

Kommittédirektiv



Radio och TV i allmänhetens tjänst

Dir.
2007:71

Beslut vid regeringssammanträde den 31 maj 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utifrån de gällande villkoren för radio och TV i allmänhetens tjänst analysera om det finns behov av förändringar i villkoren inför nästa tillståndsperiod, som inleds den 1 januari 2010. Utgångspunkten är att verksamheten skall ges bästa möjliga förutsättningar inför framtiden. Utredaren skall, om denne bedömer att det finns behov av ändringar, lämna de förslag, inklusive förslag till författningsändringar, som föranleds av analysen. Utredaren skall också lämna förslag om längden på kommande tillståndsperioder.

Analysen skall omfatta frågor som rör uppdraget till radio och TV i allmänhetens tjänst, effektiv resursanvändning, styrningsfrågor samt finansiering. Uppdraget skall redovisas senast den 31 maj 2008.

Bakgrund

Den tidigare regeringen gav Kommittén om radio och TV i allmänhetens tjänst (Ku 2003:01) i uppdrag att ta fram ett underlag om de villkor för radio och TV i allmänhetens tjänst som skulle gälla inför den då förestående tillståndsperioden. En översyn av förutsättningarna för uppdraget för radio och TV i allmänhetens tjänst gjordes. Riksdagen beslutade i juni 2006 om riktlinjerna för radio och TV i allmänhetens tjänst under kommande tillståndsperiod (prop. 2005/06:112, bet. 2005/06:KrU28, rskr. 2005/06:323). I december 2006 beslutade

riksdagen att tillståndsperioden skulle omfatta tiden fr.o.m. den 1 januari 2007 t.o.m. den 31 december 2009 (prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:KrU1, rskr. 2006/07:37). Sändningstillstånden till programföretagen Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) för perioden 2007–2009 beslutades av regeringen den 21 december 2006. I budgetpropositionen för 2007 uttalade regeringen sin avsikt att under den treåriga tillståndsperioden ta fram ett brett beredningsunderlag inför den efterkommande tillståndsperioden där bl.a. utvecklingsmöjligheterna för radio och TV i allmänhetens tjänst och frågor om effektivare resursutnyttjande ingår.

Utgångspunkter för utredarens arbete

Fria och självständiga medier är en förutsättning för den mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning som är av stor betydelse i ett demokratiskt samhälle. Uppdraget för radio och TV i allmänhetens tjänst handlar i vid mening om att självständigt och oberoende av utomstående ekonomiska, politiska och andra intressen erbjuda ett programutbud, tillgängligt för alla, som speglar hela landet och kännetecknas av god kvalitet, allsidighet och relevans oavsett genre. Radio och TV i allmänhetens tjänst är därmed av stor vikt för allmänheten.

Under de senaste femton åren har den omgivning i vilken programföretagen i allmänhetens tjänst verkar förändrats radikalt. Fram till början av 1990-talet var Sveriges Television och Sveriges Radio helt dominerande inom sina respektive områden. Därefter har kanalutbudet ökat drastiskt. När digital-TV-övergången är helt genomförd kommer huvuddelen av befolkningen att kunna välja mellan ett trettiotal marksända TV-kanaler. Till detta kommer också det omfattande programutbud som finns tillgängligt via satellit samt kabel- och bredbandsnät. På de flesta orter i Sverige finns tillgång till minst två privata radiokanaler vid sidan av Sveriges Radios utbud. I Stockholm är utbudet betydligt större med ett tiotal privata kanaler.

En följd av det ökade kanalutbudet är att allmänhetens tittar- och lyssnarvanor har förändrats. År 1994 ägnades 54 procent av

tittartiden åt SVT1 och SVT2. År 2006 var motsvarande andel 36 procent. För ljudradions del har, sedan den privata lokalradion etablerades, lyssnandet på Sveriges Radio minskat från nära 100 till ca 63 procent av lyssnartiden.

I takt med den tekniska utvecklingen kommer också allt fler människor att ha tillgång till ett massmedietud på nya tekniska plattformar. Det innebär t.ex. större möjligheter att ta del av ett visst innehåll på den plats och vid den tidpunkt som man själv väljer. Exempel på tjänster som redan nu finns tillgängliga är TV-program som tittarna kan ta del av på begäran från programföretagens webbplatser på Internet, samt poddradio som innebär att man laddar ner ett radioprogram till sin dator eller multimediespelare och sedan väljer när och hur man vill lyssna på det.

