



Ku 2015:01

De offentligt finansierade medierna – frågeställningar som bör utredas inför nästa tillståndsperiod

Promemoria av Medieutredningen lämnad till Kulturdepartementet
i mars 2016

Innehåll

1. Inledning	3
2. Medieutredningens uppdrag och arbetets genomförande	4
3. Obalanser på mediemarknaden	5
4. Digitalisering och rollförskjutningar	6
5. De offentligt finansierade mediernas uppdrag	8
5.1 Tidigare utredningar och vägval	8
5.2 Internationella exempel	9
6. Ny och starkare position för de offentligt finansierade medierna ..	13
6.1 Förvaltningsstiftelsen och de tre programbolagen	13
6.2 Utnämningmakten	17
6.3 En ny finansieringsmodell	22
6.4 Bortom begränsningarna i marknätet.....	27
7. Komplement eller konkurrent i medielandskapet?	31
7.1 Ny konkurrensbedömning	31
7.2 Förhandsprövning	34
7.3 Sändningstillståndens längd	35
8. Stärk den granskande demokratifunktionen	36
9. Oberoende utvärdering och granskning	53
9.1 Granskning, nyckeltal och användarnas återkoppling ..	53
9.2 Styrande dokument	58
10. Framtidens offentligt finansierade medier	60
11. 17 frågeställningar inför nästa tillståndsperiod	61

1 Inledning

De offentligt finansierade medierna har sedan starten, i början av förra århundradet, spelat en central roll som förmedlare av oberoende kvalitativ journalistik, som nationellt åsiktstorg, som folkbildare. Tack vare den politiska viljan att stärka demokratin den här vägen har dessa medier haft en stabil finansiering för sin verksamhet, en finansiering som över tid ökat väsentligt.

Medborgarna säger varje år sitt i olika förtroendemätningar och i den senaste placerar sig SR och SVT i topp. Bolagen åtnjuter inte bara mer förtroende hos befolkningen än andra medieföretag, utan står tydligt starkare än såväl riksdagen som Svenska kyrkan. De offentligt finansierade medierna gör följaktligen ett gediget arbete, ett arbete som vi svenskar har all anledning att vara stolta över.

Samtidigt sker dramatiska omvälvningar i vår direkta omvärld, i kölvattnet av digitaliseringen. Medborgarna förändrar sitt förhållande till såväl medier som samhälle i övrigt. Vi är i dag långt ifrån den kollektiva identitet i ett relativt homogent och analogt samhälle, byggt på en gemensam värdegrund, som var fallet när de offentligt finansierade medierna byggdes upp. I dag befinner vi oss i en era av nyindividualism, i en pluralistisk, globaliserad och i accelererande takt digitaliserad värld.

Att i detta skede inte ifrågasätta de gamla strukturerna och organisationerna vore oklokt. Det politiska läget såväl i Sverige som i vår direkta geografiska närhet – med attacker riktade mot medieföretag i allmänhet och offentliga medieföretag i synnerhet – manar oss också att fortsätta utveckla modellen för de offentligt finansierade medierna, för att erbjuda dem en ännu starkare, oberoende ställning.

Dagens system har svagheter. Svagheter som vi beskriver mer i detalj i denna promemoria.

Programbolagen behöver få stöd och verktyg för att kunna följa med i den hastiga utvecklingen. För att inte, i en vilja att leverera måluppfyllnad i den gamla modellen, tappa bort de underliggande demokratiintentionerna. För att inte, i en vilja att respektera gamla organisations- och styrningsstrukturer, tappa bort medborgarna.

De offentligt finansierade mediernas nuvarande sändningstillstånd går ut 2019. I promemorian identifierar Medieutredningen 17 punkter som behöver utredas närmare inför en ny sändningstillståndsperiod. Dessa utvecklas mer i detalj längre fram i denna promemoria. Flera av frågorna är så pass komplexa att det kan vara lämpligt att dela upp dem i separata utredningar. Allt för att tillräckligt djupa underlag ska finnas tillgängliga vid rätt tidpunkter i processen. Det gäller inte minst frågan om den framtida finansieringen, men också de offentligt finansierade mediernas påverkan på det kommersiella landskapet.

Då digitaliseringens effekter på marknaden är omvälvande, när användarna radikalt skiftar sina användarmönster, är det inte längre säkert att lösningar som levererade på dåtidens behov och utmaningar är optimala eller ens verkningsfulla i dagens situation. Tvärtom, i en hastigt skiftande omvärld är det viktigt att våga lyfta blicken och se vart medborgarna och samhället är på väg.

Kan de offentligt finansierade medierna genom ett antal riktade förändringar stärkas i sitt oberoende och sitt uppdrag? Det är Medieutredningens förhoppning och ambitionen är att i denna promemoria bidra med konstruktiva perspektiv inför det kommande utredningsarbetet.

Detta underlag ska således inte ses som kritik av de nuvarande aktörernas verksamheter. Tvärtom.

Offentligt finansierade medier har kanske aldrig varit viktigare än just nu. Då behöver vi ha en öppen och konstruktiv diskussion om hur verksamheterna utvecklas bäst framåt. Med medborgarnas och demokratins bästa för ögonen.

2 Medieutredningens uppdrag och arbetets genomförande

Medieutredningen ska enligt direktiven (dir. 2015:26) analysera behovet av mediepolitiska insatser och lämna förslag till nya mediepolitiska verktyg. Utredningen ska i sin analys beakta uppdragen för programbolagen Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR). Det ingår inte i uppdraget att föreslå förändringar avseende radio och tv i allmänhetens tjänst för den innevarande tillståndsperioden, som löper till och med 2019. Utredningen kan däremot peka på frågeställningar som behöver utredas närmare inför nästa tillståndsperiod.

Medieutredningen har i sitt delbetänkande *Medieborgarna och medierna En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar* (SOU 2015:94) definierat vissa centrala begrepp. Utredningen använder begreppet *offentligt finansierade medier* för de tre bolagen SR, SVT och UR, som genom en lagreglerad finansiering har unika förutsättningar för sina verksamheter.¹ Begreppet används också för att undvika värdeladdade ord som leder tanken till att bara dessa medier verkar i allmänhetens tjänst.

Medieutredningen redovisar i denna promemoria 17 frågeställningar som identifierats av utredningen som extra viktiga att se över inför nästa tillståndsperiod.

Underlagen till promemorians redovisning av de offentligt finansierade mediernas uppdrag och verksamhet är hämtad från offentliggjorda dokument, som utredningar, propositioner, författningar, sändningstillstånd, anslagsvillkor, public service-redovisningar och årsredovisningar. Utredningen har även haft två möten med ledande företrädare för de tre programbolagen och vid det senare av dessa träffar, den 7 januari 2016, diskuterades medielandskapets utmaningar, uttryckta som elva balanspunkter i delbetänkandet, i relation till de offentligt finansierade medierna. Utredningen har även fört motsvarande diskussioner med, och inhämtat underlag från, företrädare för andra delar av det svenska medielandskapet och från aktuell medieforskning. Material och erfarenheter har också inhämtats från andra jämförbara länder. Medieutredningen vill rikta ett stort tack till alla som

¹ Begreppet ”offentlig finansiering” har hämtats från Meddelande från kommissionen om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på radio och tv i allmänhetens tjänst, (2009/C 257/01).

bidragit. Slutsatser och bedömningar i denna promemoria är dock helt utredningens egna.

Promemorian och det kommande slutbetänkandet

Genom de tilläggsdirektiv (dir. 2016:14) som regeringen beslutade den 18 februari 2016 har utredningstiden för Medieutredningen förlängts. Det innebär att uppdraget ska redovisas slutligt senast den 31 oktober 2016. Att denna promemoria om de offentligt finansierade medierna lämnas till Kulturdepartementet redan i mars 2016 kan mot den bakgrunden framstå som problematiskt, eftersom förslagen om ett nytt mediestöd i slutbetänkandet också ska beakta uppdragen för SR, SVT och UR. Medieutredningen bedömer dock att de punkter som tas upp i denna promemoria är viktiga att föra fram i god tid inför regeringskansliets beredning av direktiv till kommande utredningar. Om debatten och det fortsatta arbetet i Medieutredningen visar att någon punkt som tas upp i denna promemoria behöver utvecklas eller revideras kommer det att ske i slutbetänkandet.

3 Obalanser på mediemarknaden

Medieutredningen har i delbetänkandet utifrån ett medborgarperspektiv beskrivit de utmaningar som demokratin i allmänhet och medielandskapet i synnerhet står mitt uppe i eller inom överskådlig tid kommer att stå inför. I korthet handlar det om bristande tillgång på kvalitativ journalistik och kritisk granskning i vissa delar av Sverige och i vissa grupper, bristande kompetens när det gäller att navigera det nya medielandskapet och olika typer av obalanser som uppstått som en direkt eller indirekt följd av digitaliseringen.

En sådan obalans är de förändrade styrkeförhållandena på mediemarknaden, som bottnar i att de tre programbolagens offentliga finansiering varit ökande i en tid då de kommersiella mediernas finansiering varit kraftigt vikande och det statliga presstödet legat relativt stabilt, om än urholkat av inflationen (se avsnitt 6.3 och figur 1). Denna förändring bidrar till – i likhet med den så kallade upplagespiralen som identifierades på 1960- och 1970-talen – att de offentligt finansierade medieföretagen får möjlighet att, med avstamp i sin relativt sett stabila ekonomi, satsa långsiktigt på att utveckla bättre innehåll och användarupplevelser.² Samtidigt fortsätter de kommersiella medieföretagens kräftgång och som ett resultat av detta riskerar dessa aktörer att utveckla ett svagare utbud och sämre användarupplevelser. De globala digitala giganternas intåg på den svenska mediemarknaden har också haft betydande påverkan. I delbetänkandet slås också fast att ett medielandskap med ett fåtal, dominanta aktörer är riskabelt ur medborgar- och demokratisynvinkel. En eller ett par aktörer kan aldrig stå för mångfald. Ur säkerhetspolitiskt perspektiv innebär dessutom ett fåtal aktörer en bräckligare situation än ett brokigt medielandskap med en mängd olika aktörer.

² Presstödskommittén beskrev den s.k. upplagespiralen så här: ”innebär att ökad upplaga ger mer annonser som ger ökade intäkter att använda för att öka upplagan ytterligare, medan sjunkande upplaga leder till färre annonser och därmed sämre lönsamhet som tvingar fram besparingar som slår mot tidningens kvalitet vilket leder till än lägre upplageintäkter” (SOU 2013:66 s. 324).

En annan obalans är den förskjutning mot storstadsperspektiv som alla traditionella medier bidragit till, genom såväl koncentration av redaktionella resurser till storstäder eller regioncentra, men också genom det forskarna kallar ”innehållets urbanisering”, allt större tyngdvikt på material som handlar om storstäder och som utgår från storstadens perspektiv.

Den expanderande mediefloran har inneburit en ökad yttre mångfald, men som en följd av detta har även mängden rykten, konspirationsteorier och propaganda vuxit. Delbetänkandet lyfter vikten av att förenkla för medborgarna att avgöra vad som är information och vad som är desinformation. Här har de offentligt finansierade medierna, med sitt höga förtroende bland medborgarna, en central roll att spela.

Ytterligare en relevant punkt är den som berör balansen mellan staten och medieaktörerna. Sedan år 1925 har medborgare med en radio, senare tv-mottagare, varit skyldiga att betala en viss summa om året (i dag: 2 216 kronor) i avgift, för att bekosta de offentligt finansierade mediernas verksamhet. Samtidigt styrs skattemedel i form av ett direkt presstöd på 567,1 miljoner kronor till ett 15-tal hög- och medelfrekventa tidningar och ett 70-tal lågfrekventa tidningar i det kommersiella medielandskapet. I en tid av så kraftiga omvälvningar som den medierna och demokratin just nu genomgår är det av yttersta vikt att analysera och ifrågasätta principer och vägval som gjorts i en annan tid, med andra förutsättningar. Detta för att garantera måluppfyllnaden, för att inte tappa bort de underliggande demokratiska intentionerna och för att stärka oberoendet för de offentligt finansierade medierna.

4 Digitalisering och rollförskjutningar

Digitaliseringens påverkan på samhället är omvälvande och trots att vi sedan flera decennier befinner oss mitt uppe i utvecklingen är alla dess långtgående och genomgripande konsekvenser ännu svåra att överblicka. För medieföretagen har emellertid utvecklingen redan varit dramatisk, inte minst mot bakgrund av användarnas snabba anpassning till de nya möjligheter de erbjudits, vad gäller att såväl ta till sig av det nya, breda utbud av olika slags medieinnehåll och -tjänster som att medskapa eller skapa eget.

Ett av de mest kända resultaten för medieföretagen så här långt har varit det förlorade informationsmonopolet. I dag har i princip alla samma teoretiska möjligheter att hämta in, producera och sprida medialt innehåll till en mängd användare. En enorm potential för medborgarna och för samhället i stort, men en utmaning för medieaktörerna som till viss del förlorat sin unika roll och som därmed tvingas förändra sitt erbjudande i grunden.

Denna rollförskjutning gör att vi i dag befinner oss långt ifrån den hegemoni på medieområdet som rådde när SR, SVT och UR bildades. Vi befinner oss inte längre i informationsmonopolets dagar med ett fåtal aktiva sändare och en mängd passiva mottagare. Något som aktualiserar behovet av ett postmassmedialt perspektiv på den framtida mediepolitiska inriktningen.

Läget kompliceras ytterligare av att internet inte bara är ett nytt medieslag, vid sidan av de traditionella, utan också en mediebärare. Den digitala

överföringstekniken gör det möjligt att sprida text, bild, rörlig bild och ljud utan hänsyn till de begränsningar som existerar exempelvis i marknätet. Denna utveckling resulterar i att vissa tekniska begrepp i nationella lagar och regelverk, som exempelvis ”tv-mottagare”, blir alltmer irrelevanta.

Ännu ett perspektiv är den förändrade relationen mellan de offentligt finansierade medieföretagen och användarna. Det innehåll vars produktion finansierats med svenska radio- och tv-avgifter, levereras i dag även via sociala medieplattformar till internationella, kommersiella aktörer, som i sin tur bygger en affär på materialet, trafiken och datan det genererar. Detta utan att överskottet levereras tillbaka till Sverige i form av exempelvis kvalitativ journalistik eller skatt som står i relation till verksamhetens omfattning inom det svenska språkområdet.

Det forna ”kontraktet” var mellan dem som betalade en avgift och programbolagen som i utbyte levererade oberoende radio- och tv-sändningar. Den nya relationen innefattar att avgiftsbetalarna även riskerar att bli produkter som exploateras utan ett upplyst medgivande. En sådan situation kan uppstå när offentligt finansierade medier uppmanar användarna att föra diskussionen vidare på exempelvis Facebook.

Av särskild vikt är att diskutera frågan om beroendet av tredjepartsplattformar. De sociala medierna fyller en rad funktioner som är positiva, såväl för enskilda användare som för demokratin i stort. Men genom att nyttja de sociala medierna för såväl distribution av innehåll som förstahandsval för diskussion och debatt riskerar de offentligt finansierade medierna att exkludera användargrupper som inte är aktiva där men även, och ännu allvarligare, tappa en del av sitt oberoende. Enligt den proposition som föregick den nuvarande tillståndspanen för de offentligt finansierade medierna finns det inget som hindrar att programbolagen, utöver de öppna och kostnadsfria tjänsterna, också tillhandahåller sitt utbud via t.ex. Spotify, Youtube eller andra beställtjänster, om det ökar tillgängligheten till utbudet. Vid valet av kommersiella eller andra distributionsvägar bör bolagen, enligt regeringen, försäkra sig om att den höga trovärdigheten för radio och tv i allmänhetens tjänst inte skadas.³

Det faktum att programbolagen tillåts tillhandahålla sitt utbud i kommersiella distributionskanaler gör det angeläget att se över relationen mellan avgiftsbetalarna, de offentligt finansierade medierna och de globala digitala giganterna. En fråga av särskild vikt att förtydliga är vilka principer som ska styra medieaktörer som ska agera i allmänhetens tjänst och hur ett bibehållet oberoende kan säkerställas långsiktigt.

Mobilanvändning och användning av sociala medier exploderar och så länge som de traditionella medieslagen existerar vid sidan av detta nya, framväxande medielandskap pekar alla trender på att fragmentiseringen kommer att fortsätta: det ökade antalet valmöjligheter får till följd att användarna sprider ut sig; de gemensamma arenorna minskar, såväl i tyngd som i antal.

³ Prop. 2012/13:164 s. 51.

När allt och alla skapar och sprider information, inom ett litet antal år även våra hem, våra bilar och många andra ting i det uppkopplade samhället, kommer valmöjligheterna att öka ytterligare. Informationen flödar över, men så är inte fallet med människors uppmärksamhetstid. Intresse för och tid att ta del av det innehåll som produceras är de nya bristvarorna. Kampen om sekunderna och minuterna som medborgarna är villiga att spendera på journalistik, nyanserade debatter och fördjupande analyser kommer att hårdna. Om vi inte är säkra på hur det är med konkurrensen på marknaden, råder det inga som helst tvivel om den allt tuffare konkurrensen om medieborgarnas hjärtan.

Ur dessa perspektiv aktualiseras flera frågor, inte minst förskjutningen från envägskommunikation och linjär "broadcast" i traditionella etermedier till "media on demand" i en mängd olika plattformar. Medan de traditionella mediernas innehåll via sina utgivares ensamansvar omfattas av grundlagarna är ansvaret för det mediala innehållet i många av de nya plattformarna i de flesta fall kopplat till den enskilda medieproducenten, som dessutom ofta är anonym.

Dessa aktuella, vittgående globala utvecklingstrender aktualiserar behovet av att ifrågasätta tidigare överväganden och på samma sätt som när programbolagen formades – med medborgarnas bästa för ögonen – resonera kring hur offentligt finansierade medier bör finansieras, styras, organiseras och utvärderas.

5 De offentligt finansierade mediernas uppdrag

Under den svenska radio- och tv-verksamhetens utveckling och praktik har det med tiden kommit att etableras en bild av ett "public service-uppdrag" som styr de offentligt finansierade medierna. Det finns dock inte någon entydigt formulerad uppdragsbeskrivning, utan det är många olika aspekter på verksamheterna som behandlas i de styrande dokumenten och som sammantaget kan sägas uttrycka ett uppdrag.

Det som alltså med ett samlande begrepp kan kallas de offentligt finansierade mediernas uppdrag omfattar i huvudsak två typer av villkor: dels sådana som anger verksamheternas praktiska och formella (juridiska, organisatoriska, tekniska och finansiella) förutsättningar, dels sådana som avser programverksamheten och det innehåll som produceras och sprids.

