen av tittande och lyssnande och publikens reaktioner. SVT skall även redovisa övergripande planer för det närmast följande året.

# Anslagsvillkor för Sveriges Radio AB för år 2000

## Anslag

Prop. 1999/2000:1 utg.omr. 17, bet. 1999/2000:KrU1,
rskr. 1999/2000:87

**Medelsanvisning** **1 767 300 000 kr**
(i genomsnittligt prisläge 1997)

Medlen utbetalas från rundradiorörelsens resultatkonto (rundradiokontot) hos Riksgäldskontoret. Om ingen behållning finns på rundradiokontot tillhandahåller staten genom Riksgäldskontoret en kredit för rundradiorörelsens behov.

Medlen förvaltas av Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) i enlighet med avtalet mellan staten och RIKAB om förvaltning av rundradiomedlen (regeringsbeslut 1997-12-04). Medel till Sveriges Radio AB (SR) betalas ut efter rekvisition.

## VILLKOR

### Innebörd och giltighetstid

Regeringen föreskriver att SR:s medelstilldelning skall förenas med följande villkor.

Anslagsvillkoren träder i kraft den 1 januari 2000 och gäller till och med den 31 december 2000.

### Ekonomiska förutsättningar för SR

1. Staten ställer medel till SR:s förfogande för verksamheten. SR skall inom den tillgängliga ekonomiska ramen göra de prioriteringar som krävs för att uppfylla målen med verksamheten. Verksamheten skall

bedrivas rationellt. Utvecklingen av verksamheten skall bl.a. syfta till ökad effektivitet och förbättrad produktivitet.

2. Medlen betalas ut under år 2000 månadsvis i förskott i 2000 års prisläge. De får lyftas tidigast den 7:e i varje månad.
3. Kompensation för kostnadsökningar skall beräknas i enlighet med det index som anges i regeringens beslut den 7 augusti 1992.
4. SR:s sändningar skall vara tillgängliga för allmänheten utan villkor om särskild betalning.
5. Sidoverksamheter till SR:s sändningsverksamhet skall täcka sina kostnader.
6. I fråga om program om och för funktionshindrade samt verksamhet på invandrar- och minoritetsspråk får SR och Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) sinsemellan fördela ansvaret för olika slags insatser. SVT:s, SR:s och UR:s samlade resurser för dessa två områden under år 2000, uttryckt i fast prisläge, skall dock för respektive område vara minst oförändrade i jämförelse med verksamhetsåret 1996. Eventuella överenskommelser mellan SVT, SR och UR i dessa frågor skall tillställas Kulturdepartementet och Granskningsnämnden för radio och TV.
7. SR skall tillsammans med SVT och UR anslå medel för Radiotjänst i Kiruna AB:s (RIKAB) kostnader i proportion till storleken på respektive programföretags medelstilldelning från rundradiorörelsens resultatkonto (rundradiokontot). Detta kan ske genom ägartillskott eller på annat sätt.
8. SR skall senast den 1 mars 2000 lämna budgetunderlag inför regeringens förslag till riksdagen om medelstilldelning för år 2001 till Kulturdepartementet. Budgetunderlaget skall innehålla redovisningar av den genomförda verksamheten samt redovisningar av SR:s planer för verksamheten. SR jämte övriga delägare av RIKAB svarar för att även en redovisning avseende RIKAB:s verksamhet bifogas budgetunderlaget.

**SR:s organisation**

9. SR skall ha en lokal organisation och sträva efter att den får en sådan uppbyggnad att förhållanden i olika delar av landet kan speglas.

10. Utöver vad som sägs i punkten 9 bestämmer SR om lokal indelning av organisationen.

11. Den andel av allmänproduktionen i SR:s rikssändningar som produceras utanför Stockholm skall under tillståndsperioden öka till minst 55 procent. Ökningen skall i första hand ske genom ökat anlitande av fristående producenter och genom utomståendes medverkan.

12. SR har som delägare till RIKAB ansvar för att RIKAB för statens räkning uppbär TV-avgifter och bedriver avgiftskontroll samt ansvarar för förvaltningen av rundradiorörelsens medel.

13. Om oenighet uppstår mellan SR och UR om fördelning och placering av sändningstid skall frågan avgöras av en skiljenämnd enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande.