Det finns ingenting som talar för att takten i förändringarna kommer att minska. Snarare finns det anledning att räkna med att förändringarna kommer att ske ännu snabbare i framtiden. Nya tekniska möjligheter innebär att entreprenörer på mediemarknaden kan pröva nya affärsidéer. Vissa av idéerna kommer att misslyckas medan andra visar sig livskraftiga och leder till en varaktig förändring. De ökade valmöjligheter som följer av fler kanaler och nya medieplattformar leder till att allmänhetens konsumtionsmönster förändras. Yngre generationer får andra intryck än tidigare generationer, eftersom mediasituationen ser helt annorlunda ut. Unga tar också ofta till sig ny teknik snabbare än äldre.

Alla dessa aspekter ger mediemarknaden i sin helhet delvis nya förutsättningar. Radio och TV i allmänhetens tjänst måste därför ha möjlighet att utveckla sin verksamhet. En viktig fråga inför framtiden är vilken roll radio och TV i allmänhetens tjänst skall spela i ett föränderligt och expansivt mediasamhälle. De villkor som staten sätter upp för radio och TV i allmänhetens tjänst får betydelse också för andra aktörer och mediemarknaden i stort.

För att radio och TV i allmänhetens tjänst skall vara en angelägenhet för alla bör programföretagen i allmänhetens tjänst sända ett brett och mångsidigt programutbud som tillgodoser skiftande intressen och beaktar olika förutsättningar

hos befolkningen. En förutsättning för det är en decentraliserad organisation och en programproduktion som möjliggör närvaro i hela samhället. Oavsett programtyp skall dessa programföretag vara en ledande kraft när det gäller kvalitet i form och innehåll. På så sätt kan verksamheten bidra till att utveckla mediemarknaden som helhet både vad avser innehåll och kvalitet och samtidigt utgöra ett attraktivt alternativ till programutbudet från andra aktörer.

Även om det inte är möjligt att med säkerhet peka ut vilken väg utvecklingen kommer att ta är det sannolikt att medier som verkar på marknadens villkor kommer att inrikta sig på vissa ämnen och programtyper i högre grad än på andra. För radio och TV i allmänhetens tjänst är det särskilt viktigt att slå vakt om programområden som är betydelsefulla för allmänintresset och som är kvalitativt eller kvantitativt underrepresenterade hos de kommersiella aktörerna. Programutbudet bör kunna omfatta såväl det breda som det särpräglade. Alla program som sänds av programbolagen skall kunna motiveras utifrån uppdraget.

Radio och TV i allmänhetens tjänst skall sträva efter att förmedla kunskap och ha en övergripande folkbildningsambition. Centralt i uppdraget är att bidra till en samhällsdebatt som präglas av allsidighet och saklighet och som på så sätt tjänar demokratin. Det ställer höga krav på nyhets- och samhällsbevakning, där utrikesbevakning ingår som en viktig del, på programverksamhet riktad till barn och unga samt på kulturutbudet i vid mening. Radio och TV i allmänhetens tjänst skall erbjuda ett mångsidigt kulturutbud av god kvalitet och spela en viktig roll som kulturskapare och kulturförmedlare.

Utredningsuppdraget

En särskild utredare skall utifrån de gällande villkoren för radio och TV i allmänhetens tjänst analysera om det finns behov av förändringar i villkoren inför nästa tillståndsperiod, som inleds den 1 januari 2010. Utgångspunkten är att verksamheten skall ges bästa möjliga förutsättningar inför framtiden. Utredaren skall, om denne bedömer att det behövs sådana ändringar, lämna de förslag, inklusive förslag till författningsändringar,

som föranleds av analysen. Utredaren skall också lämna förslag avseende längden för kommande tillståndsperioder.