I denna promemoria beskrivs inledningsvis relationen mellan staten och de offentligt finansierade medierna (avsnitt 6), därefter diskuteras programbolagens plats i medielandskapet (avsnitt 7) och vidare hur programverksamheten i bolagen regleras och hur den utförs på ett övergripande plan (avsnitt 8). Därefter ligger fokus på uppföljning och granskning, användarnas återkoppling samt styrande dokument (avsnitt 9). I anslutning till respektive ämne redovisar Medieutredningen vilka frågeställningar som bör utredas inför nästa tillståndperiod. Avslutningsvis redovisas Medieutredningens vilja att vidga perspektiven om framtidens offentligt finansierade medier (avsnitt 10) och därefter summeras de totalt 17 punkter som bör utredas (avsnitt 11).

5.1 Tidigare utredningar och vägval

Inför varje ny tillståndperiod för de offentligt finansierade medierna har det tillsatts en utredning för att analysera och pröva det befintliga uppdraget i

förhållande till det nya medielandskap som vuxit fram. Det har också genomförts vissa förändringar när det gäller koncernbildningen, utnämningmakten, lagstiftningen på radio- och tv-området och sändningstillståndens längd – men Medieutredningens intryck är ändå att de grundläggande villkor som formulerats av regering och riksdag har legat fast, åtminstone sedan början av 1990-talet, en tid då inga svenska medier hade någon aktivitet i digitala plattformar. Tonvikten har i stället legat på att villkoren för de offentligt finansierade medierna i huvudsak ska vara oförändrade. Detta trots en i högsta grad föränderlig medievärld.⁴

I olika utredningar och i den mediepolitiska debatten har det även diskuterats idéer och förslag om hur uppdraget borde förändras, både vad gäller de formella och praktiska förutsättningarna och villkoren för programverksamheten. Det har handlat om olika vägval som prövats men som än så länge inte har lett till några avgörande avsteg från den huvudsakliga inriktningen. I denna promemoria plockar Medieutredningen upp några av dessa frågeställningar och prövar dem utifrån dagens situation.

5.2 Internationella exempel

Det är inte bara i Sverige som de kraftiga förskjutningarna i medielandskapet skapat grogrund för förnyad debatt om de offentligt finansierade medierna. I detta avsnitt redovisas några intryck från andra länder med relevans för diskussionen om de offentligt finansierade medierna i Sverige. Det är fyra exempel som redovisas: Storbritannien, Finland, Danmark och Norge.

Storbritannien

I Storbritannien pågår en diskussion om BBC:s roll, uppdrag och leverans, inte minst med utgångspunkt i det *Green Paper* som det brittiska kultur- medie- och sportdepartementet offentliggjorde 2015.⁵ Bakgrunden är tydliga förskjutningar: BBC hade för 20 år sedan två tv-kanaler och fem nationella radiostationer, i dag har bolaget nio tv-kanaler, tio nationella radiostationer och en omfattande online-verksamhet.

Den stora vägvalsfrågan är om BBC ska ”fokusera på att tillhandahålla program och tjänster för alla användargrupper eller (...) mer specifika eller missgynnade (...)”. Rapporten slår fast att det finns ett starkt stöd för att fortsätta som förut, men pekar samtidigt på risken att det nuvarande, breda uppdraget som även innehåller underhållning, kan resultera i att BBC konkurrerar om tittar- och lyssnarsiffror i stället för med kvalitet.

Frågan om konkurrens berörs på ett flertal ställen via detaljerade nyanseringar. Som i ett exempel som berör underhållningsutbudet. Rapporten slår fast att satsningen på *The Voice*, en talangjakt för sångare som kostade 20 MGBP, var ”snarlik” kommersiella ITV:s *X-Factor*. Men lyfter fram dansshowen *Strictly*

⁴ Se prop. 1991/92:140 s. 1 (”Uppdraget ... i huvudsak oförändrat”), prop. 1995/96:161 s. 1 (”anledning förtydliga och stärka programföretagens uppdrag i det nya medielandskapet”), prop. 2000/01:94 s. 29 (”de grundläggande principerna för verksamheten ska fortsätta att gälla”), prop. 2008/09:195 s. 1 (”i huvudsak oförändrade villkor”) och prop. 2012/13:164 s. 23 (”I huvudsak oförändrade villkor”).

⁵ BBC Charter Review, Public Consultation 16 July – 8 October 2015.

Come Dancing, ett format som utvecklades av BBC och såldes utomlands, som ett positivt exempel.

Vad gäller finansieringen konstaterar rapportförfattaren att ”det inte finns någon enkel lösning”. Svagheter i dagens avgiftssystem som bland annat lyfts fram är enhetstaxan – som drabbar hushåll med svagare ekonomi hårdare än hushåll med starkare ekonomi – samt dess tydliga koppling till traditionella tv-mottagare som resulterar i att vissa grupper, ofta äldre, betalar för dem som väljer ”Play-kryphålet”. Rapporten pekar ut en rad möjliga framtidsvägar:

- *Bibehålla men reformera avgiftsmodellen*, genom att se till att sluta ”Play-kryphålet”, vilket numera också har skett.
- *Införa en skattelikhande medieavgift per hushåll*, baserat på den tyska modellen där alla hushåll betalar en avgift som går till tv, radio, online och play-tjänster. Möjlighet att bygga en modell med progressiv avgift så att hushåll med ensamstående betalar mindre.
- *Blandad offentlig finansiering och abonnemangmodell*, avgifts- eller medieskatt till hushållen (se ovan) kombineras med ett premierbjudande som innehåller allt som inte är kärnverksamhet.

BBC Trust har efter en omfattande och bred process som involverat över 40 000 medborgare formellt svarat att de önskar en fortsatt bred modell, ”med något för alla”. Samtidigt ställer man sig positiv till en modell som möjliggör utökat ansvarsutkrävande.⁶ Vad gäller finansieringsmodellerna väljer BBC Trust det första alternativet i uppräkningslistan ovan. 60 procent av den tillfrågade publiken säger sig också positiva till att fortsätta med nuvarande finansieringsmodell eller den mer allmänna medieavgiften.

En oberoende utredare har på regeringens uppdrag utrett frågan om reglering och styrning av BBC. Utredningens rapport lämnades den 1 mars 2016 och föreslog en radikal reform. Enligt utredaren ska BBC Trust och BBC:s ”executive board” ersättas av en enda styrelse med en majoritet av externa ledamöter. Utredaren konstaterar att regeringen har makt att utse ordförande och vice ordförande samt representanter från de olika länderna i Storbritannien, medan övriga ledamöter föreslås kunna utses av styrelsen själv under ledning av en oberoende nomineringskommitté. Det föreslås även att gransknings- och regleringsskyldigheterna flyttas från BBC till Ofcom, den brittiska telekom- och mediemyndigheten som redan reglerar bland annat de kommersiella programbolagen med jurisdiktion i Storbritannien.⁷ Det pågår nu en debatt i Storbritannien om faran med att regering själv kommer att vilja utse ledamöter till både den föreslagna nya styrelsen för BBC och till reglerings- och granskningsmyndigheten Ofcom:s styrelse. Regeringens proposition förväntas komma i juni 2016.

⁶ BBC Trust, Response to the Department for Culture, Media and Sport’s Charter Review Consultation, October 2015. “The Trust is the governing body of the BBC. We make decisions in the best interests of license fee payers and protect the independence of the BBC.”

⁷ A Review of the Governance and Regulation of the BBC, av Sir David Clementi, publicerad den 1 mars 2016

Finland

I augusti 2015 tillsatte det finska kommunikationsministeriet en arbetsgrupp med uppgift att ”utvärdera den finländska mediemarknaden”. Med utgångspunkt i en översiktlig genomgång av befintlig forskning presenterade gruppen en rapport den 7 december 2015 med en rad kortfattade åtgärdsförslag. De förslag som har tydlig bäring på det offentligt finansierade Rundradion AB (YLE) omfattar följande punkter:

- Definiera uppdraget närmare (”bolagets finansieringsnivå ska justeras utifrån uppdrag samt dessas innehåll, som är noggrannare justerade än nuvarande”). Rapporten slår fast att bolagets nuvarande strategi, som går ut på att maximera användare och marknadsledning ”gör det avsevärt svårare för de kommersiella mediernas verksamhet”.
- Öka outsourcing och inköp av oberoende produktioner. Författarna skriver ”Det är möjligt att förverkliga offentlig service producerad av kommersiella aktörer”. Kvoten av oberoende produktioner bör som första steg växa gradvis till 30 procent av YLE:s alla utgifter.
- Vidga samarbete med hela mediemarknaden när det gäller bl.a. teknisk kapacitet, internetdistribution samt arkivmaterial. Som ett konkret exempel där detta vore önskvärt nämns utveckling av en teknisk plattform för distribution av inhemskt digitala innehåll.
- Inför en oberoende övervakning av Rundradions verksamhet. Bedömningen av nya tjänster ”måste göras mer systematisk”. Effektiviteten ”måste övervakas närmare”.

I november 2015 tillsattes en parlamentarisk arbetsgrupp som bland annat ska analysera omfattningen av YLE:s allmännyttiga verksamhet, hur den ska genomföras och dess finansiering. Därutöver skulle arbetsgruppen utvärdera YLE:s ställning och betydelse på den finska mediemarknaden samt granska bolagets betydelse för demokratin och yttrandefriheten med fokus på en ”diversifierad och oberoende kommunikation”. Gruppens utredningstid sträcker sig fram till och med 31 maj 2016.

Danmark

I samband med förberedelserna för det nya danska mediestödet som lanserades 2014, diskuterades möjligheten att slå samman allt statligt mediestöd i en pott. Förslaget var emellertid inte omedelbart genomförbart och stödet till de tryckta medierna fördelas därför fortfarande från en särskild stödordning, medan stödet till Danmarks Radio (DR) och de regionala TV 2-verksamheterna lämnas i förhållande till den avgift som alla danskar med en avgiftspliktig apparat ska betala. DR tar emot 3,5 miljarder danska kronor årligen i avgiftsmedel, medan de traditionella tidningsföretagen och internetbaserade nyhetsmedierna får 400 miljoner danska kronor i mediestöd varje år.

Det har de senaste åren förts en högljudd debatt om DR:s eventuella negativa marknadspåverkan. DR sänder i dag i sex tv-kanaler och nio radiokanaler, men företaget har också rätt att leverera ”program och tjänster” via ”internet och andra relevanta plattformar”. Utbudet ska omfatta nyhetsförmedling, utbildning/folkbildning, kultur och underhållning. Kritiken från

tidningsföretagen har främst riktat in sig på DR:s digitala nyhetsajt. Tidningsföretagen har hävdad att det är omöjligt att tjäna pengar på området så länge som DR:s innehåll är gratis och har bl.a. framfört krav på att låsa in DR:s innehåll bakom en så kallad betalvägg. Enligt tidningsuppgifter från november 2015 ville den danske kulturministern att DR skulle hörsamma branschens krav och resa en betalvägg.⁸ Det har också funnits kritik från kommersiella aktörer i förhållande till innehållet på DR:s tv-kanaler, inte minst innehållet på DR3, som har särskilt fokus på unga. Det finns även kritik mot att DR tillhandahåller sina tv-sändningar på webben via bolagets tv-app.

Det finns i nuläget inga planer på att utreda konkurrenssituationen i förhållande till DR:s marknadspåverkan eller frågan om huruvida den statliga finansieringen bör fördelas över medieområdet. I den uppföljning av det mediepolitiska avtal för 2015–2018, som alla partier i Folketinget står bakom, har dock en Public service-utredning tillsatts. Utredningen har till uppgift att ta fram ett underlag om de offentligt finansierade mediernas roll i medielandskapet de kommande åren och ska bl.a. formulera scenarier som beskriver hur de offentligt finansierade medierna i Danmark kan/bör verka i det individualiserade och fragmentiserade medielandskapet. Utredningens slutrapport ska lämnas senast den 1 januari 2017.

Norge

Den norska regeringen presenterade i juni 2015 en skrivelse ("melding") till stortinget om "allmennkringkasting" och mediemångfald.⁹ I skrivelsen behandlas en rad frågor med betydelse för ägarstyrningen av Norsk Rikskringkasting (NRK). Stortingets familje- och kulturutskott har behandlat skrivelsen och i februari 2016 presenterades utskottets slutsatser.¹⁰ Sammantaget behandlar den norska regeringen och stortinget flera av de punkter som känns igen från andra länders mediepolitiska debatter. I grunden handlar det om att värna ett starkt och nyskapande NRK och bland de åtgärder som nämns finns bl.a. följande:

- För att skapa större avstånd mellan regeringen och NRK bör en buffertmodell som den svenska (med Förvaltningsstiftelsen) utredas.
- Den expertgrupp som håller på att se över den framtida finansieringen av NRK, som ska vara klar den 1 juli 2016, bör även titta på en modell liknande den finska.
- NRK har redan full frihet att ta de plattformar i bruk som man behöver för att nå ut till medborgarna.
- NRK bör ha ett självständigt ansvar att bidra till den norska mediemångfalden.

⁸ "Minister presser på for at få DR til at indføre login på netmedier", artikel publicerad i den danska tidningen Politiken den 22 november 2015.

⁹ Det kongelege Kulturdepartement. Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og opplyst*.

¹⁰ Stortinget. Innst. 178 S (2015-2016).

- Nya redaktionella tjänster som inte ingår i NRK:s kärnverksamhet omfattas redan av krav på förhandsgranskning.
- Kommersiell ”allmennkringkasting” bör kunna få kompensation för merkostnader som uppstår i samband med sitt ”allmennkringkastings”-uppdrag”.
- Norska ”allmennkringkastere” bör investera mer i produktionen av norska filmer och tv-serier.

I september 2015 tillsattes Mediemangfoldsutvalget med uppdrag att utreda vilka mål staten ska ha för mediemångfalden och hur statens ekonomiska verktyg, både ”kringkastingsavgift” och produktionsstöd, bäst kan användas för att stimulera en fortsatt mediemångfald i Norge. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2017.

Likartade frågor

Det är alltså i mångt och mycket samma mediepolitiska frågor som diskuteras i olika länder i förhållande till de offentligt finansierade medierna. Utmaningarna sett från statsmakternas sida är likartade, liksom de lösningsförslag som diskuteras. Länderna har dock kommit olika långt med att genomföra politiska åtgärder. Även om det därför inte finns en färdig åtgärdslista att kopiera från andra länder visar exemplen ovan att diskussionen handlar om statens relation till det offentligt finansierade medieföretaget, om behovet av nya finansieringslösningar, om programverksamhetens inriktning och om uppföljning av verksamheten. I de följande avsnitten diskuteras dessa frågor utifrån det svenska exemplet.

6 Ny och starkare position för de offentligt finansierade medierna

6.1 Förvaltningsstiftelsen och de tre programbolagen

Den nuvarande organisationen

Med både riksradio, lokalradio, utbildningsradio och television på agendan ombildades Sveriges Radio AB i slutet av 1970-talet till en koncern med fyra dotterbolag. Den modellen kom sedan att gälla till början av 1990-talet då koncernen upplöstes och de tre aktiebolagen SR, SVT och UR i stället bildades. Bolagen kom under några år att ägas av varsin, för ändamålet bildad, stiftelse, med syftet att främja självständigheten hos de tre bolagen. Redan 1997 lades de tre stiftelserna ned och ersattes av en gemensam stiftelse – Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB – eftersom lösningen med tre olika stiftelser visat sig vara mindre ändamålsenlig. I den nya koncernen är Förvaltningsstiftelsen moderstiftelse och programbolagen dotterbolag. Det är också den organisatoriska modell som fortfarande gäller.

De tre programbolagen äger tillsammans Sveriges Radio Förvaltnings AB och Radiotjänst i Kiruna AB (Rikab). I det här sammanhanget är Rikab av särskilt intresse och beskrivs därför lite närmare. Programbolagen äger Rikab enligt en särskild fördelningsnyckel: SVT äger 61 procent, SR 34 procent och UR 5

procent. Platserna i Rikab:s styrelse är fördelade så att SVT utser styrelseordförande, en ordinarie ledamot och en suppleant, SR utser två ordinarie ledamöter och en suppleant, medan UR utser en ordinarie ledamot och en suppleant. Av totalt sju ordinarie ledamöter utser de tre programbolagen alltså tre, varav en är ordförande. Av övriga ordinarie ledamöter är tre hämtade från Rikab, den verkställande direktören och två arbetstagarrepresentanter. En sjunde ledamot är oberoende från programbolagen och Rikab.¹¹

Att cheferna för SR, SVT och UR sitter i styrelsen för det bolag som samlar in avgiftsmedel som finansierar företagens verksamhet kan ses som något positivt, något som har potentialen att öka engagemanget för avgiftsinhämtningen i bolagens högsta operativa ledning. Men det riskerar även att skapa en situation med dubbla stolar. I samband med diskussionen om huruvida radio- och tv-avgiften skulle omfatta datorer med internetuppkoppling kunde det ifrågasättas vilket av de två bolagens, då delvis motstridiga intressen, som Rikab:s styrelseordförande, tillika VD i SVT, representerade. Bolagen har även prövat frågan om den dubbla styrelserepresentationen internt, men kommit till slutsatsen att fördelarna med att direktörerna är direkt engagerade i avgiftsinsamlingen överväger.¹²

Alternativ till tre fristående programbolag?

Den senaste statliga utredningen om de offentligt finansierade medierna – Public service-kommittén som verkade under 2011–2012 – hade uppdraget att utreda om samarbetet mellan SR, SVT och UR borde fördjupas i syfte att uppnå en ökad produktivitet och effektivitet och om det fanns skäl att förändra bolagens roll och uppdrag i detta hänseende. Samtidigt slog regeringen fast att den svenska modellen med tre separata programbolag möjliggjorde företagsspecifika prioriteringar vilket gynnade mångfalden på mediemarknaden.¹³ Kommittén tolkade direktiven som att det även för den kommande tillståndsperioden skulle finnas tre separata bolag, men betonade att bolagen kontinuerligt skulle vidta åtgärder som syftade till ökad effektivitet och produktivitet.¹⁴ I den efterföljande propositionen intog regeringen också den hållningen och ingen förändring av organisationen genomfördes inför tillståndsperioden 2014–2019.¹⁵

Under remissförfarandet av Public service-kommitténs betänkande uppstod det dock en intressant situation. I sitt remissvar föreslog ett av programbolagen, SVT, att regeringen borde pröva frågan om ett samgående mellan SVT och UR för att på så sätt stärka utbildnings- och folkbildningsutbudet. Enligt bolaget skulle en sammanhållen produktion av dessa program kunna leda till rationaliseringar på i storleksordningen 45-60 miljoner kronor, främst inom administration och teknik, och en motsvarande effekt kunde inte uppnås endast genom ökad samverkan. I en artikel i SVT:s interntidning *Vi på tv* preciserades besparingspotentialen till att gälla borttagande av dubblade inköps-

¹¹ Uppgifter hämtade från Rikab:s webbplats i februari 2016.

¹² Uppgifter från telefonintervju med Eva Hamilton, tidigare VD för SVT, i mars 2016.

¹³ Dir. 2011:51.