14. Staten får, om tillståndet upphör, inlösa byggnader, inredning och utrustning samt övriga inventarier och installationer, som tillhör SR. Kan överenskommelse ej träffas om lösenbeloppet, skall detta bestämmas av tre värderingsmän, som utses enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande. SR skall medverka till att företag som staten bestämmer utan särskilt vederlag får överta de lokaler som SR förhyrt. SR medger att personal anställd för programverksamheten får övergå till anställning i sådant företag senast när tillståndet upphör att gälla.

**Uppföljning och utvärdering**

15. SR skall årligen följa upp och rapportera hur public service-uppdraget uppfyllts. Uppföljningsrapporten skall senast den 1 mars 2001 ges in till Kulturdepartementet samt till Granskningsnämnden för radio och TV.

    Det ankommer på SR att, i samarbete med SVT och UR, ta fram konkreta uppföljningsbara resultatmått baserade på regeringens tillstånds- och anslagsvillkor. Resultatmåtten bör utformas så att de ger relevant information om public service-uppdraget och förmedlar viktiga erfarenheter av verksamheten.

    SR skall redovisa och kommentera hur resultaten har utvecklats med avseende på volym, kostnader och intäkter samt nyckeltal som visar effektivitet och produktivitet. SR skall, i samarbete med SVT och UR, utforma indikatorer på kvalitet, som bl.a. beskriver hur publiken upplever programmen.

Programstatistiken skall utformas så att jämförelser blir möjliga under tillståndsperioden. Redovisningen skall uttrycka olika programkategoriers andel av den totala sändningstiden, när olika programtyper sänds samt resursförbrukningen för respektive kategori. Redovisningen skall även avse omfattningen av lyssnande och publikens reaktioner. SR skall även redovisa övergripande planer för det närmast följande året.

# Anslagsvillkor för Sveriges Utbildningsradio AB för år 2000

## Anslag

Prop. 1999/2000:1 utg.omr. 17, bet. 1999/2000:KrU1,
rskr. 1999/2000:87

**Medelsanvisning** **242 700 000 kr**
(i genomsnittligt prisläge 1997)

Medlen utbetalas från rundradiorörelsens resultatkonto (rundradiokontot) hos Riksgäldskontoret. Om ingen behållning finns på rundradiokontot tillhandahåller staten genom Riksgäldskontoret en kredit för rundradiorörelsens behov.

Medlen förvaltas av Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) i enlighet med avtalet mellan staten och RIKAB om förvaltning av rundradiomedlen (regeringsbeslut 1997-12-04). Medel till Sveriges Utbildningsradio AB (UR) betalas ut efter rekvisition.

## VILLKOR

### Innebörd och giltighetstid

Regeringen föreskriver att UR:s medelstilldelning skall förenas med följande villkor.

Anslagsvillkoren träder i kraft den 1 januari 2000 och gäller till och med den 31 december 2000.

### Ekonomiska förutsättningar för UR

1. Staten ställer medel till UR:s förfogande för verksamheten. UR skall inom den tillgängliga ekonomiska ramen göra de prioriteringar som krävs för att uppfylla målen med verksamheten. Verksamheten

skall bedrivas rationellt. Utvecklingen av verksamheten skall bl.a. syfta till ökad effektivitet och förbättrad produktivitet.

2. Medlen betalas ut under år 2000 månadsvis i förskott i 2000 års prisläge. De får lyftas tidigast den 7:e i varje månad.

3. Kompensation för kostnadsökningar skall beräknas i enlighet med det index som anges i regeringens beslut den 7 augusti 1992.

4. UR får utnyttja Sveriges Television AB:s sändningsutrymme vid TV-sändningar via satellit med syfte att nå allmänheten i Sverige, Finland och övriga Europa. Sändningarna skall i allt väsentligt utgöras av UR:s ordinarie sändningar.

5. UR:s sändningar riktade till Sverige skall vara tillgängliga för allmänheten utan villkor om särskild betalning utöver erlagd TV-avgift. Detta utesluter inte avgifter för tillhandahållande och hantering av programkort för marksänd digital TV. Till den del sändningarna görs tillgängliga utanför Sverige skall verksamheten bära sina egna kostnader.