Uppdraget till radio och TV i allmänhetens tjänst

Utredaren skall analysera och lämna förslag till hur radio och TV i allmänhetens tjänst kan utvecklas för att möta de förändringar som sker. Syftet är att verksamheten skall utvecklas och stärkas i en föränderlig medievärld med ett ökande utbud och nya medieplattformar. Utredaren skall också undersöka om det finns behov av att förtydliga uppdraget när det gäller de tekniska plattformar som programföretagen SR, SVT och UR använder sig av. Utredaren skall i sitt arbete utgå från att de centrala delarna i uppdraget till radio och TV i allmänhetens tjänst är de som har beskrivits i föregående avsnitt. Uppdraget till radio och TV i allmänhetens tjänst skall präglas av långsiktighet, kontinuitet, stabilitet och tydlighet. I utredarens uppdrag ingår att överväga hur långa tillståndsperioderna bör vara i framtiden och hur uppföljning av villkoren under pågående tillståndsperioder skall ske.

En radio och TV i allmänhetens tjänst som finansieras av medborgarna är till för och skall vara tillgänglig för alla invånare i hela Sverige. Utredaren skall i sin analys ta hänsyn till hur allmänhetens behov tillgodoses av de olika aktörerna i dagens och framtidens mediasamhälle och hur radio och TV i allmänhetens tjänst på bästa sätt bidrar till att uppfylla dessa behov. Utredaren skall särskilt beakta frågor om programverksamhet för barn och unga samt för språkliga och etniska minoriteter. I Sverige finns både urfolk, nationella minoriteter och invandrade minoriteter. Sveriges nationella minoriteter är samer, som också är ett urfolk, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar och deras språk är erkända som nationella minoritetsspråk. Utredaren skall också särskilt överväga hur tillgängligheten för personer med funktionshinder ytterligare kan förbättras, t.ex. när det gäller program på teckenspråk och hur en hundra procentig textning av förstagångssändningarna med svenskt ursprung i SVT:s kanaler kan åstadkommas.

En växande andel av programmen som sänds av SR, SVT och UR produceras av externa produktionsbolag. Detta liksom annan extern medverkan främjar mångfalden och konkurrensen samt förnyelsen av radio och TV i allmänhetens tjänst vilket i sin tur gynnar kvaliteten i programverksamheten. Utredaren skall överväga och lämna förslag till hur en ytterligare ökad konkurrens avseende programproduktionen för SR:s, SVT:s och UR:s räkning kan stimuleras.

SVT har ett särskilt ansvar för utvecklingen av svensk filmproduktion. SVT tar detta ansvar bl.a. genom att bidra till 2006 års filmavtal, som gäller till och med den 31 december 2010. Utredaren skall överväga hur det kan säkerställas att omfattningen av SVT:s ansvarstagande upprätthålls även efter 2010.

Utredaren skall också i sin analys väga in de synpunkter och förslag om radio och TV i allmänhetens tjänst som framförts i betänkandena Den professionella orkestermusiken i Sverige (SOU 2006:34) samt Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen (SOU 2006:45), liksom remissutfallet i relevanta delar.

Effektiv användning av programföretagens resurser m.m.

De som bekostar radio och TV i allmänhetens tjänst måste finna ett innehåll som motsvarar deras krav och förväntningar i en miljö där många alternativ finns. Det får därför inte råda något tvivel om effektiviteten i programföretagen med uppdrag i allmänhetens tjänst. Att radio och TV i allmänhetens tjänst skall verka självständigt och oberoende av utomstående ekonomiska, politiska och andra intressen ställer också särskilda krav på hur den statliga styrningen av verksamheten ser ut.

Utredaren skall förutsättningslöst analysera om det behövs förändringar och i sådant fall lämna förslag till hur organisationen och den statliga styrningen av verksamheten inom radio och TV i allmänhetens tjänst skall se ut. Utgångspunkten skall vara att verksamhetens behov på bästa sätt skall tillgodoses, självständigheten och oberoendet värnas och ett effektivt resursutnyttjande underlättas.

I de anslagsvillkor som beslutades den 21 december 2006 har regeringen uppdragit åt programföretagen att före utgången av 2007 redovisa på vilket sätt de avser att förbättra sin redovisning för att öka möjligheterna att jämföra information från de olika företagen, exempelvis gällande produktionskostnader. Det pågår också ett internt utvecklingsarbete inom SR, SVT och UR i syfte att öka samarbetet och uppnå ett effektivare resursutnyttjande inom programföretagen. Utredaren skall i sin analys väga in de planer och resultat som programföretagen presenterar inom ramen för de beskrivna insatserna.