¹⁴ Nya villkor för public service (SOU 2012:59 s. 244).

¹⁵ Prop. 2012/13:164 s. 87–88.

organisationer, studior och kontrollrum, produktionsorganisationer, administrationer och ledningsfunktioner.¹⁶

Ledningen för UR svarade i samma tidning att SVT använde ”trollerisiffror” och att en besparing på 60 miljoner kronor skulle förutsätta att samtliga chefer, hela personal- och ekonomiavdelningarna, all studioteknik och den avdelning som då hette Interaktiva medier skulle behöva tas bort. Utspelet från SVT ansågs riskera att skada förtroendet för de offentlig finansierade medierna och slå tillbaka mot SVT. I sitt remissvar angav UR också att pluralismen med tre bolag som samarbetar utifrån tre tydliga uppdrag gynnar publiken och användarna och är effektiv.¹⁷ Andra argument som använts mot en sammanslagning är att det skulle minska mångfalden och leda till en stor, tung organisation med långa beslutsvägar.

Frågan om en sammanslagning av två eller alla tre programbolagen har således diskuterats bland de berörda programbolagen men i den allmänna mediepolitiska debatten har det inte varit en stor fråga och på den politiska nivån har den inte varit ett reellt alternativ sedan början av 1990-talet. Samtidigt är det intressant att flera jämförbara länder har valt att ha en samlad organisation för sina offentligt finansierade medier, t.ex. våra grannar i Norge, Danmark och Finland. Flera röster i den svenska mediedebatten, däribland en tidigare vd för SVT, har också argumenterat för en ny och gemensam organisation.¹⁸

Organisationsfrågan behöver inte vara avgörande för de offentlig finansierade mediernas framtid, men enligt Medieutredningen vore det oklokt och kontraproduktivt om inte den utredning som ska se över villkoren för en ny tillståndspäriod även prövade andra organisationslösningar. Principen som kan sägas gälla i dag är ett bolag för radiosändningar, ett för tv-sändningar och ett för utbildning/folkbildning. Med tanke på den hastiga tekniska utvecklingen skulle den principen redan i dag ha kunnat resultera i ett separat bolag för mobiltjänster och ytterligare ett för program och tjänster i surfplattor. I stället har de gamla programbolagen omfamnat de nya möjligheterna inom ramen för sina befintliga verksamheter.

Som framgått av tidigare debatter (se ovan) kan det vara svårt att i förväg ange hur stora summor som kan sparas genom att slå samman två eller flera självständiga organisationer, ta bort dubblerade funktioner, effektivisera verksamheterna och uppnå nya synergier. Sådana teoretiska beräkningar kan med rätta ifrågasättas eftersom det egentligen är först när organisationsarbetet är avslutat som det går att redovisa exakta summor. Med ett alternativt tillvägagångssätt kan uppdragsgivaren i stället ange ett ekonomiskt mål för omorganisationen, utifrån en bedömning av en rimlig besparingspotential. Med

¹⁶ Sveriges Televisions remissvar på betänkandet Nya villkor för public service och artikel i tidningen *Vi på tv*, nr. 2/2013. Dåvarande VD för SVT, Eva Hamilton, skrev också en debattartikel i ärendet som publicerades på DN Debatt den 22 januari 2013. En tidigare VD för SVT, Christina Jutterström, argumenterar i boken *Fri television?* (Natur & Kultur, 2008) för en sammanslagning av alla tre programbolagen.

¹⁷ Utbildningsradions remissvar och artikel i *Vi på tv*, nr. 2/2013.

¹⁸ T.ex. Patrik Oksanen, Mittmedia, och Ove Joanson, tidigare ordförande i Förvaltningsstiftelsen.

en sådan utgångspunkt är det Medieutredningens bedömning att en betydande besparing bör vara möjlig att uppnå genom en sammanslagning av de tre programbolagen samt genom de effektiviseringar både i administration och programverksamhet som kan följa av sammanslagningen.

Offentlighetsprincipen

De offentligt finansierade medierna kan sägas ha en oklar konstitutionell ställning. Utifrån exemplet SVT beskriver Medieutredningen, med stöd av professor Hans-Gunnar Axberger som var ordförande i Presstödskommittén 2012–2013, att verksamheten varken kan ses som en myndighet eller ett privat företag, men att det finns fler likheter med en förvaltning än med företagande.¹⁹ I linje med detta har Axberger också ifrågasatt varför grundläggande principer inom det allmänna saknas i regelverket för de offentligt finansierade medierna. Det gäller t.ex. offentlighet och insyn, liksom de anställdas meddelarfrihet.²⁰

Offentlighetsprincipen är en grundlagsfäst princip som innebär att allmänheten och medierna har rätt till insyn i statens, kommunernas och landstingens verksamhet. I huvudsak handlar det om att vem som helst får läsa handlingar som inte omfattas av sekretess, att tjänstemän har rätt att lämna uppgifter till medier för publicering eller att själva offentliggöra uppgifter.²¹

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innehåller bl.a. bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar. I en bilaga till lagen anges de statliga aktiebolag, ekonomiska föreningar, stiftelser och andra privaträttsliga organ som är skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen och offentlighets- och sekretesslagen. Offentlighetsprincipen och lagen gäller dock bara för den verksamhet som anges i bilagan. Av bilagan framgår att Rikab omfattas av rätten att ta del av handlingar som hör till ärenden om radio- och tv-avgifter. I samma bilaga finns det flera stiftelser och bolag inom företrädesvis kultur- och högskoleområdet som har bedömts rymma verksamheter som ska omfattas av rätten att ta del av handlingar. Programbolagen finns dock inte med i bilagan och deras verksamhet omfattas således inte av offentlighetsprincipen.

Enligt Medieutredningen finns det goda skäl som talar för att offentlighetsprincipen bör omfatta medier som finansieras med lagreglerade medel. Det är en angelägen åtgärd som syftar till att säkerställa att förtroendet för dessa medier på sikt inte urholkas. Det är samtidigt viktigt att beakta den breda och mångfacetterade verksamhet som bedrivs av programbolagen och att den bl.a. omfattar nyhetsredaktioner som förutsätter källskydd och andra verksamhetsområden som kräver affärssekretess. Med dessa förutsättningar bör den kommande utredningen få i uppdrag att närmare överväga i vilken utsträckning de offentligt finansierade medierna bör omfattas av offentlighetsprincipen.

¹⁹ SOU 2015:94 s. 281.

²⁰ Hans-Gunnar Axberger: *En stat i staten*. Artikel i Forum Axess, publicerad den 8 juni 2015.

²¹ Allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar och meddelarfriheten för tjänstemän framgår av tryckfrihetsförordningen (TF).

Frågan om en eventuell sammanslagning av de tre programbolagen rymmer alltså flera delfrågor som den kommande utredningen bör få i uppdrag att pröva.

En frågeställning att utreda

Sammanslagning av de tre bolagen

Inför en ny tillståndsperiod bör det utredas om de tre nuvarande programbolagen ska slås samman till ett bolag. Möjliga positiva effekter kan vara stärkt uppdragsfokus samt effektiviseringar t.ex. genom att onödigt dubbelarbete kan begränsas både i administrationen och i programverksamheten. Utredningens mål bör vara att se över hur en sammanhållen verksamhet kan stärka ändamålsenligheten samtidigt som betydande resurser kan frigöras. Utredningen bör vidare se över det nya bolagets konstitutionella ställning. En särskild fråga är i vilken utsträckning verksamheten bör omfattas av offentlighetsprincipen.

6.2 Utnämningmakten

Förvaltningsstiftelsen som buffert mellan politiken och programbolagen

Det är genom Förvaltningsstiftelsen som staten utövar sin utnämningmakt i förhållande till de offentligt finansierade medierna.²² Staten, genom regeringen, utser ledamöterna och ordförande i stiftelsens styrelse. Enligt stiftelseförordnandet ska styrelsen ha elva ledamöter, varav en ordförande och en vice ordförande. Ursprungligen utsågs ordföranden för två år och övriga ledamöter för fyra år, men i samband med att riksdagens mandatperioder ändrades till fyra år, i mitten av 1990-talet, ändrades också mandatperioden för Förvaltningsstiftelsens ordförande till fyra år och för övriga ledamöter till åtta år. Ordföranden och fem ledamöter utses senast i december året efter det år under vilket det hållits ordinarie riksdagsval. På så sätt kan en majoritet, ordföranden och halva styrelsen, bytas efter varje ordinarie riksdagsval. Syftet med denna ordning har från början varit att skapa en tröghet i systemet och förhindra tvära politiska kast och eventuella försök till politisk påverkan.

Enligt stiftelseförordnandet ligger det även på staten genom regeringen att entlediga ledamöterna. Uppdraget upphör i förtid om ledamoten begär det. Annars får regeringen entlediga en ledamot endast om det finns ”synnerliga skäl”. En sådan formulering ger regeringar ett litet handlingsutrymme men kan också anses skapa möjligheter att, utan att gå utanför gällande regelverk, begränsa oberoendet för de offentligt finansierade medierna. En regering som inte bejakar fria, oberoende medier kan därmed relativt snabbt byta till lojala ledamöter i styrelsen. Om en ledamots uppdrag upphört i förtid ska en ny ledamot utses för den tid som återstår av den avgångne ledamotens förordnande. Stiftelseförordnandet anger också att varken ledamöter av

²² Förvaltningsstiftelsens stiftelseförordnande, daterat den 12 december 1996 samt regeringsbeslut om ändring av stiftelseförordnandet den 22 december 1999 respektive den 15 februari 2007.

regeringen, anställda i Regeringskansliet eller anställda i programbolagen får ingå i styrelsen. Bland styrelsens ledamöter bör det däremot finnas personer med erfarenhet från olika verksamheter i samhället och olika delar av landet. En jämn könsfördelning ska också eftersträvas.

Enligt den proposition som låg till grund för de tre ursprungliga stiftelserna i början av 1990-talet ska de politiska partierna i riksdagen föreslå kandidater till de styrelseplatser som regeringen tillsätter. Det sägs vidare att styrelsen bör kunna ha en partipolitisk sammansättning och att det inte bör föreligga något förbud mot att utse riksdagsledamöter.²³ Inget av detta framgår dock av stiftelseförordnandet. Regeringen får ändra eller upphäva enskilda föreskrifter i förordnandet, men när det gäller styrelsens sammansättning får det bara ske om ett beslut av riksdagen föranleder det. Innan regeringen beslutar om någon ändring ska styrelsen beredas tillfälle att yttra sig. En regering med parlamentariskt stöd i riksdagen kan alltså ändra i stiftelseförordnandet förhållandevis snabbt.

En viktig uppgift för Förvaltningsstiftelsens styrelse är att utse ledamöterna i programbolagens styrelser. Före 2010 gällde att regeringen utsåg ordförande och en suppleant i respektive programbolags styrelse, medan övriga ledamöter utsågs av Förvaltningsstiftelsen. Numera utses alla ledamöter i programbolagens styrelser av stiftelsen. I samband med att denna förändring genomfördes diskuterades även hur ordförande i Förvaltningsstiftelsen skulle tillsättas. Dittills hade ordföranden utsetts bland dem som nominerats av de politiska partierna, men i och med att ordföranden i programbolagens styrelse inte längre skulle utses efter politiska samråd, borde även stiftelsens ordförande utses av regeringen utifrån kompetens, integritet och lämplighet på samma sätt som andra regeringsutnämningar.²⁴ Det är också den ordning som gäller sedan 2010.

De två ordföranden som tillsatts sedan den nya ordningen infördes har båda en tydlig branschprofil. Båda har dessutom en bakgrund som tidigare anställda vid SVT. Eftersom regeringsutnämningar av styrelseledamöter i Förvaltningsstiftelsen inte följer den relativt öppna process som numera gäller för regeringens anställningar av myndighetschefer är det inte möjligt att följa den process som föregår besluten om styrelseordföranden. Stiftelseförordnandet anger inte heller någon särskild valberedningsprocess. Detsamma gäller för Förvaltningsstiftelsen, när det gäller det förberedande arbetet inför tillsättandet av ledamöter av programbolagens styrelser. Det är Medieutredningens uppfattning att insyn motverkar misstro och att det finns anledning för en kommande utredning att se över hur transparensen i dessa processer kan stärkas.

Stiftelsens roll i förhållande till programbolagen är bl.a. att vid årsstämmorna i bolagen ta ställning till frågan om ansvarsfrihet för styrelseledamöterna och verkställande direktörerna. Enligt uppgift från stiftelsens webbplats har vare sig stiftelsen eller programbolagens styrelser något inflytande över programmen eller dess innehåll, det har enbart respektive bolags företagsledning. Samtidigt

²³ Prop. 1992/93:236 s. 15–16.

²⁴ Prop. 2008/09:195 s. 61–62.

beskrivs hur stiftelsens styrelse med vissa mellanrum träffar styrelserna för programbolagen och mera regelbundet ordförandena i bolagens styrelser och de verkställande direktörerna. Företrädare för stiftelsen, i första hand ordförande, vice ordförande och kanslichef, har även fortlöpande kontakter med företrädare för programbolagen i form av styrelseordförandena och verkställande direktörerna samt företagets ekonomi- och juristfunktioner. Vid dessa kontakter orienterar sig stiftelsen om bolagens verksamhet och om aktuella frågor som behandlas i styrelserna. Dessutom diskuteras frågor av gemensamt intresse för stiftelsen och programbolagen.²⁵

Av beskrivningen på stiftelsens webbplats förefaller det vara relativt täta kontakter mellan stiftelsen och programbolagen, utöver den årliga genomgången av verksamheterna samt det formella uppdraget att utse ledamöter i programbolagens styrelser. Detta kan ses som ett positivt inslag för verksamheterna, men en eventuell otydlig gränsdragning skulle också kunna utnyttjas för otillbörlig påverkan. Inför en ny tillståndsperiod är det av yttersta vikt att buffertfunktionen säkerställs så att programverksamhetens oberoende inte kan ifrågasättas.

Vid det möte som Medieutredningen höll med ledande företrädare för de offentligt finansierade medierna den 7 januari 2016 diskuterades gällande ordning med att ledamöter i riksdagens kulturutskott kan ta plats i Förvaltningsstiftelsens styrelse utifrån att de då kan hamna på dubbla stolar.²⁶ Samtidigt vittnade programbolagen om att den svenska modellen med en förvaltningsstiftelse som buffert mellan programbolagen och regeringen ofta lyfts fram som förebild när frågan diskuteras med medieföreträdare från andra länder.²⁷

Risken för ökad politisk styrning

Utvecklingen mot en hårdhänt politisk styrning av medierna i Polen 2015 och Ungern sedan en lång rad år tillbaka har uppmärksammats och kritiserats av många, inte minst av medieföreträdare i andra länder.²⁸ I det polska exemplet handlar kritiken i huvudsak om att regeringen skaffat sig en möjlighet att både tillsätta och avskeda journalister, redaktörer och nyhetsproducenter som arbetar på det statliga tv-bolaget TVP. En fråga som då har väckts är om samma utveckling skulle vara möjlig i andra länder givet att en regering, som är emot fria och oberoende medier, så önskar. I en motion om pressetik föreslår riksdagsledamoten Markus Wiechel (SD) att riksdagen bör ge regeringen i uppgift att se över möjligheten till att tydliggöra det ansvar som medier har när det gäller pressetik.²⁹ Denna typ av initiativ är ett exempel på att det i dag existerar politiska strömningar som vill öka det statliga inflytandet över

²⁵ Uppgifter hämtade från stiftelsens webbplats i februari 2016.

²⁶ I den nuvarande styrelsen för Förvaltningsstiftelsen ingår sex riksdagsledamöter. Tre av dessa har också plats i riksdagens kulturutskott, som bereder ärenden som berör de offentligt finansierade medierna. Övriga tre har plats i riksdagens konstitutionsutskott, som bereder ärenden om lagstiftning om radio, television och film.

²⁷ Framkom vid mötet den 7 januari 2016.

²⁸ De tre cheferna för SR, SVT och UR skrev en gemensam debattartikel i Dagens Nyheter den 12 januari 2016 med rubriken *Polens regering måste riva upp beslutet om medielag*.

²⁹ Motion till riksdagen 2015/16:3105 av Markus Wiechel (SD).

medierna. Enskilda initiativ i liknande riktning som den oroande utvecklingen vi noterar i delar av Europa existerar sålunda även i Sverige.

Trots den svenska modellen med Förvaltningsstiftelsen som buffert har en ny regering som inte bejakar fria, oberoende medier vissa möjligheter att öka den politiska styrningen av de offentligt finansierade medierna i Sverige. Utan att ändra vare sig stiftelseförordnande eller tidigare riksdagsbeslut kan en ny regering som så önskar omedelbart efter ett riksdagsval entlediga ordförande och ledamöter i stiftelsens styrelse, genom att åberopa s.k. synnerliga skäl, och ersätta dem med politiskt lojala personer. Vill en ny regering gå mer varsamt fram uppstår det ett tillfälle drygt ett år efter valet då mandatperioderna för både ordföranden och fyra ledamöter löper ut. De politiska partierna i riksdagen har visserligen en rätt att nominera kandidater, men det finns inget som tvingar en regering att utse dessa till ledamöter.

Med en regeringslojal majoritet i Förvaltningsstiftelsens styrelse kan sammansättningen av programbolagens styrelser och i förlängningen även chefs-tjänsterna i programbolagen snabbt påverkas.

Anslagsvillkoren är viktiga styrdokument och ska formellt ha sin grund i sändningstillståndens bestämmelser. Det finns ändå möjligheter för en ny regering med parlamentariskt stöd att ändra i det som uppfattats vara centrala delar av uppdraget för de offentligt finansierade medierna, t.ex. 55-procentsregeln, förhandsprövningen och kravet på en decentraliserad organisation. Det finns heller ingen garanti för att medelsanvisningen skulle följa en viss utveckling oavsett politisk majoritet i riksdagen. Därmed kan verksamheterna vid de offentligt finansierade medierna, utan några förändringar i gällande regelverk, både få en delvis ny inriktning eller tvingas till kraftiga besparingar.

Enligt radio- och tv-lagen gäller ett sändningstillstånd för radio och tv i allmänhetens tjänst för den tid regeringen beslutat. Under vissa förutsättningar och med stöd i riksdagen kan en regering också besluta att förkorta en tidigare beslutad giltighetstid. Efter riksdagsvalet 2006 framfördes det som en möjlighet av den nya kulturministern.³⁰ I budgetpropositionen för 2007, som lämnades till riksdagen i mitten av oktober 2006, föreslog också regeringen att den sexåriga tillståndspann som riksdagen tidigare beslutat för perioden 2007–2012 i stället skulle gälla i endast tre år, 2007–2009. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. Enligt anslagsvillkoren finns det också en ordning för hur staten, i den stund det inte längre finns ett sändningstillstånd, får inlösa byggnader, inredning, utrustning, inventarier och installationer som tillhör de offentligt finansierade medierna.