6. Sidoverksamheter till UR:s sändningsverksamhet skall täcka sina kostnader.

7. I fråga om program om och för funktionshindrade samt verksamhet på invandrar- och minoritetsspråk får UR, Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Radio AB (SR) sinsemellan fördela ansvaret för olika slags insatser. UR:s, SVT:s och SR:s samlade resurser för dessa två områden under 2000, uttryckt i fast prisläge, skall dock för respektive område vara minst oförändrade i jämförelse med verksamhetsåret 1996. Eventuella överenskommelser mellan UR, SVT och SR i dessa frågor skall tillställas Kulturdepartementet och Granskningsnämnden för radio och TV.

8. UR skall tillsammans med SVT och SR anslå medel för Radiotjänst i Kiruna AB:s (RIKAB) kostnader i proportion till storleken på respektive programföretags medelstilldelning från rundradiorörelsens resultatkonto (rundradiokontot). Detta kan ske genom ägartillskott eller på annat sätt.

9. UR skall senast den 1 mars 2000 lämna budgetunderlag inför regeringens förslag till riksdagen om medelstilldelning för år 2001 till Kulturdepartementet. Budgetunderlaget skall innehålla redovisningar av den genomförda verksamheten samt redovisningar av UR:s planer för verksamheten. UR jämte övriga delägare av RIKAB svarar för att även en redovisning avseende RIKAB:s verksamhet bifogas budgetunderlaget.

**UR:s organisation**

10. UR bestämmer om regional indelning av organisationen.

11. UR har som delägare till RIKAB ansvar för att RIKAB för statens räkning uppbär TV-avgifter och bedriver avgiftskontroll samt ansvarar för förvaltningen av rundradiorörelsens medel.

12. Om oenighet uppstår mellan UR och SVT eller SR om fördelning och placering av sändningstid skall frågan avgöras av en skiljenämnd enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande.

13. Staten får, om tillståndet upphör, inlösa byggnader, inredning och utrustning samt övriga inventarier och installationer, som tillhör UR. Kan överenskommelse ej träffas om lösenbeloppet, skall detta bestämmas av tre värderingsmän, som utses enligt lagen (1999:116) om skiljeförfarande. UR skall medverka till att företag som staten bestämmer utan särskilt vederlag får överta de lokaler som UR förhyrt. UR medger att personal anställd för programverksamheten får övergå till anställning i sådant företag senast när tillståndet upphör att gälla.

**Uppföljning och utvärdering**

14. UR skall årligen följa upp och rapportera hur public service-uppdraget uppfyllts. Uppföljningsrapporten skall senast den 1 mars 2001 ges in till Kulturdepartementet samt till Granskningsnämnden för radio och TV.

    Det ankommer på UR att, i samarbete med SVT och SR, ta fram konkreta uppföljningsbara resultatmått baserade på regeringens tillstånds- och anslagsvillkor. Resultatmåtten bör utformas så att de ger relevant information om public service-uppdraget och förmedlar viktiga erfarenheter av verksamheten.

    UR skall redovisa och kommentera hur resultaten har utvecklats med avseende på volym, kostnader och intäkter samt nyckeltal som visar effektivitet och produktivitet. UR skall, i samarbete med SVT och SR, utforma indikatorer på kvalitet, som bl.a. beskriver hur publiken upplever programmen.

    Programstatistiken skall utformas så att jämförelser blir möjliga under tillståndsperioden. Redovisningen skall uttrycka olika programkategoriers andel av den totala sändningstiden, när olika programtyper sänds samt resursförbrukningen för respektive kategori. Redovisningen skall även avse omfattningen av tittande och lyssnande och publikens reaktioner. UR skall även redovisa övergripande planer för det närmast följande året.

# Bolagsordning för Sveriges Television AB

## BOLAGSORDNING

antagen vid extra bolagsstämma den 26 november 1993.

1
Bolagets firma är Sveriges Television Aktiebolag.

2
Föremålet för bolagets verksamhet är att bedriva rundradioverksamhet och därmed förenlig verksamhet.

Bolagets syfte är att främja rundradiosändningar, huvudsakligen till mottagare i Sverige, av televisionsprogram i allmänhetens tjänst.

3
Bolagets styrelse har sitt säte i Stockholm.

4
Bolagets aktiekapital skall utgöra minst 50 000 kronor och högst 150 000 kronor.

5
Aktierna skall lyda på etthundra (100) kronor. Aktierna skall ställas till viss man. Alla aktier medför samma rätt i bolagets tillgångar och vinst.