Finansieringsfrågor

Radio och TV i allmänhetens tjänst finansieras med TV-avgiftsmedel. Sponsring av program får förekomma i begränsad omfattning men reklam är inte tillåten.

Det sätt på vilket radio och TV i allmänhetens tjänst finansieras har stor betydelse för möjligheten att bedriva en självständig och oberoende verksamhet med hög kvalitet. Det är också viktigt att finansieringssättet har en hög grad av acceptans hos allmänheten dels genom att man anser sig få valuta för pengarna, dels genom att betalningsbördan bärs solidariskt av dem som har nytta av verksamheten.

Utredaren skall förutsättningslöst och med huvudsaklig utgångspunkt i en utveckling av den nuvarande TV-avgiften pröva och redovisa konsekvenserna av olika alternativ för hur radio och TV i allmänhetens tjänst skall finansieras i framtiden. Radio och TV i allmänhetens tjänst skall ha största möjliga frihet från politisk styrning. En utgångspunkt skall därför vara att skapa bästa möjliga förutsättningar för det uppdrag som en självständig och oberoende radio och TV i allmänhetens tjänst har. En annan utgångspunkt skall vara de möjligheter och utmaningar som den tekniska utvecklingen för med sig när det gäller finansieringen. Utredaren skall utgå från att programverksamheten även i fortsättningen skall vara fri från reklam. Utredaren skall också överväga om sponsring av programverksamhet i SVT är förenlig med rollen som reklamfritt alternativ till de kommersiella TV-kanalerna.

Riksdagens beslut i juni 2006 innebar vissa ändringar i lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst, t.ex. infördes en definition av begreppet TV-mottagare i lagen. Samtidigt kvarstår vissa oklarheter när det gäller konsekvenser för företag och myndigheter av den nya definitionen (se prop. 2005/06:112, s. 91 f.). Det finns också vissa frågor som behandlades i betänkandet Radio och TV i allmänhetens tjänst Finansiering och skatter (SOU 2005:2) som eventuellt skulle behöva övervägas ytterligare. Det gäller t.ex. vissa mervärdesskattefrågor, den därmed sammanhängande frågan om en direktfinansieringsmodell samt TV-avgift vid vissa särskilda boendeformer och vårdinrättningar. Om utredaren föreslår en fortsatt finansiering med TV-avgifter skall utredaren överväga och lämna förslag till eventuella förändringar som kan behöva genomföras i systemet, t.ex. när det gäller de frågor som nämnts. Utredaren skall i det sammanhanget överväga olika alternativ i fråga om ansvaret för avgiftskontroll och administrationen av TV-avgiften.

Om utredaren finner att ett nytt finansieringssätt på sikt bör införas skall utredaren lämna förslag om hur denna finansieringsform skall vara utformad. Om utredaren inte kan lämna ett fullständigt förslag inom ramen för utredningstiden skall utredaren redovisa sina principiella överväganden tillsammans med en bedömning av vilka frågor som behöver utredas vidare.

Arbetsformer och redovisning

Radio och TV i allmänhetens tjänst har varit föremål för flera utredningar på senare tid. När det gäller medievanor, medieanvändning m.m. finns många aktörer som bedriver forskning och publicerar statistik. Utredaren skall i största möjliga utsträckning använda befintligt material i sin faktainsamling. Utredaren skall, med beaktande av vad tidigare utredningar på området kommit fram till, ha en internationell utblick, särskilt gentemot Norden och norra Europa. Utredaren skall beakta EU:s regelverk på området.

Utredaren skall ha nära kontakt med SR, SVT och UR och bl.a. följa det interna utvecklingsarbete som pågår inom

programföretagen i syfte att öka samarbetet och uppnå ett effektivare resursutnyttjande. Utredaren skall också ha kontakt med Granskningsnämnden för radio och TV och Radio- och TV-verket. Granskningsnämnden skall under den pågående tillståndsperioden enligt riksdagens beslut årligen granska de public service-redovisningar som programföretagen lämnar för att göra en bedömning av hur företagen uppfyllt public service-uppdraget. Radio- och TV-verket har ett pågående uppdrag att följa utvecklingen av tekniker för digital distribution av ljudradio och ta fram underlag för en löpande bedömning av olika tekniker.

Utredaren skall under arbetets gång ha en dialog med riksdagens partier.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 maj 2008.

(Kulturdepartementet)