En viktig frågeställning som bör utredas inför nästa tillståndspann är därför hur ett scenario enligt ovan kan försvåras, så att en fri och oberoende verksamhet i högre grad kan garanteras för de offentligt finansierade medierna. Ett tänkbart alternativ är att medelstilleddning, uppdragsformulering och utnämningar flyttas från regering till riksdag, enligt den modell som gäller för

³⁰ Dagens Nyheter (2006): *Sändningstillstånd kan bli kortare för public service*, publicerad den 11 oktober 2006.

Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen och Riksbanken. Med Riksbankens lagstadgade självständighet följer att riksdagen utser ledamöter (11 stycken) i riksbanksfullmäktige. Fullmäktige utser i sin tur en direktion bestående av sex personer och övervakar att ledamöterna i direktionen arbetar för att nå Riksbankens mål. Direktionsledamöterna utses för mandatperioder på fem eller sex år, enligt ett rullande schema. En av ledamöterna utses till riksbankschef och är tillika ordförande i direktionen. Riksbankens ansvar för penningpolitiken är fastlagd i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. Det är direktionen som fattar de penningpolitiska besluten utan att ta direktiv från någon annan.³¹

Även med en sådan ordning finns det en viss risk för politisk styrning genom att riksdagen utser ledamöter i centrala instanser och formulerar politikens inriktning. En ytterligare tröghet i systemet kan åstadkommas genom krav på kvalificerad majoritet bakom riksdagsbeslut som innebär större förändringar av villkoren eller genom att lägga den typen av beslut i nivå med grundlagsändringar, som kräver två riksdagsbeslut med val emellan. En annan modell kan vara att en helt självständig instans skapas, med ledamöter utsedda av mediebranschen och med uppdraget att bl.a. vara en helt oberoende buffert mellan politiken och de offentligt finansierade medierna. Medieutredningen avser att återkomma till frågan om ett sådant oberoende organ i det kommande slutbetänkandet.

Oberoendet från politiken är emellertid inte en envägsrelation, som endast handlar om att politiken inte ska påverka medierna. Samma princip borde även kunna appliceras i andra riktningen; att medierna inte bör påverka politiken för egna intressen. Påverkan kan visserligen ses som något positivt men mot bakgrund av målen bibehållen trovärdighet och ökad transparens bör en kommande utredning även pröva principen om huruvida programbolagen kan använda avgiftsmedel för ”public affairs” eller lobbying.

En frågeställning att utreda

Starkt oberoende ställning

En ny utredning bör ha i uppdrag att ta fram förslag som syftar till att begränsa möjligheterna till otillbörlig politisk styrning, så att en fri och oberoende verksamhet kan garanteras. Som tänkbara alternativ bör utredningen pröva förutsättningarna för att placera de offentligt finansierade medierna direkt under riksdagen, i enlighet med den modell som bl.a. gäller för Riksbanken. En annan modell kan vara att en helt självständig instans skapas, med ledamöter utsedda av mediebranschen och med uppdraget att bl.a. vara en helt oberoende buffert mellan politiken och de offentligt finansierade medierna. Medieutredningen avser att återkomma till frågan om ett sådant oberoende organ i det kommande slutbetänkandet. En ytterligare tröghet i systemet skulle kunna åstadkommas genom krav på kvalificerad majoritet eller genom att dessa frågor får samma status som grundlagar, med krav på två på varandra följande riksdagsbeslut med val emellan för beslut om ändrade villkor. Utredningen bör

³¹ Uppgifter hämtade från Riksbankens webbplats i mars 2016.

även se över om det är förenligt med ändamålet att använda avgiftsmedel för lobbying.

6.3 En ny finansieringsmodell

Den nuvarande avgiftsmodellen

Av radio- och tv-lagen framgår att det är regeringen som ger tillstånd att sända radio och tv som finansieras med radio- och tv-avgiften enligt lagen (1989:41) om finansiering och av radio och tv i allmänhetens tjänst. Denna modell med en särskild ordning för betalning och insamling av avgifter vid sidan av statsbudgeten, som används för att finansiera de offentligt finansierade medierna, har funnits i huvudsak oförändrad sedan radions barndom.³²

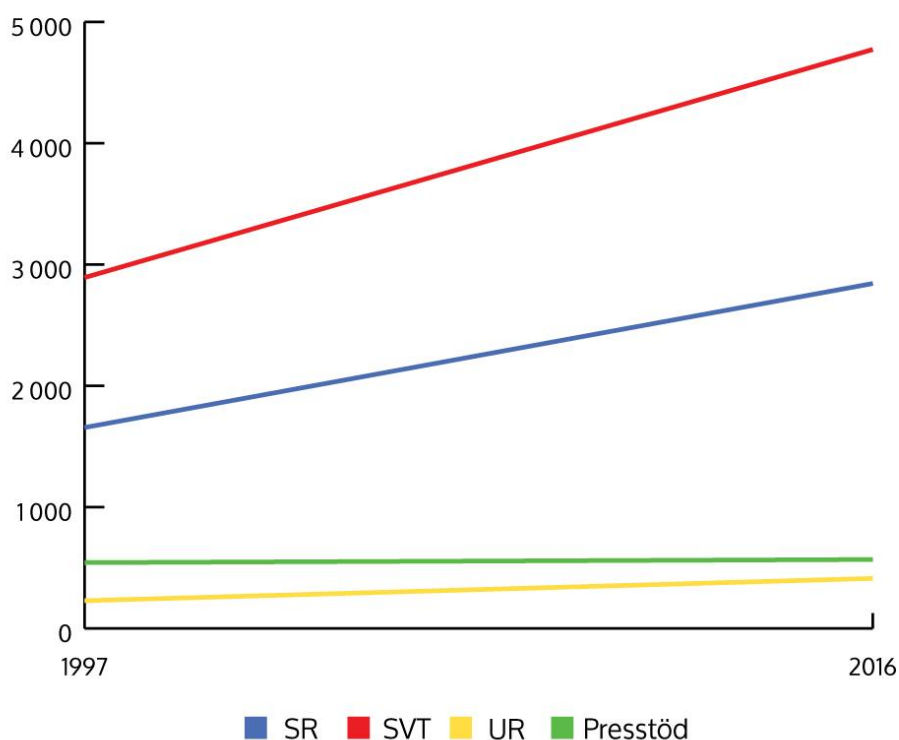
Modellen innebär att alla som har en tv-mottagare ska betala en avgift till Radiotjänst i Kiruna AB. När avgiften ska förändras sker det genom en ändring av radio- och tv-avgiftslagen. Avgiften samlas i det s.k. rundradiokontot och även om medlen inte ingår i statsbudgeten är det regeringen som varje år lämnar ett förslag till riksdagen om medelstillelningen till SR, SVT och UR. Riksdagen beslutar regelmässigt i enlighet med regeringens förslag. I början av tillståndspanoden fattar riksdagen ett rambeslut om medelstillelning som regeringen har att förhålla sig till.

Som framgått finns det inga garantier för att staten ska skjuta till de förväntade medlen varje år. I praktiken har dock medelsanvisningen följt den praxis som utvecklats, med en årlig uppräknung och med särskilda förstärkningar när så har motiverats.³³ I figur 1 redovisas medelsanvisningen till SR, SVT och UR för åren 1997 och 2016. Som jämförelse redovisas statsanslaget till presstöd för motsvarande år.

³² Begreppet "radio- och tv-avgift" har beslutats för att tydliggöra att avgiften avser både radio och tv och att den finansierar SR, SVT och UR (prop. 2008/09:195 s. 26–27).

³³ För en beskrivning av medelstillelningen till SR, SVT och UR – se prop. 2012/13:164 s. 82–84.

Figur 1 Medelstildelning till SR, SVT och UR samt anslaget till presstödet (mnkr)



Källa: Budgetpropositionerna för 1997 och 2006.

Att endast redovisa den faktiska tilldelningen av offentliga medel till de olika delarna av medielandskapet ger naturligtvis inte hela bilden av utvecklingen, då denna form av redovisning inte tar in alla nyanser som kontexten på mediemarknaden, användarmönstrens förändringar eller eventuella skiftningar i uppdragen. Den totala nivån på presstödet påverkas t.ex. av antalet stödberättigade dagstidningar. Men figur 1 visar ändå på en iögonfallande skillnad mellan hur presstödet och anslagen till de offentligt finansierade mediernas har utvecklats över tid.

Presstödet har endast ökat med knappa 5 procent (i praktiken en minskning då det inte täcker inflationskompensation) över två decennier medan anslagen till SR ökat med 72 procent, anslagen till SVT med 65 procent och anslagen till UR med 81 procent. Den årliga uppräkningsgraden under innevarande tillståndperiod är två procent och det ska enligt regeringen ge stabila ekonomiska förutsättningar, samtidigt som det skapar ett tryck på företagen att effektivisera verksamheten.³⁴ Enligt företrädarna för programbolagen har de dock inte en starkare finansiering än många kommersiella medieaktörer, eftersom medelstildelningen inte fullt ut följer kostnadsutvecklingen.³⁵

Vid de möten som Medieutredningen haft med ledande företrädare för kommersiella medier har den nuvarande fördelningen av statens samlade

³⁴ Prop. 2012/13:164 s. 83.

³⁵ Frankom vid mötet med de offentligt finansierade medierna den 7 januari 2016.

mediestöd kommenterats med att insatserna torde behöva omprövas och omprioriteras.³⁶

Behovet av en ny finansieringskälla

Att ersätta ett gammalt och invariant system med ett nytt och oprövat kräver oftast mycket goda skäl. Att det gällande systemet med radio- och tv-avgifter har sina begränsningar har blivit uppenbart i takt med att tv-sändningar och radioprogram kan följas (ses/höras) utan att det förutsätter en radio- eller tv-mottagare. Samtidigt har den nuvarande ordningen fortfarande fördelen av en hög betalningsvilja, även om den hypotetiskt skulle kunna vara lika stor om staten beslutade om nya finansieringsformer. Förslag om nya sätt att organisera insamling av medel till de offentligt finansierade medierna har hittills inte vunnit politiskt gehör.³⁷

Problemen med att ta ut en apparatbaserad avgift i en alltmer digitaliserad värld kommer dock inte att avta, utan öka. En principiellt viktig dom avkunnades av Högsta Förvaltningsdomstolen i juni 2014. Domen slog fast att en dator med internetuppkoppling inte kan anses vara en avgiftspliktig tv-mottagare. Domstolen anförde att om en avgiftsskyldighet för datorutrustning med internetuppkoppling ska införas bör det fordra tydligt stöd i lag och ett sådant tydligt lagstöd saknas.³⁸ När SVT i februari 2013 börjat sända sina kanaler live på internet hade företrädare för Riksbank hävdat att begreppet tv-mottagare omfattade datorer med internetuppkoppling, men den öppningen stängdes alltså av domstolen. För tydlighets skull kan tilläggas att datorer med tv-kort eller särskild tv-mottagare är avgiftspliktiga.

Frågan om viljan att betala radio- och tv-avgift är central om man i framtiden fortsatt väljer avgiftsmodellen – men då det i dag är oklart om betalningsviljan är hög p.g.a. syftet eller den statliga styrningen (komplett med organisation som söker upp avgiftsskolkare) eller en kombination av de båda – kan man inte utesluta att det skulle gå att skapa en lika hög betalvilja i en ny, framtida modell. En närliggande hypotes är att viljan att betala radio- och tv-avgift är högre i äldre generationer, som är vana vid linjär-tv, och lägre bland yngre och digitalt vana medieborgare. Mycket talar också för att yngre generationer tar med sig sitt beteende upp i åren. Det är ett mönster som återfinns i forskningen om hur olika generationer använder nyhetsplattformar och där det exempelvis är tydligt att andelen som prenumererar på morgontidningar är betydligt lägre i yngre åldrar än i äldre.³⁹

En faktor med möjlig betydelse för betalningsviljan handlar om nivån på radio- och tv-avgiften och hur den har utvecklats i relation till kostnaden för andra former av medieanvändning. Avgiften är för närvarande 2 216 kronor per hushåll och jämfört med det gratisutbud av nyheter och underhållning som

³⁶ Framkom bl.a. vid möte med kommersiella medier den 11 februari 2016.

³⁷ Public service-kommittén lämnade i sitt betänkande *Nya villkor för public service* (SOU 2012:59) förslag om en individuell radio- och tv-avgift som beräknas utifrån beskattningsbar förvärvsinkomst, utan koppling till innehav av en viss teknisk utrustning. Förslaget har dock inte genomförts, se prop. 2012/13:164 s. 79–81.

³⁸ HFD 2014 ref. 33.

³⁹ SOU 2015:94 s. 111–116.

finns på nätet kan förstås avgiften uppfattas som hög. Gör man däremot en jämförelse med kostnaden för en tidningsprenumeration blir bilden en annan. När frågan diskuterades i en tv-utredning i slutet av 1980-talet pekade man på att tv-avgiften låg på i stort sett samma nivå som en årsprenumeration på en morgontidning i Stockholm. Båda kostade lite drygt 1 000 kronor vid den tiden.⁴⁰ Vid en motsvarande jämförelse i dag är tidningsprenumerationen nästan dubbelt så dyr om man jämför med kostnaden för en årsprenumeration på en av Sveriges större morgontidningar (cirka 3 800 kronor). I den mån att medieanvändarna påverkas av pris, jämför olika alternativ och väger dem mot varandra har utvecklingen utfallit till tidningens nackdel. Därmed inte sagt att radio- och tv-avgiften borde ha höjts ytterligare för att matcha kostnaden för en tidningsprenumeration eller att radio- och tv-avgiften är orsak till de minskade upplagorna för dagstidningarna. Det faktum att de inbördes förhållandena i det samlade medielandskapet utifrån ett medborgarperspektiv är helt annorlunda i dag jämfört med läget under det sena 1980-talet är dock en viktig aspekt för en ny utredning att ta hänsyn till.

Frågan om vilket alternativ som ska ersätta den nuvarande avgiftsmodellen är komplicerad och den process som ska leda fram till en ny modell bör därför inte begränsas till några få möjligheter. De alternativ som bör utredas torde ändå ligga inom ramen för skattelagstiftningen eller utformas som en allmän medieavgift per vuxen medborgare, möjligen med en avgränsning till en viss lägsta inkomst. Medieanvändningen är numera individuell och kan inte längre kopplas till gamla tiders uppfattningar om ”en tv – ett hushåll”. Vid en eventuell övergång till en allmän skatt eller avgift skulle också kostnaden för avgiftskontroller komma att upphöra. Detta bör beaktas vid tillsättningen av den utredning som ska förbereda en ny tillståndsperiod.

Frågan torde dock vara så pass komplicerad att det finns skäl att utforma en ny modell i särskild ordning. Med en sådan teknisk lösning på plats kan en översyn inför nästa tillståndsperiod koncentreras på uppdragets innehåll och prioriteringar samt på nivån på medelstillelningen. Det handlar alltså inte om att begränsa det helhetsgrepp som den kommande utredningen om de offentligt finansierade medierna behöver ta. I den proposition som pekade ut inriktningen på innevarande tillståndsperiod anförde regeringen att det fanns skäl att under perioden tillsätta en särskild utredning avseende en eventuell ny avgiftsmodell som ska kunna börja gälla 2020.⁴¹ Riksdagen har också beslutat om ett tillkännagivande till regeringen om att en utredning av radio- och tv-avgiften bör komma till stånd i god tid inför nästa sändningstillstånd 2020.⁴² Frågan har nyligen även behandlats i en interpellationsdebatt i riksdagen.⁴³

Sponsringsfrågan

En väsentlig poäng med SR, SVT och UR är att verksamheterna ska vara oberoende, även gentemot kommersiella intressen. Finansieringen är tryggad via sändningstillstånd och anslagsvillkor, för att medborgarna ska ha tillgång till icke-kommersiellt färgat innehåll. Mot denna bakgrund är det intressant att

⁴⁰ SOU 1989:73 s. 96.

⁴¹ Prop. 2012/13:164 s. 81.

⁴² Bet. 2014/15:KrU3.

⁴³ Interpellation 2015/16:417 *Utredning om finansieringen av public service*.

följa utvecklingen vad gäller sponsring i de offentligt finansierade medierna. Nivåerna fluktuerar visserligen över tid, ofta i relation till större idrottsevenemang, men de senaste tre åren märks en obruten ökning. Enligt Sifo:s reklamätningar visades 3 778 sponsorbudskap i SVT 2014, en ökning med 20 procent jämfört med året dessförinnan. År 2015 visades 4 106 sponsorbudskap, en ökning med knapp 9 procent. På intäktssidan märks också utvecklingen: totalt drog bolaget in 33,3 miljoner sponsringskronor 2015, en ökning med 3 miljoner kronor jämfört med året innan och med 9 miljoner kronor jämfört med 2013. Året innan, då SVT hade rättigheterna till Sommar-OS i London, var sponsringsintäkterna 38,6 miljoner kronor.⁴⁴

Man kan hävda att det är omöjligt att sända vissa typer av evenemang utan att acceptera sponsorernas budskap. SR har valt en annan väg: bolaget undviker att köpa in sponsrade program och arbetar för att säkerställa att avtal skrivs så att produktionsbolag man samverkar med inte använder sig av indirekt sponsring.

Inför tillståndsperioden 2010–2013 avsåg regeringen att inskränka möjligheten för SVT att sända sponsrade program genom att begränsa sponsringsmöjligheterna till 20 evenemang per år. Regeringen betonade också att det var viktigt att programbolagen utnyttjade möjligheten till sponsring restriktivt.⁴⁵ Inför den innevarande tillståndsperioden skärptes kraven på bolagens redovisning, eftersom de var svårt att utläsa om skärpningen av sponsringsreglerna hade fått någon effekt.⁴⁶

Det finns med andra ord flera frågor kring finansieringen av verksamheten som bör utredas och bedömas inför en ny tillståndsperiod.

Två frågeställningar att utreda

Alternativa finansieringsmodeller

Den nuvarande modellen med en radio- och tv-avgift baserad på ett apparatinnehav har omprövats tidigare utan att en alternativ lösning har kunnat beslutas. Den nuvarande modellen, baserad på innehav av klassiska tv-apparater, blir alltmer obsolet i takt med att fler och fler väljer att ta del av och interagera med innehållet via digitala distributionsplattformar. Inför en ny tillståndsperiod är det viktigt att en ny modell utformas så att den grundläggande finansieringen av verksamheten långsiktigt kan upprätthållas. Två alternativ som framstår som möjliga bör ses över i detalj: en skatteteknisk lösning och en allmän medieavgift per vuxen medborgare.

Sponsringens existens och marknadspåverkan

SR och SVT verkar ha valt olika vägar när det gäller sponsrade program. Frågan är vilken av programbolagens tolkningar av sina uppdrag och deras förhållningssätt gentemot kommersiella krafter som bäst tillvaratar avgiftsbetalarnas intressen. Inför en ny tillståndsperiod är det angeläget att följa upp kraven på en restriktiv hållning i fråga om sponsring i SVT. Låt även

⁴⁴ SVT Public service-redovisningar för 2013 s. 81, för 2014 s. 48 och för 2015 s. 55.