6
Vinst skall överföras i ny räkning.

7
Styrelsen utser verkställande direktör.

8
Bolagets styrelse skall förutom två arbetstagarledamöter (för vilka må finnas suppleanter) enligt lag om styrelserepresentation för de privatanställda bestå av sju ordinarie ledamöter och två suppleanter.

Ordförande och en suppleant utses av regeringen. Fem ledamöter och en suppleant utses av aktieägarna på bolagsstämma. Bolagets verkställande direktör är ledamot av styrelsen.

Ordförande och andra ledamöter utses för tiden intill utgången av nästa ordinarie bolagsstämma.

9

Bland styrelsens ledamöter bör det finnas personer med företagsekonomisk kompetens samt personer med bred kunskap om och förankring i det svenska samhället och med erfarenhet från olika sektorer i samhället, t.ex. från folkrörelser, medier, kulturliv, folkbildning, näringsliv eller dylikt. En jämn könsfördelning skall eftersträvas.

Ledamot av styrelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Utbildningsradio AB, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Utbildningsradio AB eller Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Television AB, får inte vara styrelseledamot.

10

Regeringen skall fatta beslut om vem som utsetts till ordförande, suppleant för styrelseledamot, revisor och suppleant för revisor senast vid det regeringssammanträde som infaller närmast två veckor före ordinarie bolagsstämma.

11

Styrelsen sammanträder på kallelse av ordföranden. Styrelsen är beslutför när mer än halva antalet ledamöter är närvarande eller företrädda av suppleant.

Styrelsens ledamöter åtnjuter arvode som med undantag för verkställande direktören och arbetstagarledamöterna bestäms av bolagsstämman.

12

Styrelsen får inte utan bolagsstämmans godkännande avyttra fastighet av större betydelse för programverksamheten eller annan tillgång av motsvarande vikt. Ett sådant beslut av bolagsstämman skall godkännas av regeringen.

13

Bolagets firma tecknas av den eller dem inom eller utom styrelsen som styrelsen därtill utser.

14
För granskning av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning och bolagets årsredovisning och räkenskaperna skall finnas två revisorer som jämte två suppleanter utses för tiden intill utgången av nästa ordinarie bolagsstämma. Regeringen utser en revisor och en suppleant.

15
Bolagets räkenskapsår skall vara kalenderår.

16
Vid ordinarie bolagsstämma skall följande ärenden förekomma.

1. Val av ordförande
2. Upprättande och godkännande av röstlängd
3. Val av två justeringsmän
4. Fråga huruvida stämman blivit behörigen sammankallad
5. Föredragning av årsredovisning samt fastställande av balansräkning och resultaträkning
6. Framläggande av revisionsberättelse
7. Fråga om ansvarsfrihet åt styrelseledamöterna och verkställande direktören
8. Beslut angående bolagets vinst eller förlust enligt den fastställda balansräkningen
9. Fastställande av styrelse- och revisorsarvoden
10. Val av styrelseledamöter och suppleant, revisor och revisors-suppleant samt anmälan av regeringsbeslut
11. Övriga ärenden som i behörig ordning hänskjutits till stämman.

17
Bolagsstämman öppnas av styrelsens ordförande eller vid förfall för honom/henne av annan ledamot av styrelsen varefter ordförande vid stämman väljs.

Vid stämman må envar röstberättigad rösta för fulla antalet av honom/henne företrädda aktier.

18
Kallelse till bolagsstämma och andra meddelanden till aktieägarna skall ske genom rekommenderat brev. Till bolagsstämma skall kallas tidigast fyra och senast två veckor före stämman.

19
Har en aktie övergått till en ny ägare skall denne omedelbart, genom skriftlig anmälan till bolagets styrelse, erbjuda svenska staten att lösa

aktien (hembud). Åtkomsten av aktier skall därvid styrkas och har äganderätten övergått genom köp skall uppgift lämnas om köpeskillingen.

När sådant hembud lämnats skall styrelsen skriftligen underrätta svenska staten genom Kulturdepartementet. Om staten önskar begagna sig av lösningsrätten skall staten skriftligen anmäla det hos styrelsen inom tre veckor. Uppgift om detta skall lämnas i underrättelsen.