⁴⁵ Prop. 2008/09:195 s. 57–58.

⁴⁶ Prop. 2012/13:164 s. 93–96.

Konkurrensverket utreda verksamheternas marknadspåverkan (se även särskild frågeställning om detta.).

6.4 Bortom begränsningarna i marknätet

Tekniska framsteg

Etermedierna i Sverige har en lång historia, ända tillbaka till 1920-talet.⁴⁷ Under de dryga 90 år som förflutit sedan dess har det hänt mycket, inte minst på det tekniska området. Antalet radio- och tv-kanaler har ökat dramatiskt, tillgången till radio- och tv-mottagare är numera närmast universell. Den digitala tekniken har skapat nya förutsättningar för spridning av olika typer av innehåll, för medborgarnas förutsättningar att ta del av utbudet och för medieborgarnas möjligheter att själva producera och distribuera samhällsrelevant innehåll. Antalet aktörer på radio- och tv-området har ökat kraftigt och består sedan 1990-talets början av både ideella, kommersiella och offentligt finansierade, inhemska och internationella, företag.

Så länge reklamfinansiering inte var tillåten var svensk radio och tv liktydigt med den offentlig finansierade programverksamheten i Sveriges Radio AB och i den koncern som senare bildades. Längre förfogade bolaget bara över en radiokanal. Först i mitten av 1950-talet infördes en andra radiokanal och ungefär samtidigt inleddes försöksvisa tv-sändningar. Under 1960-talet utvecklades en tredje radiokanal. 1969 startade TV 2 med uppdraget att utveckla en "stimulerande tävlan" med sin systerkanal. I mitten av 1970-talet beslutades det om en utbyggnad av lokalradio i hela landet och vid slutet av det decenniet hade även Sveriges Utbildningsradio tillkommit.

På 1980-talet utmanades det svenska radio- och tv-monopolet av satellitsändningar från andra länder som riktades till svenska användare. När satellitsända kanaler började distribueras via kabelnätet ökade utbudet kraftigt i det svenska medielandskapet. I början på 1990-talet fick TV4 AB ett sändningstillstånd av staten för rikstäckande marksändningar och i tillståndet formulerades villkor som i vissa delar överensstämde med dem som gäller för de offentligt finansierade medierna. På radioområdet fick SR konkurrens av kommersiella lokalradiostationer under 1990-talet och numera har dessa konsoliderats i ett fåtal nätverk. SR är fortfarande störst på radiomarknaden.

Under 2000-talets första decennium byggdes de markbundna sändningarna av digital-tv ut och under 2007 fullbordades nedsläckningen av de analoga markbundna tv-sändningarna. På radioområdet har händelseutvecklingen varit delvis annorlunda i och med att regeringen i juni 2015 meddelade att frågan om digital marksänd radio lagts på is och att det analoga radionätet därför inte kommer att släckas ner under överskådlig tid.⁴⁸

⁴⁷ Sakuppgifterna i avsnittet är i huvudsak hämtade från prop. 1991/92:140 s. 37, prop. 1995/96:161 s. 9–10 och prop. 2012/13:164 s. 7.

⁴⁸ Kulturminister Alice Bah Kuhnke: *Regeringen stoppar övergången till DAB-radio*. Debattartikel i Svenska Dagbladet den 23 juni 2015.

Den tekniska utvecklingen har alltså ändrat förutsättningarna på den svenska radio- och tv-marknaden på flera sätt. För de offentligt finansierade medierna gäller dock fortfarande att sändningarna, vare sig de är analoga eller digitala, ska ske i marknätet. Det anges flera skäl för detta, bl.a. kravet på att minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot sändningarna. Samtidigt är det också ett faktum att yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) tillåter staten att besluta om begränsningar av sändningar i marknätet. Samma förhållanden gäller inte när det handlar om distribution av innehåll via internet.⁴⁹ När SR, SVT och UR distribuerar exklusivt innehåll på webben omfattas det sålunda inte av de krav som stipuleras i sändningstillstånden. Ett resultat av detta är att sajterna befinner sig i en form av medieetiskt limbo. Ytterst betyder det att avgiftsbetalarna inte har möjlighet att få sin sak prövad, i händelse av publicitetsskador i dessa delar av programbolagens verksamhet.

Att utvecklingen håller på att springa förbi de nuvarande uppdragsformuleringarna framgår också av att det traditionella ”program”-begreppet fortfarande används i sändningstillstånden. Med tanke på utvecklingen där användarna rör sig bort från det passiva tittandet och lyssnandet och mot nya former av användning av interaktivt innehåll och tjänster behöver nya formuleringar, som är långsiktigt relevanta, arbetas fram av den kommande utredningen. Det är viktigt att förberedelserna inför en ny tillståndsperiod tar den tekniska utvecklingen i beaktande och ser över hur systemet kan organiseras för en allt mer digital framtid. Även dessa tekniskt och juridiskt komplicerade frågor är av det slaget att de med fördel kan hanteras i särskild ordning.

Reglering oavsett teknisk plattform?

Den förra Public service-kommittén slog i sitt betänkande fast att utrymmet för ändringar i befintliga regleringar på grund av YGL är starkt begränsade och det ingick inte heller i kommitténs uppdrag att lämna förslag till grundlagsändringar. Kommittén resonerade bl.a. om huruvida YGL ger ett visst utrymme för regleringar om villkoren kopplas till programbolagens finansiering. Slutsatsen var dock att det inte finns stöd för en övergripande reglering av uppdraget för de offentligt finansierade medierna i lagen (1989:41) om finansiering av radio- och tv i allmänhetens tjänst. För en sådan reglering krävs ändringar i grundlagen. Att föra över innehållet i anslagsvillkoren till lag ansågs inte heller möjligt.

Kommitténs slutsats var att det därför borde utredas en ändring av YGL för att möjliggöra en samlad reglering i lag av hela verksamheten i de offentligt finansierade medierna. En sådan lag skulle ange det övergripande syftet med verksamheten, vilket skulle ligga nära det som kommer till uttryck i sändningstillstånd och anslagsvillkor. Kommittén hänvisade till att en sådan övergripande reglering finns i Finland, Danmark, Norge och England.⁵⁰

I den efterföljande propositionen konstaterade regeringen att regleringen av programbolagens verksamhet inte kan anses helt ändamålsenlig, eftersom det som sker på internet inte kan regleras i sändningstillstånden. Därmed kan

⁴⁹ Prop. 2012/13:164 s. 15–17, 51–65.

⁵⁰ SOU 2012:59 s. 315–321.

programbolagen inte heller tillgodoräkna sig verksamhet på internet för uppfyllandet av villkoren i sändningstillstånden och det är inte möjligt med en uppföljning, som motsvarar den som görs av sändningsverksamheten i marknätet. Regeringen ansåg dock inte att detta motiverade att ändringar av yttrandefrihetsgrundlagen utreddes.⁵¹

Under de år som gått sedan regeringen gjorde denna bedömning har den digitala utvecklingen accelererat; enligt Medieutredningen är det därför än mer angeläget att en sådan utredning kommer till stånd. I yttersta fall kan en situation uppstå där staten har att välja mellan att finansiera en medieverksamhet utan att ha möjlighet att formulera medföljande villkor eller att helt upphöra med finansieringen.

Den pågående och parlamentariskt sammansatta Mediegrundlagskommittén (Ju 2014:17), som ska redovisa sitt arbete senast den 1 september 2016, har inte inom sitt nuvarande uppdrag att föreslå en teknikneutral mediegrundlag. För att vinna tid i en angelägen fråga bör det vara ett alternativ att kommittén får tilläggsdirektiv och utsträckt utredningstid för att utarbeta ett förslag för att möjliggöra en långsiktigt hållbar reglering av hela verksamheten i de offentligt finansierade medierna.

Uppdelningen i olika radio- och tv-kanaler

SR ska enligt sitt nuvarande sändningstillstånd samtidigt sända fyra radioprogram till hela landet, varav ett ska ha ett regionalt uppdelat innehåll. SVT ska å sin sida enligt sitt nuvarande sändningstillstånd sända SVT1 och SVT2 samt två ytterligare programtjänster i hela landet. För att kravet på sändningar till hela landet ska vara uppfyllt krävs ”att minst 99,8 procent av den fasta befolkningen ska kunna ta emot sändningarna”.⁵²

En förutsättning för att SR och SVT ska kunna sända program i fler kanaler har förstås varit de tekniska möjligheter som utvecklats, men med ytterligare kanaler har det också funnits bättre förutsättningar att skapa en mer regionalt präglad verksamhet. Riksdagen beslutade i mitten på 1980-talet att distriktsverksamheten i SVT skulle koncentreras till en kanal, den s.k. Sverigekanalen TV2.⁵³ I dag är kravet på att programverksamheten ska spegla hela landet inte kopplat till en kanal i SVT utan till verksamheten i sin helhet, men för SR gäller fortfarande att programverksamheten ska organiseras med ett regionalt perspektiv.

Utöver att sändningstillstånden nämner SVT1 och SVT2 samt att sändningarna i SR ska omfatta fyra program sägs inget om en uppdelning i vissa kanaler. Därmed finns ett stort utrymme för programbolagen att själva organisera verksamheten. SR har profilerat sina kanaler enligt följande⁵⁴:

- ”P1 är rikskanalen som ger fördjupning. P1 är den talade kanalen. P1 är kanalen för kvalificerade nyheter.”

⁵¹ Prop. 2012/13:164 s. 17.

⁵² 1 § i resp. sändningstillstånd för SR och SVT.

⁵³ Prop. 1985/86:99 och prop. 1991/92:140 s. 75–76.

⁵⁴ Uppgifterna är hämtade från SR:s webbplats i mars 2016.

- ”P2 är den rikstäckande kanalen med ett dubbelt uppdrag: dels att sända musikprogram inom konstmusik, jazz och folkmusik. Dels att sända program på andra språk än svenska.”
- ”P3 är radio för och av unga människor i Sverige. Skön, rolig och viktig radio med ett innehåll att skratta åt, reagera på, sjunga med i eller städa till.”
- ”P4 är hela Sveriges kanal. Det är den snabba och närvarande lokala kanalen som utgår från din vardag.” (...) ”P4 är också kanalen för sport och barnradio.”

SVT sänder numera i fem kanaler: SVT1, SVT2, Barnkanalen, SVT24 och Kunskapskanalen (som sänds i samarbete med UR). Barnkanalen och SVT24 delar programtjänst. Till varje kanal finns det en formulerad programförklaring⁵⁵:

- ”SVT1 är hela Sveriges television – bredare, modernare, varmare. Kanalen med Sveriges största mångfald. Samlar hela landet med populära program i alla genrer.”
- ”SVT2 fördjupar och utvecklar. Stor bredd med fokus på fakta, kultur och samhälle. Ledord för kanalen är inkluderande, initierad, stil- och folkbildande, sammansatt, frågvis och nyfiken. Kanalen sänder SVT Forum på dagtid.”
- ”Barnkanalen innehåller barnprogram för barnens skull, svensk originalproduktion, en reklamfri kanal för barn i alla åldrar.”
- ”Kunskapskanalen samlar kunskapsutbudet från SVT och UR i en enhetlig och tydlig miljö.”
- ”SVT24 sänder allmän-tv-program som är särskilt riktat till ungdomar, främst svenska produktioner från SVT1 och SVT2, från 21.00 till 05.30.”

Bakom dessa kanalprofiler ligger en strävan efter att uppnå en yttre mångfald. Genom att sända i fler kanaler, med såväl breda som smala program, kan man förvänta sig fler användare totalt sett och att underhållningsprogram drar lyssnare/tittare till de mer samhällsinriktade. Sådana teorier bygger dock på antaganden som kan ifrågasättas utifrån dagens kunskaper om en förändrad medieanvändning som resulterar i att kanalernas tablåkonstruktioner förlorar i relevans. Det kan också diskuteras hur stor andel av sändningarna som bör vara unika resp. identiska i de olika kanalerna. Den frågan diskuteras även i avsnittet *Nyproduktion, repris och arkivmaterial*.

Många olika kanaler riskerar dessutom att förstärka den fragmentisering av användarna som redan är en mediepolitisk och demokratisk utmaning. Programbolagen mäter själva sina lyssnar- och tittarsiffror på det samlade

⁵⁵ Uppgifterna är hämtade från SVT Public service-redovisning för 2015 s. 22.

utbudet av kanaler, men bolagen redovisar inte hur användarna fördelar sig mellan dem och hur deras beteenden ser ut. I värsta fall kan ett läge uppstå där P3-lyssnare aldrig eller sällan går över till P1, medan P2-lyssnare nästan bara tar del av det innehållet. En kanal som i högre utsträckning än i dag samlar många olika lyssnare kan ha större potential att fungera som samlande arena och som folkbildningsnod, genom att medborgaren där möter material och åsikter som hen inte hade sökt upp själv.

Det finns med andra ord en rad frågeställningar att diskutera utifrån det kanaltänkande som vuxit fram i en annan tid.

Två frågeställningar att utreda

Den digitala distributionen och konvergensen

De nuvarande uppdragen för de offentligt finansierade medierna formulerades under en predigital era och har därefter anpassats steg för steg. Grundläggande styrning utgår från sändningstillstånden som i sin tur baserar sig på den gamla distributionsteknikens begränsningar i marknätet. Det saknas fortfarande en grundläggande översyn av regelverk och uppdrag som utgår från dagens medieanvändning och dess förändringar som bara kommer att accentueras framöver. Den digitala distributionen, konvergensen av medieslagen och dess påverkan på statens styrning av etermedieområdet bör vara en central frågeställning att se över inför en ny tillståndsperiod för de offentligt finansierade medierna. En sådan utredningsuppgift bör utföras i särskild ordning och med mandatet att föreslå ändringar i grundlagarna. Ett alternativ bör vara att den pågående och parlamentariskt sammansatta Mediegrundlagskommittén får tilläggsdirektiv med ett sådant uppdrag.

På väg bort från kanaler

Uppdelningen i flera olika radio- och tv-kanaler kom till stånd när medielandskapet och medieanvändningen snarare präglades av utbudsbrist än, som i dag, av utbudsöverflöd. Utifrån de kraftigt förändrade förhållandena i digitaliseringens kölvatten bör det diskuteras hur den nuvarande kanalorganisationen påverkar medieanvändarnas val och beteenden. Är de olika kanalerna en faktor som bidrar till att splittra användarna och därmed leda utvecklingen bort från idén om en nationell medial arena? Inför en ny tillståndsperiod bör den nuvarande kanalorganisationen ses över, utifrån ett användarperspektiv.

7 Komplement eller konkurrent i medielandskapet?

7.1 Ny konkurrensbedömning

Plattformskonvergensen är en av flera kännbara effekter av digitaliseringen på medieområdet; medieaktörer som tidigare arbetade parallellt, i var sina distributionsmiljöer, växlar i dag upp sin aktivitet i varandras. SVT:s och SR:s redaktioner producerar text och stillbilder, forna tidningsföretag skapar tv-redaktioner och alla aktörer möts i kampen om de digitala användarnas tid och

uppmärksamhet – i sociala medier, i laptops, på surfplattor och i mobiler och i annan bärbar teknik.

Denna rörelse mot allt fler uttryck än endast ”radio” och ”tv” märks inte minst i den enkätundersökning som TNS Sifo genomfört på uppdrag av Medieutredningen och Svenska Journalistförbundet.⁵⁶ Undersökningen som genomfördes 2–25 november 2015 gick ut till samtliga yrkesverksamma medlemmar i Journalistförbundet och resultaten visar tydligt hur särskilt tv- och radiojournalister känner av expansionen in i nya distributionsmiljöer. Inom radio är ökningen av bildarbete tydlig. Men respondenterna från radio- och tv-företagen lyfter också att det journalistiska arbetet anpassats till att utgå från användaranalys. De tv- och radioanställda sticker också ut i undersöknings-svaren när det gäller en ökning av arbetet i mobila plattformar, sociala medier och surfplattor.

Denna makroförändring råder det en relativ enighet om på mediemarknaden. Åsikterna går däremot isär när det kommer till om denna rörelse i sin tur påverkar konkurrensen i någon riktning. Myndigheten för press, radio och tv levererade den 1 september 2015 rapporten *Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst*; rapporten konstaterade att de offentligt finansierade mediernas påverkan på mediemarknaden var såväl positiv som negativ. Positiv i den bemärkelse att de erbjuder ”ett såväl brett som smalt utbud”, negativ i den bemärkelse att ”de konkurrerar om konsumenterna med de aktörer som bedriver kommersiella medieverksamheter”. Konklusionen löd:

Trots den negativa påverkan är det myndighetens sammantagna bedömning, mot bakgrund av det material som vi har tagit del av och analyserat, att public service-bolagen, utifrån sina givna uppdrag, inte agerar på ett sätt som uppenbart hindrar konkurrerande aktörer från att etablera, driva och utveckla sina medieverksamheter.

Medieutredningen har i delbetänkandet lyft vissa svagheter i rapporten, inte minst avsaknaden av egna konkurrensanalyser, exempelvis på områden som de kommersiella aktörerna för fram som bekymmersamma. Till skillnad från det ställningstagande som går att utläsa ur Myndigheten för press, radio och tv:s slutsatser, anser Medieutredningen att det finns flera frågeställningar som kunde ha lett fram till en fördjupad analys inom en rad områden.

Rapporten saknar en rad nödvändiga underlag för att komma till en slutsats om de offentligt finansierade mediernas eventuella konkurrensstörande effekter på marknaden, anser Medieutredningen. Under det samråd Medieutredningen höll med ett antal myndigheter den 19 november 2015 framkom att regeringens expertmyndighet på konkurrensområdet, Konkurrensverket, skulle ha använt andra metoder för att belysa frågorna, om uppdraget gått till dem. De offentligt finansierade medierna kan i kraft av sin storlek antas ha en stor påverkan, såväl som arbetsgivare, uppdragsgivare/inköpare, bidragsförmedlare, forsknings- och utvecklingsaktör samt i andra relevanta roller.

⁵⁶ Dnr Ku 2015:01/2015/44. Resultatet av enkätundersökningen finns även tillgängligt på Medieutredningens webbplats.

I det sammanhaget är det också av intresse hur SVT agerar med sändningsrätter inom ramen för nyhetsverksamheten. Ett exempel på detta var när SVT under hösten 2015 meddelade att man inte avsåg att sända ett kommande prinsdop, trots att sändningsrätten till hovets högtider under många år tillfallit bolaget. I det läget försökte andra produktionsbolag få sändningsrätten till dopet, men när SVT ändrade sig och anmälde intresse fick bolaget tillbaka sändningsrätten.⁵⁷ En fråga att se över är de strategier och den praxis kring sändningsrätter som bolagen lutar sig mot och hur eventuella negativa effekter på det kommersiella medielandskapet kan minimeras.

Samtliga medieaktörer i Sverige är överens om att den stora påverkan på marknaden kommer från de internationella, digitala giganterna. De har på kort tid attraherat såväl användare som annonsörer och som en följd av dessa framgångar åderlätit den svenska annonsmarknaden. Deras försprång när det gäller exempelvis att utveckla algoritmer och den närmast monopolistiska ställning som vissa av dessa aktörer skaffat sig är företeelser som i högsta grad behöver vägas in i en framtida konkurrensutvärdering.

Inför en ny tillståndsperiod bör uppdraget för de offentligt finansierade medierna formuleras så att en sund balans ska råda på mediemarknaden. Som underlag för en sådan omprövning av uppdraget bör regeringen uppdra åt Konkurrensverket att analysera den nuvarande konkurrensituationen mellan de offentligt finansierade medierna, den inhemska kommersiella mediemarknaden och de internationella digitala giganterna.

Till frågor som ännu inte tillräckligt genomgripande belysts men som behöver analyseras hör följande:

- Om den trygga finansieringen skapar en kompetensförskjutning till förmån för de offentligt finansierade medierna och/eller om den ger konkurrensfördelar när det gäller vilka villkor som kan erbjudas för att attrahera nyckelpersoner?
- I vilken utsträckning de offentligt finansierade medieföretagen använder sig av innehåll som kommersiella bolag producerat?
- Huruvida de offentligt finansierade mediernas verksamhet i sociala medier innebär ett gynnande av utländska, kommersiella medieaktörer?
- Om det faktum att det av staten organiserade finansieringssystemet innebär en fördel för de offentligt finansierade medierna, då dessas plattformar upplevs som gratis i jämförelse med många kommersiella mediers plattformar?
- Hur bolagens dominanta ställning som inköpare påverkar såväl större som mindre produktionsbolag?
- Om bolagens unika kapacitet att lägga resurser på FoU i en tid av behov av kraftig och snabb omställning skapar en otillbörlig marknadsfördel?

Med svaren på dessa frågor på plats kommer det att finnas betydligt bättre förutsättningar att formulera uppdrag för de offentligt finansierade medierna inför nästa tillståndsperiod.

⁵⁷ Händelseförloppet redovisades i två Expressen-artiklar den 23 och 25 september 2015 samt i en artikel i tidningen Resumé den 28 september 2015.

En frågeställning att utreda

Ny konkurrensbedömning

En fråga som bör utredas är om det nuvarande uppdraget för de offentligt finansierade medierna är för vagt och om programbolagens verksamhet, utformad utifrån egna tolkningar av uppdraget, riskerar att störa den kommersiella delen av marknaden mer än vad som kan anses vara rimligt. Inför en ny tillståndperiod bör uppdraget formuleras med utgångspunkt från att en sund balans ska råda på mediemarknaden. Som underlag för en sådan omprövning av uppdraget bör regeringen uppdra åt Konkurrensverket att analysera den nuvarande konkurrenssituationen mellan de offentligt finansierade medierna och de kommersiella medieföretagen, såväl svenska som internationella. Möjligen bör en dylik genomlysning ske regelbundet, då tvära kast på mediemarknaden är att vänta under överskådlig tid, givet den kraftiga omstrukturering som branschen för närvarande genomgår.

7.2 Förhandsprövning

I programbolagens anslagsvillkor (inte i sändningstillståndet) används begreppsparat ”kärnverksamhet” och ”kompletterande verksamhet” för att beskriva vad medlen från radio- och tv-avgiften primärt ska användas till. Kärnverksamheten definieras brett och avser för SR att producera och sända radioprogram till allmänheten, för SVT att producera och sända tv-program till allmänheten, medan det för UR omfattar att producera och sända både radio- och tv-program till allmänheten. Med kompletterande verksamhet menas sådant som syftar till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra möjligheterna för allmänheten att tillgodogöra sig denna.

2011 infördes en ny ordning som innebär att nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten och den kompletterande verksamheten som ett programbolag vill lansera ska anmälas till regeringen för godkännande. Bakom denna nya ordning ligger ett meddelande från EU-kommissionen om tillämpningen av reglerna om statsstöd på området radio och tv i allmänhetens tjänst.⁵⁸ Det finns med andra ord en konkurrensaspekt till grund för den nya ordningen. Hittills har dock ingen sådan förhandsanmälan lämnats in från bolagen och i den mediepolitiska debatten har det framförts kritik mot att bestämmelsen i praktiken inte har någon effekt.

Myndigheten för press, radio och tv redovisade 2015 sitt uppdrag att se över systemet med förhandsprövning av nya tjänster. I den rapport som lämnades till regeringen föreslår myndigheten att intressenter ska ges en formaliserad möjlighet att begära en prövning av om en tjänst borde vara föremål för förhandsprövning.⁵⁹

⁵⁸ Prop. 2012/13:164 s. 31–33.

⁵⁹ Myndigheten för press, radio och tv: *Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst*, 2015.

Vid det möte som Medieutredningen hade med ledande företrädare för de offentligt finansierade medierna den 7 januari 2016 beskrev bolagens representanter förhandsprövningen som ett tvång att ansöka om sådant som ingår i sändningstillståndet en andra gång. Samtidigt har ledande företrädare för de svenska kommersiella medierna anfört att formuleringen om vad som ska förhandsprövas är så vid att den öppnar för tolkningar. Ett konkret exempel på en sådan marknadsstörning som togs upp vid Medieutredningens möte med de kommersiella medieföretagen är den recept-sajt som SVT skapat genom att samla alla recept på ett ställe och som i sitt innehåll och utformning ligger mycket nära sajter som drivs kommersiellt och som är beroende av marknadsintäkter.⁶⁰

Det är sålunda viktigt att detaljerna i denna ordning, liksom definitionen av begreppet ”kompletterande verksamhet”, ses över inför en ny tillståndsperiod. Även begreppet ”kärnverksamhet” behöver omformuleras så att det avser måluppfyllnad, något som ska kunna uppnås oavsett distributionsplattform. Vad är ”kärnverksamhet” i en digital framtid? Frågan om en modernare begreppsapparat behandlas vidare i avsnitt 8.

En frågeställning att utreda

Skärpt förhandsprövning?

Med utgångspunkt i en fördjupad konkurrensutredning (se särskild frågeställning om detta) och EU:s regelverk, bör det utredas om det är nödvändigt att skärpa formuleringarna i regelverket för förhandsprövningar av nya tjänster för att säkerställa att offentligt finansierade nysatsningar inte skadar eller helt slår ut kommersiella mediers verksamheter. Begreppsparat ”kärnverksamhet” och ”kompletterande verksamhet” bör också ses över.

7.3 Sändningstillståndens längd

Radio- och tv-lagen stadgar att ett tillstånd att sända ljudradio och tv får förenas med vissa villkor. Länge kom sådana villkor till uttryck i ett avtal mellan regeringen och programbolagen, men i mitten på 1990-talet ändrades systemet så att sändningsrätten kopplades till villkoren i sändningstillstånd som beslutas av regeringen.⁶¹ Den principiella skillnaden är att avtal bara kan träffas om båda parter är överens, medan ett tillstånd beslutas ensidigt av den ena parten. Radio- och tv-lagen stadgar dock att programbolagen ska ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som regeringen avser att förena med tillståndet. Därtill gäller att ett beslut om tillstånd inte får innehålla andra ”programrelaterade villkor” än dem som den sökande har godtagit.⁶² I praktiken handlar det alltså fortfarande om ett avtalsliknande förhållande, där det finns begränsningar för regeringens och riksdagens agerande inbyggt i systemet.

⁶⁰ Framkom vid möte med kommersiella medier den 11 februari 2016. SVT:s receptsajt: www.svt.se/recept/.

⁶¹ Prop. 1995/96:160 s. 82–84.

⁶² 4 kap. 14 § och 10 kap. 5 § radio- och tv-lagen.

Sändningstillstånden ska enligt radio och tv-lagen vara tidsbegränsade; det är regeringen som bestämmer periodernas längd. Sedan 2014 är de sexåriga, från att tidigare ha varit omväxlande tre-, fyra- och femåriga.⁶³ Som skäl för den längre tillståndsperioden angav regeringen att det är väsentligt för programbolagens självständighet och integritet att uppdragens omfattning och inriktning ligger fast under en längre tid. Även andra aktörer på mediemarknaden borde, enligt regeringen, vara betjänta av att villkoren för de offentligt finansierade medierna är långsiktiga och förutsägbara, präglade av tydlighet och sund konkurrens. Samtidigt kunde det enligt regeringen finnas behov av att följa upp och utvärdera om villkoren gett avsedd effekt och därför skulle en översyn göras efter halva tillståndsperioden. Strävan skulle vara att inte göra halvtidsöversynen för omfattande, utan den borde vara framåtsyftande och omfatta ett begränsat antal frågor.⁶⁴

Vid årsskiftet 2016/17 når de innevarande sändningstillstånden för de offentligt finansierade medierna halvtid och under hösten 2016 ska en kontrollstation förberedas. Den ska i sin tur leda vidare till en större översyn inför nästa tillståndsperiod.⁶⁵

Enligt Medieutredningen finns det anledning att ompröva tillståndsperiodens längd inför övergången till en ny, 2020.

En frågeställning att utreda

Kortare tillståndsperioder

Med hänvisning till den hastiga medieutvecklingen kan en lång tillståndsperiod vara negativ för bolagens träffsäkerhet. I dagens medielandskap kan det under en sexårsperiod skapas helt nya, globala aktörer som fullständigt ritar om mediekartan. Inför en ny tillståndsperiod bör en fyraårig tillståndsperiod prövas, som en rimlig avvägning mellan behovet av långsiktiga, överblickbara förutsättningar för de offentligt finansierade medierna och behovet av att flexibelt anpassa styrningen vartefter grundläggande förutsättningar förändras, inte minst för att tillgodose medborgarnas behov.

8 Stärk den granskande demokratifunktionen

Det är en självklarhet att staten i form av regering och riksdag ska hålla sig borta från att styra medier. Oberoendet är avgörande för förtroendet mellan medborgarna och medierna. Samtidigt har de offentligt finansierade mediernas uppdrag utformats med en tydlig viljeriktning från statens sida, att med utgångspunkt i grundläggande demokratiska principer, som alla människors lika värde, styra den redaktionella verksamhetens inriktning. Detta kan förefalla

⁶³ Sedan slutet på 1990-talet har avtalsperioderna haft följande längd: 1997–2001 (fem år), 2002–2006 (fem år), 2007–2009 (tre år – ändrat från sex år), 2010–2013 (fyra år) och 2014–2019 (sex år).

⁶⁴ Prop. 2012/13:164 s. 22–23.

⁶⁵ Uppgifter hämtade från tal av kulturminister Alice Bah Kuhnke på tv-seminariet Spelplanen den 4 februari 2016.

motsägelsefullt, men den praxis som utvecklats innebär att staten inte ska ha synpunkter på det redaktionella innehållet, t.ex. urval, teman och infallsvinklar, men ska kunna förena sändningstillstånd med bestämmelser och riktlinjer om den innehållsliga inriktningen, avseende t.ex. programkategorier och särskilda satsningar riktade till de nationella minoriteterna.

Flera av paragraferna i sändningstillstånden för SR, SVT och UR är placerade under rubriken "Innehållet i sändningarna" och det är sedan lång tid tillbaka i huvudsak samma teman som regleras. I ett par inledande paragrafer behandlas olika mångfaldsaspekter. De teman som behandlas i de följande paragraferna skiljer sig något åt mellan å ena sidan SR och SVT och å andra sidan UR. För de båda förstnämnda behandlas i tur och ordning nyhetsverksamheten, kulturutbudet, barn och unga, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och minoritetsspråk. SR har ett särskilt uppdrag för sändningar till utlandet. För UR nämns i huvudsak samma teman som för de båda andra bolagen, med undantag för nyhetsverksamhet och för att kulturuppdraget är mer kortfattat uttryckt. Däremot har UR ett bredare uppdrag på utbildningsområdet.

Allmänna villkor för nuvarande programverksamhet

Den inledande innehållsparagrafen i de tre sändningstillstånden innehåller flera allmänna villkor för programverksamheten, varav dessa är särskilt intressanta:

- *Ska erbjuda ett mångsidigt programutbud som omfattar allt från det breda anslaget till mer särpräglade programtyper.*

Ger stöd för att verksamheten i SR, SVT och UR ska omfatta både breda och smala program, både Melodifestivalen och Veckans föreställning, både Fotbolls-VM och TV-pucken. Det är samtidigt tydligt att kraven är kopplade till "program" enligt ett traditionellt synsätt och att andra typer av exempelvis interaktiva tjänster inte omfattas.

- *Programverksamheten ska som helhet bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv samt utmärkas av hög kvalitet och nyskapande form och innehåll.*

Kravet på t.ex. kvalitet i verksamheten är inte närmare definierat och i en proposition från början av 1990-talet sägs att det självklart inte går att säga vad som kännetecknar program av hög kvalitet. Det är frågor som i stället måste diskuteras inom programbolagen och med publiken.⁶⁶ Det är dock en återkommande fråga hur kravet på kvalitet ska mätas och utvärderas.⁶⁷ Av de attitydundersökningar som genomförs av de offentligt finansierade medierna framgår att nyheter, trafikinformation, väder, lokala nyheter och politik/samhälle värderas högt, medan bl.a. mode, trädgård, teater, film och musik värderas lägre.⁶⁸ Detta återspeglar dock inte hur programbolagen

⁶⁶ Prop. 1991/92:140 s. 55.

⁶⁷ Möjligheten att mäta och utvärdera kvalitet i programverksamheten diskuteras bl.a. i arbetsrapport nr 97/2000 från JMG, Göteborgs universitet. Rapporten har skrivits av Liselotte Englund och heter *Kvalitetseffektivitet i Public service-radion*.

⁶⁸ SR Public service-redovisning för 2014 s. 102–103 och SR Public service-redovisning för 2015 s. 108.

fördelar kostnader och sändningstid på olika programkategorier (se tabell 3 och 4).

- *Programmen ska utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet. Programutbudet ska spegla förhållanden i hela landet och den variation som finns i befolkningen samt som helhet präglas av folkbildningsambitioner.*
Omfattar ett icke siffersatt speglingsansvar för hela landet. Dessa villkor för hela programverksamheten att spegla hela landet kan jämföras med villkoren för nyhetsverksamheten i hela landet (se nedan), som inte har samma formulering.
- *Ska beakta programverksamhetens betydelse för den fria åsiktsbildningen och utrymme ska ges för den fria åsiktsbildningen och utrymme ska ges åt en mångfald av åsikter och meningyttringar.*
Denna inriktning stöds av radio- och tv-lagens bestämmelse om att ett tillstånd kan förenas med villkor som innebär att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt och med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda.

Det är också i radio- och tv-lagen som en annan omtalad och viktig bestämmelse är formulerad. Enligt 5 kap. 1 § och 14 kap. 1 § ska den som sänder tv eller radio se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statskicketets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.⁶⁹ SR skriver på sin webbplats att programmen som helhet ska präglas av demokratins grundidéer och principen om alla människors lika värde. Företaget ska till exempel ta ställning för fri åsiktsbildning och ta avstånd från eller bemöta uttalanden som strider mot dessa grundidéer. Att hävda principen om alla människors lika värde innebär, enligt SR, bland annat att ta avstånd från rasism liksom all form av diskriminering.⁷⁰

Då och då uppstår det debatter om hur denna lagreglerade demokrati-bestämmelse förhåller sig till det krav på opartiskhet och saklighet som ingår i sändningstillstånden och som har följande lydelse:

- *Sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i tv/radio.*

Kritiken mot programbolagen handlar både om att de med hänvisning till demokrati-bestämmelsen i radio- och tv-lagen utestänger kritiska debattröster och om att bolagen med hänvisning till kravet på opartiskhet förbjuder medarbetare att ta politisk ställning. Ett exempel på det förstnämnda var när debattprogrammet *Hur mycket rasism tål Sverige?* i SR och programledaren Alexandra Pascalidou våren 2014 kritiserades för partiskhet av en av

⁶⁹ I prop. 2012/13:164 s. 39 betonar regeringen "att SR, SVT och UR genom sin särskilda ställning och sitt programutbud har en större möjlighet än andra medieföretag att påverka attityder och skeenden i samhället, och att det därför är naturligt att högre krav ställs på programverksamheten i allmänhetens tjänst".

⁷⁰ Uppgift hämtad i februari 2016 från SR:s webbplats *Om Sveriges Radio*, begreppet Mångfald.

debattdeltagarna, Alice Teodorescu, politisk redaktör på Göteborgs-Posten. Enligt kritiken släpptes inte debattörer med en annan grundsyn fram av programledaren.⁷¹ Ett exempel på det sistnämnda var när statsvetaren Ulf Bjereld samma vår kritiserade SR för att använda opartiskheten som en tvångströja när bolaget beslutade att Soran Ismail inte fick medverka som programledare efter att han hade varit öppen med sina åsikter om ett riksdagsparti.⁷²

Inför en ny tillståndsperiod bör det övervägas om det bör tydliggöras att demokratibestämmelsen är överordnad kravet på opartiskhet i sändningstillståndet.

Nyhetsverksamhet

Av sändningstillstånden för SR och SVT framgår att nyhetsverksamheten, som inte ska likställas med allmänproduktionen, ska bedrivas så att en mångfald i nyhetsurval, analyser och kommentarer kommer till uttryck i olika program. I anslagsvillkoren för SVT preciseras villkoret på så sätt att det där anges att nyhetsverksamheten ska bedrivas så att de olika självständiga nyhetsredaktionerna inom företaget oberoende av varandra kan fatta beslut med skilda perspektiv. Det är dessa bestämmelser som gör att SVT fortfarande har två nyhetsredaktioner i form av Rapport och Aktuellt.⁷³

Sändningstillstånden stadgar även att respektive programbolag ska ”granska myndigheter, organisationer och företag som har inflytande på beslut som rör medborgarna” samt ”spegla verksamheten inom sådana organ och inom andra maktsfärer”. Denna bestämmelse motsvarar den s.k. granskningsfunktion som identifierats som en central demokratisk uppgift för medierna och som presstödspolitiken haft som ett grundläggande motiv för statliga stödåtgärder på dagstidningsområdet.⁷⁴

Nyhetsverksamheten i SR och SVT har också ett eget speglingsuppdrag. ”Nyhetsförmedling och samhällsbevakning ska ha olika perspektiv, så att händelser speglas utifrån olika geografiska, sociala och andra utgångspunkter.” Ett tillägg för enbart SVT är att företaget ”ska sända regionala nyhetsprogram”.

Det kan diskuteras var gränsen går mellan regional och lokal nyhetsbevakning, särskilt som programbolagen nyligen valt att ändra namnet på sina regionala nyheter till lokala nyheter. Ett regionalt nyhetsprogram har normalt ett övergripande anslag men innehåller också inslag från enskilda orter, men för att nyhetsbevakningen ska kunna kallas lokal bör det, enligt Medieutredningens bedömning, handla om en reguljär, bred bevakning av varje kommun, landsting, storföretag eller andra maktcentra i det aktuella området.