Om överenskommelse inte kan träffas om lösens belopp skall detta belopp, motsvarande aktiens verkliga värde, dock högst dess nominella värde, bestämmas av tre skiljemän enligt lag om skiljemän.

Om staten inte inom stadgad tid anmäler att den vill lösa en hembjuden aktie eller staten inte, sedan lösenbeloppet i behörig ordning fastställts inom fjorton dagar därefter löser in aktien har den som gjort hembudet rätt att bli registrerad för aktien.

20

Om bolagets rätt att sända televisionsprogram i rundradiosändning upphör skall bolaget omedelbart träda i likvidation.

Vid bolagets upplösning skall sedan bolagets skulder betalats och aktieägarna tillgodoförts inbetalat aktiekapital återstoden av bolagets tillgångar tillfalla staten.

21

Denna bolagsordning får inte ändras utan medgivande av regeringen.

# Bolagsordning för Sveriges Radio AB

## BOLAGSORDNING

antagen vid extra bolagsstämma den 26 november 1993.

1
Bolagets firma är Sveriges Radio Aktiebolag.

2
Föremålet för bolagets verksamhet är att bedriva rundradioverksamhet och därmed förenlig verksamhet.

Bolagets syfte är att främja rundradiosändningar, huvudsakligen till mottagare i Sverige av ljudradioprogram i allmänhetens tjänst.

3
Bolagets styrelse har sitt säte i Stockholm.

4
Bolagets aktiekapital skall utgöra minst 50 000 kronor och högst 150 000 kronor.

5
Aktierna skall lyda på etthundra (100) kronor. Aktierna skall ställas till viss man. Alla aktier medför samma rätt i bolagets tillgångar och vinst.

6
Vinst skall överföras i ny räkning.

7
Styrelsen utser verkställande direktör.

8
Bolagets styrelse skall förutom två arbetstagarledamöter (för vilka må finnas suppleanter) enligt lag om styrelserepresentation för de privatanställda bestå av sju ordinarie ledamöter och två suppleanter.

Ordförande och en suppleant utses av regeringen. Fem ledamöter och en suppleant utses av aktieägarna på bolagsstämma. Bolagets verkställande direktör är ledamot av styrelsen.

Ordförande och andra ledamöter utses för tiden intill utgången av nästa ordinarie bolagsstämma.

9

Bland styrelsens ledamöter bör det finnas personer med företagsekonomisk kompetens samt personer med bred kunskap om och förankring i det svenska samhället och med erfarenhet från olika sektorer i samhället, t.ex. från folkrörelser, medier, kulturliv, folkbildning, näringsliv eller dylikt. En jämn könsfördelning skall eftersträvas.

Ledamot av styrelsen för Sveriges Utbildningsradio AB, Sveriges Television AB, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Utbildningsradio AB eller Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Television AB, får inte vara styrelseledamot.

10

Regeringen skall fatta beslut om vem som utsetts till ordförande, suppleant för styrelseledamot, revisor och suppleant för revisor senast vid det regeringssammanträde som infaller närmast två veckor före ordinarie bolagsstämma.

11

Styrelsen sammanträder på kallelse av ordföranden. Styrelsen är beslutför när mer än halva antalet ledamöter är närvarande eller företrädda av suppleant.

Styrelsens ledamöter åtnjuter arvode som med undantag för verkställande direktören och arbetstagarledamöterna bestäms av bolagsstämman.

12

Styrelsen får inte utan bolagsstämmans godkännande avyttra fastighet av större betydelse för programverksamheten eller annan tillgång av motsvarande vikt. Ett sådant beslut av bolagsstämman skall godkännas av regeringen.

13

Bolagets firma tecknas av den eller dem inom eller utom styrelsen som styrelsen därtill utser.

14
För granskning av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning och bolagets årsredovisning och räkenskaperna skall finnas två revisorer som jämte två suppleanter utses för tiden intill utgången av nästa ordinarie bolagsstämma. Regeringen utser en revisor och en suppleant.