Det finns inget formellt som hindrar SVT från att bedriva en sådan lokal bevakning, men i och med att det uttryckligen anges att bolaget ska sända

⁷¹ Artikel på svd.se publicerad den 3 februari 2014.

⁷² Artikel på aftonbladet.se publicerad den 13 februari 2014.

⁷³ För politiska uttalanden om separata nyhetsredaktioner i SVT, se t.ex. prop. 1995/96:161 s. 7. Där beskrivs hur man resonerade när TV2 startade 1969/70.

⁷⁴ För en redovisning av motiven för presspolitiken, se SOU 2013:66 s. 325–329.

regionala nyhetsprogram finns en risk att det utgör ett tak för ambitionerna. Vid det möte som Medieutredningen höll med ledande företrädare för de offentligt finansierade medierna den 7 januari 2016 konstaterades att SR och SVT inte tolkar sina uppdrag som att de har ansvar för att bedriva en lokal nyhetsbevakning. Programbolagen är dock försiktigt positiva till ett dylikt uppdrag men om det ska formuleras behöver det enligt bolagen åtföljas av nya ekonomiska resurser från avgiftsmedlen.⁷⁵ Medieutredningen har diskuterat frågan om lokal nyhetsbevakning även med de kommersiella medierna och det finns också bland dem en viss beredskap att utöka den journalistiska bevakningen om det finns ett mediestöd med den inriktningen.⁷⁶

Kulturutbud

SR och SVT har med ett undantag identiska villkor för sitt kulturutbud, medan UR har ett uppdrag som i huvudsak är likartat. Dessa villkor utgår från fem olika perspektiv:

- *SR/SVT ”ska erbjuda ett mångsidigt kulturutbud som ska fördjupas, utvecklas och vidgas”.*
Här förenas mångsidigheten med flera riktningssamtal. Det framgår dock inte hur dessa ska återrapporteras eller följas upp.
- *SR/SVT ”ska bevaka, spegla och kritiskt granska händelser på kulturlivets olika områden i Sverige och i andra länder”.*
Detta är ett krav på nyhetsverksamhet inom kulturområdet.
- *SR/SVT ”ska, på egen hand och i samarbete med utomstående producenter och utövare i det svenska kulturlivet, svara för en omfattande produktion av kulturprogram i vid mening. Särskild vikt ska läggas vid dramaproduktion.”*
Dessa villkor är i viss grad preciserade i de båda bolagens anslagsvillkor där det bl.a. sägs att SR/SVT i dialog med externa produktionsbolag ska ”säkerställa att företagets organisation för inköp och beställning av extern produktion präglas av tydlighet”. I anslagsvillkoret för SR sägs vidare att bolaget ”ska bedriva konserthusverksamhet i Berwaldhallen genom Sveriges Radios symfoniorkester och Radiokören”. Som ett tillägg anges att ”kvaliteten i dessa verksamheter ska stärkas”. En annan känd programverksamhet inom SR, Radioteatern, nämns däremot inte i något av dokumenten.
- *SR/SVT/UR ”ska spegla de (många) olika kulturer (och kulturyttringar) som finns i Sverige.” (...)* ”Innehålla program från olika delar av världen”.
Dessa uppdrag ligger nära det allmänna uppdraget om att programverksamheten som helhet ska bedrivas utifrån bl.a. ett mångfaldsperspektiv, utan att nämna det jämställdhetsperspektiv som också ska präglade verksamheten i sin helhet.
- *SR/SVT ”ska göra föreställningar, konserter och andra kulturhändelser tillgängliga för hela publiken genom samarbeten med kulturinstitutioner samt fria kulturproducenter på skilda kulturområden i hela Sverige”.*

⁷⁵ Framkom vid mötet den 7 januari 2016.

⁷⁶ Framkom vid mötet den 11 januari 2016.

Tonvikten ligger här på samarbeten med kulturlivet i hela landet, medan medborgarna i det här sammanhanget refereras till som ”publik”, vilket kan resa frågan om hur detta uppdrag förhåller sig till det allmänna speglingsuppdraget. Det är i sammanhanget också intressant att jämföra uppdraget att vara en aktiv kulturaktör, och visionen att vara landets ”ledande kulturskapare”⁷⁷, med uppdraget att kritiskt granska kulturhändelser.

Att de offentligt finansierade medierna bedriver egen musikverksamhet – i form av Berwaldhallen, Radiokören och Radiosymfonikerna – är en kvarleva från en tid då detta var det enda sättet att förmedla viss typ av musik, att skapa den själv. I dag finns inte dessa begränsningar och det ursprungliga syftet kan därmed sägas vara borta. Med en anpassning till dagens situation skulle dessa verksamheter ha en naturligare hemvist inom kulturpolitiken, i stället för att vara kvar inom det mediepolitiska området, som ett indirekt kulturpolitiskt stöd.

Även på teaterområdet kan det lämpliga med nuvarande modell ifrågasättas. I samband med att Stina Oscarson lämnade uppdraget som chef för Radioteatern i maj 2014 fördes en intressant och viktig debatt om huruvida teatern skulle betraktas som en redaktion – med krav på opartiskhet – eller en teater – med uppdraget att bedriva en verksamhet med konstnärlig kvalitet.⁷⁸ Även detta kan tala för att de offentligt finansierade medierna inte är rätt plats för att vara huvudman för kulturell och konstnärlig verksamhet utan att det ska ske i andra former.

På en punkt har SVT ett eget, särskilt uppdrag. Enligt sändningstillståndet ska bolaget ”bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion.” Det är en formulering som rymmer flera olika möjligheter. Så länge den svenska filmpolitiken kom till uttryck i form av ett filmavtal har SVT deltagit som part i avtalet. I praktiken har avtalet omfattat två typer av åtaganden. Dels ett årligt bidrag till Filminstitutet som en av flera finansiärer av de filmpolitiska stöden, dels ett s.k. garantiåtagande som innebär att SVT åtagit sig att använda ett minsta angivet belopp för samproduktion, medfinansiering och köp av visningsrätter vad gäller nya svenska filmer.⁷⁹

När det nuvarande filmavtalet löper ut vid årsskiftet 2016/2017 kommer det inte att ersättas med ett nytt, utan ersättas med en modell där staten tar ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken.⁸⁰ I sitt remissvar på förslaget om en ny filmpolitisk modell skriver SVT att bolaget kommer att ompröva på vilket sätt man bäst kan bidra till svensk film. Det konstateras också att det inte finns något underlag eller förslag om att radio- och tv-avgiftsmedel ska öronmärkas eller överföras till annan part, vilket bolaget ser som mycket positivt.⁸¹ Enligt den filmpolitiska proposition som nyligen lämnats kommer regeringen inför nästa tillståndperiod att analysera vilka krav som bör ställas i sändnings-

⁷⁷ SR Public service-redovisning för 2015 s. 10.

⁷⁸ Nyhetsartikel i Dagens Nyheter den 12 maj 2014: *Stina Oscarson starkt kritisk till SR efter avgången.*

⁷⁹ SVT:s nuvarande åtagande framgår av 16 § i 2013 års filmavtal.

⁸⁰ *Framtidens filmpolitik* (Ds 2015:31).

⁸¹ SVT:s remissvar på Ds 2015:31.

tillståndet respektive anslagsvillkoren när det gäller SVT:s ansvar för utvecklingen av svensk filmproduktion.⁸²

På filmmarknaden agerar SVT i en kommersiell kontext med utgångspunkt i ställningstagandet att avgiftsbetalarna ska få ut så mycket som möjligt för sina pengar. Detta sker bl.a. i form av att man tillförsäkrar sig rättigheter som exploateras kommersiellt. Programbolagets argument för det förfaringsättet är att detta ger mer pengar till verksamheten. Med ett annat perspektiv bör SVT, som har sin finansiering säkrad, se till att göra materialet fritt tillgängligt och sprida det som skapats till så många som möjligt. Inför en ny tillståndperiod bör tolkningen av uppdraget på området ses över, inte minst mot bakgrund av de eventuella konsekvenser detta har på den kommersiella delen av marknaden. Även när det gäller SR:s och SVT:s dubbla roller som aktiva kulturskapare och granskare av samma kulturlandskap är det intressant att se närmare på dagens modell och praktiker.

Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

Sändningstillstånden för alla tre programbolagen stadgar att behoven hos personer med funktionsnedsättning ska beaktas. Ambitionsnivån när det gäller möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att tillgodogöra sig utbudet ska höjas och tillgängligheten förbättras. Det långsiktiga målet är att hela utbudet görs tillgängligt för alla medborgare. Tillgängligheten till program för barn och unga ska prioriteras. Alla tre programbolagen ska fortsatta prioritera god hörbarhet, bl.a. genom att vid utformningen av sändningarna beakta att bakgrundsljud kan försämra möjligheten för personer med hörselnedsättning att ta del av utbudet. Program ska även produceras för särskilda målgrupper.

Ett särskilt inlag inom ramen för detta uppdrag är kravet på dialog med berörda grupper. Vidare sägs att programbolagen sinsemellan får fördela ansvaret för olika insatser i fråga om program om och för personer med funktionsnedsättning. Denna bestämmelse kompletteras i anslagsvillkoren med att bolagen ska träffa överenskommelser sinsemellan rörande insatser för personer med funktionsnedsättning och sända dessa till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) och till Myndigheten för press, radio och tv innan verksamhetsåret börjar.

I sändningstillstånden för SVT och UR hänvisas även till ett särskilt regeringsbeslut om krav på tillgänglighet. Beslutet innehåller krav på tillgänglighet till tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning i SVT och UR under åren 2014–2016. Kraven är utformade som kvoter för programbolagens tillgängliggörande av program genom textning, tecken-språkstolkning, och syntolkning. Samtliga programtjänster som sänds i marknätet, via satellit och genom trådsändning, omfattas. Programtjänsterna ska tillgängliggöras i samtliga tillgänglighetstjänster om tekniska förutsättningar för distribution av tjänsten finns. Kraven gäller tv-sändningar på svenska. Utöver detta ska tjänsten uppläst text erbjudas i alla direktsända program med översättningstext i SVT:s och UR:s samtliga programtjänster. Kraven är successivt ökande och landar 2016 på att 100 procent av icke

⁸² *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik* (prop. 2015/16:132 s. 39).

direktsända program ska textas, 65 procent av direktsända program ska textas, 1,5 procent ska teckenspråkstolkas och 1,5 procent syntolkas.⁸³

Vid det möte som Medieutredningen höll med intresseorganisationer och berörda myndigheter i augusti 2015 framkom bl.a. att politiska sÄrlösningar för funktionsnedsatta riskerar att skapa en form av stigmatisering, vilket kan tala för mer universella mediepolitiska lösningar. I underlag som inkommit till Medieutredningen från intresseorganisationerna lyfts de offentligt finansierade mediernas särskilda och angelägna ansvar att gå i täten för ökad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning – och att det här krävs ett större åtagande från programbolagen (parat med en politisk handlingskraft). Samtliga underlag finns arkiverade hos Medieutredningen och bör kunna användas som underlag för en kommande utredning kring sändningstillstånd.

I sina public service-redovisningar beskriver programbolagen hur de arbetar med villkoret om tillgänglighet för funktionsnedsatta. Det finns dock en diskrepans mellan bolagen och Granskningsnämnden i uppfattningen om måluppfyllelse av detta villkor. Nämnden efterfrågar utvecklade redovisningar för att kunna bedöma måluppfyllelsen kommande år. Rörande det särskilda tillgänglighetskrav som finns för SVT och UR för år 2014–2016 bedömde Granskningsnämnden för 2014 att SVT inte uppfyllt kravet avseende uppläst text, och inte redovisat på ett sådant sätt att det framgår om kraven är uppfyllda när det gäller textning av direktsända program, teckenspråkstolkning och syntolkning. Medieutredningen utgår från att detta hanteras nogsamt av Regeringskansliet inför det beslut om tillgänglighetskrav som ska lämnas för perioden 2017–2019. Även från intresseorganisationerna upplevs vissa behov som inte fullt ut tillgodosedda, bl.a. anser de att SVT och UR inom ramen för en generell strävan att utveckla samtliga tillgänglighetstjänsters kvalitet och användbarhet utifrån ett brukarperspektiv, bör ägna tjänsten uppläst text särskild uppmärksamhet.

Minoritetsspråk

Under rubriken minoritetsspråk anges i sändningstillstånden för SR, SVT och UR att programbolagens samlade programutbud på de nationella minoritetsspråken samiska, finska, meänkieli och romani chib – för SVT och UR även teckenspråk – sammantaget ska öka årligen jämfört med 2013 års nivå. Ökningen ska vara betydande. Programbolagen ska även erbjuda ett utbud på det nationella minoritetsspråket jiddisch och andra minoritetsspråk. Vidare ska bolagen ha en dialog med de berörda minoritetsgrupperna. I uppdraget om barn och unga anges att programbolagen ska ta hänsyn till de språkliga behoven hos barn och unga som tillhör språkliga eller etniska minoriteter eller är teckenspråkiga.

På motsvarande sätt som för tillgänglighetsområdet (se ovan) får SR, SVT och UR sinsemellan fördela ansvaret för olika insatser på minoritetsspråksområdet. Överenskommelser om detta ska skickas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) och Myndigheten för press, radio och tv innan verksamhetsåret börjar. I de dialoger som Medieutredningen haft med företrädare för de nationella minoritetsspråken, bl.a. vid det möte som hölls den 24 november

⁸³ De nya bestämmelserna bygger på förslag i prop. 2012/13:164 s. 71–77.

2015, har kritik riktats mot att de offentligt finansierade medierna på detta sätt kan fördela uppdraget sinsemellan utan möjlighet för dem som direkt berörs av insatserna att i praktiken påverka utfallet. Detta ses som hämmande för utbudsutvecklingen och i praktiken grumlande för ansvarsförhållandena.

Kritik framfördes också om att programbolagen brister i måluppfyllnad. Det handlar inte bara om omfång och innehåll av det riktade utbudet utan också om hur grupperna framställs i övrigt programutbud. Bilden av minoriteterna upplevs som stereotyp och skev. En negativ framställning resulterar i att förträdare väljer bort att medverka, vilket i sin tur resulterar i att de osynliggörs. Detta var någonting som särskilt lyftes av de judiska organisationerna. Företrädarna för minoritetsorganisationerna var överens om att redaktionerna har bristande kompetens på området, men framhöll UR som ett gott exempel på hur det är möjligt att samverka inför och under programproduktion.⁸⁴

I underlag till Medieutredningen från företrädare för de nationella minoriteterna lyfts att de offentligt finansierade medierna fyller en mycket viktig funktion med sin programverksamhet på nationella minoritetsspråk. Utöver SR:s, SVT:s och UR:s utbud på området finns inget eller litet utbud att tillgå inom etermedia. Enligt Medieutredningen är det därför viktigt att värna detta uppdrag, både som villkor och som medieförsörjning, trots den kritik och åsikter som minoritetsorganisationerna för fram rörande genomförandet och om hur programverksamheten på detta område kan och bör stärkas och förbättras. Vissa synpunkter är återkommande och har tagits upp av minoritetsorganisationerna, t.ex. i samband med utredningar inför förnyade sändningstillstånd. Samtliga underlag från minoritetsorganisationerna finns arkiverade hos Medieutredningen och bör kunna utgöra ett underlag för den kommande utredningen.

I public service-redovisningarna beskriver programbolagen hur de under året arbetat med uppdraget om minoritetsspråk. Baserat på bolagens delvis olika uppdrag och verksamhet finns i viss mån olika målsättningar för utbudet på minoritetsspråk för respektive språkgrupp. Sammantaget menar bolagen att de under 2015 uppfyller kravet i sändningstillståndet om en sammantagen ”betydande ökning” av utbudet på de nationella minoritetsspråken och teckenspråk.

Det finns rörande villkoret om minoritetsspråk en diskrepans mellan programbolagens uppfattning om framgången i uppdragets genomförande och mottagargruppernas upplevelse av densamma, och även i Granskningsnämndens bedömning av måluppfyllelsen. Granskningsnämndens bedömning för 2014 är att programbolagen inte uppfyllt kravet avseende en sammantagen betydande ökning av det samlade programutbudet på finska, samiska, meänkieli, romani chib och teckenspråk. Nämnden anser även att bolagen inte uppfyllt kravet på särskild hänsyn till behoven hos barn och unga som tillhör språkliga eller etniska minoritetsgrupperna eller som är teckenspråkiga när det handlar om barn- och unga i språkgruppen romani chib.

⁸⁴ Framkom vid möte med företrädare för de nationella minoritetsspråken den 24 november 2015.

Den kommande utredningen bör ta ett grundligt grepp kring uppdraget om minoritetsspråk – i nära dialog med minoritetsorganisationerna.

Utländska användare

Ett relaterat område är de offentligt finansierade mediernas ansvar för sändningar riktade till utländska användare. Av sändningstillståndet för SR framgår att dessa program ska ge dels svenskar som befinner sig utomlands, dels utländska användare, möjlighet att få information om och upprätthålla kontakt med Sverige. ”Programmen bör syfta till att ge kunskap om Sverige och bidra till förståelse för det svenska samhället”.

I en tid då det enligt många säkerhetspolitiska bedömare sprids propaganda från främmande makt – exempelvis från Ryssland på såväl ryska som på svenska – väljer Sveriges Radio att lägga ner de webbaserade sändningarna på ryska. Kort- och mellanvågssändningarna, bl.a. på ryska, lades ner redan 2010. Den nya kontext av psykologisk krigföring som vi kan se i dag väcker frågor om det demokratiska behovet av oberoende rapportering till utländska användare och om ansvaret för denna typ av rapportering bör tydliggöras i de offentligt finansierade mediernas uppdrag.⁸⁵

Medie- och informationskunnighet

Medborgarnas behov av kunskap och färdigheter om medier och information, teknik och algoritmer för att förstå och kunna vara delaktiga i den nya, digitaliserade demokratin ökar. I en tid då antidemokratiska krafter använder ryktesspridning och propaganda i syfte att destabilisera demokratin, då våldsbejakande grupper skickligt exploaterar de nya digitala möjligheterna för att rekrytera, ofta unga, människor får medie- och informationskunnighet (MIK) en för demokratins utveckling central roll. Staten har i dag lika tunga skäl för att satsa massivt på MIK som på läskunnigheten under 1800- och 1900-talen. Ett sätt för staten att axla delar av detta ansvar vore att formulera ett tydligt uppdrag om en omfattande digital folkbildningsinsats i kommande styrdokument för offentligt finansierade medier. Om det inte är aktuellt med en sammanslagning av de tre bolagen bör det utredas om UR bör få ett uppdrag med den föreslagna inriktningen och med motsvarande omfördelning av avgiftsmedel.