15
Bolagets räkenskapsår skall vara kalenderår.

16
Vid ordinarie bolagsstämma skall följande ärenden förekomma.

1. Val av ordförande
2. Upprättande och godkännande av röstlängd
3. Val av två justeringsmän
4. Fråga huruvida stämman blivit behörigen sammankallad
5. Föredragning av årsredovisning samt fastställande av balansräkning och resultaträkning
6. Framläggande av revisionsberättelse
7. Fråga om ansvarsfrihet åt styrelseledamöterna och verkställande direktören
8. Beslut angående bolagets vinst eller förlust enligt den fastställda balansräkningen
9. Fastställande av styrelse- och revisorsarvoden
10. Val av styrelseledamöter och suppleant, revisor och revisors-suppleant samt anmälan av regeringsbeslut
11. Övriga ärenden som i behörig ordning hänskjutits till stämman.

17
Bolagsstämman öppnas av styrelsens ordförande eller vid förfall för honom/henne av annan ledamot av styrelsen varefter ordförande vid stämman väljs.

Vid stämman må enbar röstberättigad rösta för fulla antalet av honom/henne företrädda aktier.

18
Kallelse till bolagsstämma och andra meddelanden till aktieägarna skall ske genom rekommenderat brev. Till bolagsstämma skall kallas tidigast fyra och senast två veckor före stämman.

19
Har en aktie övergått till en ny ägare skall denne omedelbart, genom skriftlig anmälan till bolagets styrelse, erbjuda svenska staten att lösa

aktien (hembud). Åtkomsten av aktier skall därvid styrkas och har äganderätten övergått genom köp skall uppgift lämnas om köpeskillingen.

När sådant hembud lämnats skall styrelsen skriftligen underrätta svenska staten genom Kulturdepartementet. Om staten önskar begagna sig av lösningsrätten skall staten skriftligen anmäla det hos styrelsen inom tre veckor. Uppgift om detta skall lämnas i underrättelsen.

Om överenskommelse inte kan träffas om lösens belopp skall detta belopp, motsvarande aktiens verkliga värde, dock högst dess nominella värde, bestämmas av tre skiljemän enligt lag om skiljemän.

Om staten inte inom stadgad tid anmäler att den vill lösa en hembjuden aktie eller staten inte, sedan lösenbeloppet i behörig ordning fastställts, inom fjorton dagar därefter löser in aktien har den som gjort hembudet rätt att bli registrerad för aktien.

20

Om bolagets rätt att sända ljudradioprogram i rundradiosändning upphör skall bolaget omedelbart träda i likvidation.

Vid bolagets upplösning skall sedan bolagets skulder betalats och aktieägarna tillgodoförts inbetalat aktiekapital återstoden av bolagets tillgångar tillfalla staten.

21

Denna bolagsordning får inte ändras utan medgivande av regeringen.

# Bolagsordning för Sveriges Utbildnings-radio AB

## BOLAGSORDNING

antagen vid extra bolagsstämma den 26 november 1993.

1
Bolagets firma är Sveriges Utbildningsradio Aktiebolag.

2
Föremålet för bolagets verksamhet är att bedriva rundradioverksamhet inom utbildningsområdet och därmed förenlig verksamhet.

Bolagets syfte är att främja rundradiosändningar, huvudsakligen till mottagare i Sverige, av utbildningsprogram i allmänhetens tjänst.

3
Bolagets styrelse har sitt säte i Stockholm.

4
Bolagets aktiekapital skall utgöra minst 50 000 kronor och högst 150 000 kronor.

5
Aktierna skall lyda på etthundra (100) kronor. Aktierna skall ställas till viss man. Alla aktier medför samma rätt i bolagets tillgångar och vinst.

6
Vinst skall överföras i ny räkning.

7
Styrelsen utser verkställande direktör

8

Bolagets styrelse skall förutom två arbetstagarledamöter (för vilka må finnas suppleanter) enligt lag om styrelserepresentation för de privatanställda bestå av sju ordinarie ledamöter och två suppleanter.

Ordförande och en suppleant utses av regeringen. Fem ledamöter och en suppleant utses av aktieägarna på bolagsstämman. Bolagets verkställande direktör är ledamot av styrelsen.

Ordförande och andra ledamöter utses för tiden intill utgången av nästa ordinarie bolagsstämma.

9

Bland styrelsens ledamöter bör det finnas personer med företagsekonomisk kompetens samt personer med bred kunskap om och förankring i det svenska samhället och med erfarenhet från olika sektorer i samhället, t.ex. från folkrörelser, medier, kulturliv, folkbildning, näringsliv, utbildningsverksamhet eller dylikt. En jämn könsfördelning skall eftersträvas.

Ledamot av styrelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Utbildningsradio AB eller Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Television AB, får inte vara styrelseledamot.

10

Regeringen skall fatta beslut om vem som utsetts till ordförande, suppleant för styrelseledamot, revisor och suppleant för revisor senast vid det regeringssammanträde som infaller närmast två veckor före ordinarie bolagsstämma.

11

Styrelsen sammanträder på kallelse av ordföranden. Styrelsen är beslutför när mer än halva antalet ledamöter är närvarande eller företrädda av suppleant.

Styrelsens ledamöter åtnjuter arvode som med undantag för verkställande direktören och arbetstagarledamöterna bestäms av bolagsstämman.

12

Styrelsen får inte utan bolagsstämmans godkännande avyttra fastighet av större betydelse för programverksamheten eller annan tillgång av motsvarande vikt. Ett sådant beslut av bolagsstämman skall godkännas av regeringen.

13
Bolagets firma tecknas av den eller dem inom eller utom styrelsen som styrelsen därtill utser.

14
För granskning av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning och bolagets årsredovisning och räkenskaperna skall finnas två revisorer som jämte två suppleanter utses för tiden intill utgången av nästa ordinarie bolagsstämma. Regeringen utser en revisor och en suppleant.

15
Bolagets räkenskapsår skall vara kalenderår.

16
Vid ordinarie bolagsstämma skall följande ärenden förekomma.

1. Vad av ordförande
2. Upprättande och godkännande av röstlängd
3. Val av två justeringsmän
4. Fråga huruvida stämman blivit behörigen sammankallad
5. Föredragning av årsredovisning samt fastställande av balansräkning och resultaträkning
6. Framläggande av revisionsberättelse
7. Fråga om ansvarsfrihet åt styrelseledamöterna och verkställande direktören
8. Beslut angående bolagets vinst eller förlust enligt den fastställda balansräkningen
9. Fastställande av styrelse- och revisorsarvoden
10. Val av styrelseledamöter och suppleant, revisor och revisors-suppleant samt anmälan av regeringsbeslut
11. Övriga ärenden som i behörig ordning hänskjutits till stämman.

17
Bolagsstämman öppnas av styrelsens ordförande eller vid förfall för honom/henne av annan ledamot av styrelsen varefter ordförande vid stämman väljs.

Vid stämman må envar röstberättigad rösta för fulla antalet av honom/henne företrädda aktier.

18
Kallelse till bolagsstämma och andra meddelanden till aktieägarna skall ske genom rekommenderat brev. Till bolagsstämma skall kallas tidigast fyra och senast två veckor före stämman.

19
Har en aktie övergått till en ny ägare skall denne omedelbart, genom skriftlig anmälan till bolagets styrelse, erbjuda svenska staten att lösa aktien (hembud). Åtkomsten av aktier skall därvid styrkas och har äganderätten övergått genom köp skall uppgift lämnas om köpeskillingen.

När sådant hembud lämnats skall styrelsen skriftligen underrätta svenska staten genom Kulturdepartementet. Om staten önskar begagna sig av lösningsrätten skall staten skriftligen anmäla det hos styrelsen inom tre veckor. Uppgift om detta skall lämnas i underrättelsen.

Om överenskommelse inte kan träffas om lösens belopp skall detta belopp, motsvarande aktiens verkliga värde, dock högst dess nominella värde, bestämmas av tre skiljemän enligt lag om skiljemän.

Om staten inte inom stadgad tid anmäler att den vill lösa en hembjuden aktie eller staten inte, sedan lösenbeloppet i behörig ordning fastställts, inom fjorton dagar därefter löser in aktien har den som gjort hembudet rätt att bli registrerad för aktien.

20
Om bolagets rätt att sända ljudradio- och televisionsprogram i rundradiosändning upphör skall bolaget omedelbart träda i likvidation.

Vid bolagets upplösning skall sedan bolagets skulder betalats och aktieägarna tillgodoförts inbetalat aktiekapital återstoden av bolagets tillgångar tillfalla staten.

21
Denna bolagsordning får inte ändras utan medgivande av regeringen.