Forskning och utveckling

Genom sin grundfinansiering från avgiftssystemet har offentligt finansierade medieföretag rimligen bättre förutsättningar än andra aktörer i medielandskapet att avsätta resurser (finansiella och personella) för ett långsiktigt målinriktat forsknings- och utvecklingsarbete vad gäller allt från metoder, koncept och processer till exempelvis att utveckla vassa individualiseringsalgoritmer. För att detta inte ska påverka den kommersiella mediemarknaden negativt krävs en översyn av nuvarande villkor för de offentligt finansierade medierna för att tillförsäkra alla aktörer på mediemarknaden tillgång till de resultat som tas fram. Inför en ny tillståndperiod bör det därför utredas på vilket sätt

⁸⁵ Den nya kontexten med psykologisk krigföring beskrivs i rapporten *Säkerhetspolisen 2015*.

programbolagen bör arbeta strategiskt med immaterialrättsfrågor. En fråga att särskilt väga in är huruvida resultat som skapats med avgiftsfinansiering bör spridas till alla aktörer i medielandskapet som kan anses arbeta i allmänhetens tjänst.

Nyproduktion, repris och arkivmaterial

Fördelningen av programtiden på nyproduktioner respektive repris samt hur programbolagen hanterar sitt arkivmaterial bör också prövas av den utredning som ska ge underlag för en ny tillståndsperiod. Det är flera viktiga aspekter som berörs för såväl programbolagen, avgiftsbetalarna och konkurrerande medier.

De nuvarande sändningstillstånden innehåller krav på en ”omfattande nyproduktion” för barn och unga i URs sändningstillstånd och ett krav på ”omfattande nyproduktion” och ”egen produktion” av program i olika genrer för barn och unga för SR och SVT. Liknande formuleringar finns inom kulturområdet för SR och SVT.

I den senaste propositionen på området ansåg regeringen att det inte finns något som hindrar programbolagen att återanvända äldre material i sin verksamhet. Enligt regeringen är det därför naturligt att bolagen digitaliserar och tillgängliggör arkivmaterial i den utsträckning bolagen anser det publicistiskt motiverat utifrån sina respektive uppdrag. Samtidigt har SR och SVT ett ansvar att göra arkiv och tidigare produktioner tillgängliga för allmänheten, som en gång har finansierat produktionerna via radio- och tv-avgiften. SR tillgängliggör program och klipp ur arkivet via internettjänsten SR Minnen och SVT lanserade i april 2013 en utökad arkivtjänst på internet, kallad Öppet arkiv. Regeringen såg positivt på detta arbete, som borde utvecklas vidare under tillståndsperioden 2014–2019.⁸⁶

I sin public service-redovisning för 2015 beskriver SVT att förstasändningarna totalt sett står för 37 procent och repriserna för 63 procent av sändningstiden. Antalet tillgängliga timmar i Öppet arkiv, som omfattar programmaterial från slutet av 1950-talet till halvårsskiftet 2005, har ökat från 500 timmar (2013) till 5 322 timmar (2015).⁸⁷ Den nuvarande regleringen på detta område är som sagt förhållandevis öppen, utan detaljerade riktlinjer. Det finns från Medieutredningens sida inte heller någon önskan om striktare eller mer detaljerade bestämmelser i kommande sändningstillstånd, men det finns ändå anledning att pröva vilken avvägning mellan olika intressen – statens, programbolagens, avgiftsbetalarnas och konkurrerande mediernas – som ger bäst resultat.

Det har visserligen skett en svag ökning av andelen förstasändningar mellan åren 2014 och 2015 men det finns ändå anledning att – med utgångspunkt i avgiftsbetalarnas behov av nyproducerat kvalitativt och oberoende innehåll och play-tjänsternas ökade popularitet – se över strategierna. Denna fråga bör också hanteras av den utredning som ska förbereda en ny tillståndsperiod.

⁸⁶ Prop. 2012/13:164 s. 77–79.

⁸⁷ SVT Public service-redovisning för 2015 s. 23–24.

Dagens programproduktion

Inom ramen för det breda uppdraget att producera och sända radio- och tv-program till allmänheten ryms det i praktiken ett stort antal verksamhetsgrenar i SR, SVT och UR. Under arbetet med denna promemoria har Medieutredningen valt att inte begära ut uppgifter om en mer detaljerad kostnadsfördelning från programbolagen då detta är en uppgift för den kommande utredningen, utan analysen baseras på det material som bolagen själva väljer att offentliggöra och som finns öppet tillgängligt i form av public service-redovisningar och årsredovisningar. Inför en ny tillståndsperiod är det dock angeläget med en närmare genomlysning av verksamheterna i SR, SVT och UR för att på så sätt kunna ställa statens kommande villkor i relation till hur verksamheten bedrivs i dag. En sådan genomlysning sker naturligt i samband med en eventuell sammanslagning av de tre bolagen (se avsnitt 6.1), men om en sådan inte kommer till stånd är det ändå angeläget att verksamheterna genomlysas för att bedöma hur avgiftsbetalarna får bäst valuta för sina insatta medel.

I tabell 1 redovisas hur verksamheternas totala kostnader fördelas på personal, sändningskostnader, externa kostnader och avskrivningar. Uppgifterna avser 2014.

Tabell 1 Företagens kostnader fördelat på personal, distribution, externa kostnader och avskrivningar (mnkr), 2014

Kostnader 2014	SR	SVT	UR
Kostnader för personal,	1 300 (50 %)	1 673 (36 %)	160 (43 %)
Distribution/sändning	247 (10 %)	301 (7 %)	2 (1 %)
Övriga externa kostnader (köp av visningsrätter, utlägg av produktion)	991 (38 %)	2 554 (55 %)	194 (53 %)
Avskrivningar	61 (2 %)	99 (2 %)	13 (3 %)
Totalt	2 598 (100 %)	4 633 (100 %)	368 (100 %)

Källa: SR Årsredovisning 2014 s. 19, SVT Årsredovisning för räkenskapsåret 2014 s. 8, UR Verksamhetsberättelse med årsredovisning 2014 s. 19.

Av tabell 1 framgår att externa kostnader upptar en betydande del av utgifterna, men att det skiljer sig en del mellan programbolagen. Både SVT och UR har större externa kostnader än kostnader för egen personal, medan det motsatta gäller för SR. Att öka de kostnader som går direkt till utomstående enskilda personer eller produktionsbolag har t.ex. varit ett uttalat mål för SVT de senaste åren.⁸⁸

Medieutredningens bedömning, efter att ha tagit del av bl.a. bolagens årsredovisningar, är att lönenivåerna för de ledande befattningshavarna i de offentligt finansierade medieföretagen är högre än i många statliga myndigheter och andra medieföretag, men lägre jämfört med de lönenivåer som gäller i flera statliga bolag. Enligt Medieutredningen är det även värt att notera att ersättningsnivåerna för styrelserna i de offentligt finansierade medierna är relativt höga jämfört med motsvarande funktioner i andra statligt styrda verksamheter inom medie- och kulturområdet. En kommande utredning bör ta

⁸⁸ SVT Public service-redovisning 2015 s. 45.

ovan förda resonemang i beaktande när den ska bedöma hur avgiftsbetalarna får bäst valuta för sina insatta medel.

I tabell 2 redovisas hur kostnaderna för programproduktionen förhåller sig till övriga kostnader i respektive företag. Uppgifterna är hämtade från public service-redovisningarna för 2015.

Tabell 2 Verksamheternas kostnader fördelat på programproduktion, distribution, investeringar, gemensamt, m.m. (mnkr och andel), 2015

Kostnader 2015	SR	SVT	UR
Programproduktion, broadcast	1 728 (64 %)	3 600 (70 %)	282 (78 %)
Programproduktion, internet	-	275 (6 %)	-
Distribution	219 (8 %)	287 (6 %)	3 (1 %)
Övriga/Gemensamma kostnader	752 (28 %)	775 (16 %)	77 (21 %)
Sidoverksamhet	12 (0,4 %)	65 (1,4 %)	-
Totalt	2 711 (100 %)	4 728 (100 %)	362 (100 %)

Källa: SR Public service-redovisning för 2015 s.117–118, SVT Public service-redovisning för 2015 s. 57 och UR Public service-redovisning för 2015 s. 46.

Det visar sig att programproduktionen står för en betydande del av kostnaderna och omräknat till kärnverksamhet (produktion och distribution) är dominansen än större. Samtidigt har den tekniska utvecklingen möjliggjort betydande kostnadsbesparingar. Som Medieutredningen visat i delbetänkandet har produktionskostnaden minskat med 40 procent för SVT och andra stora tv-producenter som tack vare digital överföring via hyrd svartfiber inte längre behöver använda OB-bussar eller dyra satellituppkopplingar.⁸⁹

När det gäller de övriga och gemensamma kostnaderna i respektive bolag betonar samtliga att den posten inte enbart omfattar traditionella overheadkostnader utan om alla de kostnader som inte kan fördelas på enskilda program eller verksamheter. Skillnaden mellan hur mycket bolagen lägger på dessa gemensamma kostnader är dock noterbar. Analysen försvåras samtidigt av att det inte finns jämförelsetal att utgå från och att bolagen använder delvis olika redovisningsmetoder.⁹⁰ I public service-redovisningen för 2015 poängterar t.ex. SR att man i sin redovisning fört samman traditionella overheadkostnader med kostnader för funktioner som till stor del kan hänföras till programverksamheten, t.ex. marknadsföring, kommunikation, investeringar och teknik.

⁸⁹ SOU 2015:94 s. 56.

⁹⁰ I prop. 2012/13:164 s. 91–93 konstaterar regeringen att programbolagen ska åläggas att i samverkan åstadkomma en så långt som möjlig gemensam redovisningsform samt att definiera och operationalisera centrala begrepp i sändningstillstånd och anslagsvillkor. I Public service-redovisningen för 2015 s. 6 skriver SVT att upplägg och disposition till stora delar är samordnad med SR och UR, men att det både finns skillnader i uppdragen och hur de tolkas och därför finns det fortfarande olikheter i redovisningarna.

Den stora kostnaden för programproduktionen kan i sin tur delas upp i flera kategorier. Myndigheten för press, radio och tv har uppdraget att rapportera om hur programutbudet i svenska medier utvecklas och som ett led i det arbetet redovisas varje år en rapport som visar på trender i radio- och tv-mediernas utbud. Den senaste rapporten, *Svenskt medieutbud 2015*, har tagits fram av Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet (JMG) under ledning av professor Kent Asp.⁹¹ I rapporten går det bl.a. att följa hur det informations- respektive underhållningsinriktade utbudet har utvecklats i SR och SVT.

En jämförelse mellan myndighetens rapport och de uppgifter som de båda programbolagen själva redogör för i sina Public service-redovisningar tyder på att indelningen i kategorier och hur olika program har klassificerats skiljer sig åt en del, men i huvudsak är bilderna likartade när det gäller hur liten andel som utgörs av nyheter (se nedan). En fördel med rapporten är att den redovisar trender för åren 2005–2015 (SVT) och 2012–2015 (SR). För SVT1 och SVT2 gäller att nyhetsprogrammen har minskat i det totala utbudet, men har ökat på bästa sändningstid (nyhetstimmen). Med tanke på den ökande användning av play-funktionen kan det ses som bekymmersamt att den totala andelen nyheter i utbudet minskar. För SR har en utökad sändningstid (dygnet runt) fört med sig att det nyhetsinriktade utbudet minskat andelsmässigt, men ökat i antal timmar. Förändringarna uppges dock vara små under den undersökta perioden.⁹² SVT genomförde 2015 en stor förändring av sitt nyhetsutbud. Antalet nyhetsredaktioner runt om i landet utökades till 33 stycken och ett 70-tal reportrar anställdes.⁹³

Programbolagens egna redovisningar har fördelen att de omfattar både kostnader och utbud för olika programkategorier. I tabell 3 redovisas en dessa uppgifter för SVT. Av de olika programtyperna som redovisas är nyhetsförmedlingen och faktaprogrammen av särskilt mediepolitiskt intresse. Uppgifterna i tabellen är hämtade från public service-redovisningen för 2014 då den var mer detaljerad. Av redovisningen för 2015 framgår dock att det skett mycket små förändringar jämfört med 2014.

⁹¹ Myndigheten för press, radio och tv: *Svenskt medieutbud 2015*, publicerad i mars 2016.

⁹² *Svenskt medieutbud 2015* s. 9 och 15.

⁹³ SVT Public service-redovisning för 2015.

Tabell 3 SVT – kostnader (andel) och utbud (andel av total sändningstid) för olika programproduktioner, 2014

Programproduktioner i SVT 2014	Kostnad (procent)	Utbud (procent av total tid)
Nyheter	23 %	9 %
Samhällsfakta	10 %	12 %
Vetenskapsfakta	3 %	9 %
Fritidsfakta	7 %	10 %
Fiktion	20 %	29 %
Underhållning	18 %	11 %
Sport	13 %	7 %
Kultur och musik	6 %	7 %
SVT Forum	0,2 %	6 %
Totalt	100 %	100 %

Källa: SVT Public service-redovisning för 2014 s. 24 och 49. Se även redovisningen för 2015 s. 28 och 57.

Av tabell 3 framgår att kostnader och utbud ligger relativt nära varandra, t.ex. när det gäller kultur och musik, fritidsfakta och samhällsfakta. I några fall är dock skillnaden större. T.ex. har nyheter en betydligt större del av kostnaderna än av utbudet, medan fiktion har avsevärt större del av utbudet än av kostnaderna.

Nyheter står för drygt en femtedel av programkostnaderna, men tillsammans med faktaprogram (samhällsfakta, vetenskapsfakta och fritidsfakta) står de för knappt hälften. Sett till utbudet står nyheterna för endast 9 procent men tillsammans med faktaprogrammen står de för 40 procent av utbudet. Om man inkluderar SVT Forum, som bara står för en mycket liten del av kostnaderna, kommer nyheter, fakta- och samhällsprogram att stå för knappt hälften av utbudet. Den andra hälften omfattar fiktion, underhållning, kultur och sport.

I tabell 4 redovisas på motsvarande sätt kostnadsfördelningen för olika programkategorier i SR samt deras andel av den totala sändningstiden.

Tabell 4 SR – kostnader (andel) och utbud (andel av total sändningstid) för olika programproduktioner, 2015

Programproduktioner i SR 2015	Kostnad (procent)	Utbud (procent av total tid)
Nyheter	36 %	8 %
Samhälle	17 %	13 %
Kultur	12 %	8 %
Sport	4 %	2 %
Underhållning	7 %	5 %
Musik	17 %	61 %
Livsstil	5 %	3 %
Service	2 %	2 %
Totalt	100 %	100 %

Källa: SR Public service-redovisning för 2015 s. 42 och 118.

Nyheterna står för cirka en tredjedel av kostnaderna i SR och tillsammans med samhällsprogrammen står de för drygt hälften, medan den andra halvan består av i huvudsak musik, kultur, underhållning, livsstil och sport. På samma sätt som för SVT är det dock stor skillnad mellan kostnadsfördelning och hur sändningstiden fördelas i SR. Nyheter och samhällsprogram står för endast en femtedel av utbudet, medan den del som avser underhållning, kultur och sport står för den absoluta merparten.

UR skiljer sig från de övriga två programföretagen genom att inte producera och sända nyhetsprogram. Program med inriktning på samhälle och ekonomi står dock för 38 procent av företagets sändningsvolym i tv och för 23 procent av volymen i radio.⁹⁴

De offentligt finansierade medierna har visserligen ett brett uppdrag som spänner över flera viktiga samhällsområden, men det är likafullt en viktig iakttagelse att mindre än hälften av kostnaderna för SR, SVT och UR, och en bråkdel av sändningstiden används till det som enligt Medieutredningen är mediepolitikens kärna i form av allsidig nyhetsförmedling, kvalitativ journalistik, kritisk granskning av makten och fri åsiktsbildning samt medborgarnas rättigheter till detta, oavsett bostadsort. Enligt en offentligt redovisad uppgift från SVT:s strategichef används 2,8 miljarder kronor av den totala medelstillelningen till de offentligt finansierade medierna på cirka 8 miljarder kronor till nyheter och samhällsbevakning. Det innebär att 35 procent av de samlade kostnaderna går till det Medieutredningen ser som mediepolitikens kärna och 65 procent till annat. De trender som redovisats i rapporten *Svenskt medieutbud 2015* tyder också på att det nyhetsinriktade utbudet i SR och SVT snarare har minskat i det totala utbudet.

Det kan jämföras med hur det samlade utbudet värderas av medborgarna. Av de attitydundersökningar som bl.a. SR genomför regelbundet framgår att en mycket stor andel (91 procent) tycker att nyheter är viktiga. Under valåret 2014 tyckte en rekordstor andel (78 procent) att programområdet politik/samhälle var viktigt, men den nivån sjönk något under 2015.⁹⁵

Mot bakgrund av denna genomgång av programverksamheterna vid de offentligt finansierade medierna finns det flera frågeställningar som bör hanteras inför nästa tillståndperiod.

Tre frågeställningar att utreda

Att stärka den granskande demokratifunktionen

Enligt Medieutredningen är mediepolitikens fokus allsidig nyhetsförmedling, kvalitativ journalistik, kritisk granskning av makten och fri åsiktsbildning samt medborgarnas rättigheter till detta, oavsett bostadsort. Mindre än hälften av avgiftsmedlen till de offentligt finansierade medierna går dock till denna

⁹⁴ UR Public service-redovisning för 2015 s. 21.

⁹⁵ SR Public service-redovisning för 2014 s. 102–103 och SR Public service-redovisning för 2015 s. 108.

verksamhet. I en tid då det kommersiella medielandskapet skär ner riskerar grundläggande demokratiska värden att gå förlorade. En framtida utredning bör se över möjligheten att fokusera de offentligt finansierade mediernas uppdrag mer på dessa uppgifter än vad som sker i dag. Det kan innebära flera förtydliganden och förändringar av nuvarande sändningstillstånd, t.ex. att pröva:

- a. villkor om lokal nyhetsbevakning, det vill säga ett eventuellt krav på en reguljär, bred bevakning av varje kommun, landsting, storföretag eller andra maktcentra i det aktuella området,
- b. om programverksamheten i högre utsträckning ska vara kompletterande i förhållande till de kommersiella medierna för att garantera medborgarnas rättigheter även på områden som marknaden inte anser lönsamma, samtidigt som de offentligt finansierade medierna inte bör konkurrera på områden där det finns uppenbart kommersiella intressen,
- c. programbolagens dubbla roller som aktiva kulturskapare och granskare av samma kulturlandskap, liksom att det utreds om de kulturverksamheter som sedan länge bedrivs inom ramen för i huvudsak SR bör sammanföras med annan kulturverksamhet i stället för att framstå som ett indirekt kulturpolitiskt stöd inom mediepolitiken,
- d. om demokratibestämmelsen i radio- och tv-lagen bör vara överordnad kravet på opartiskhet i sändningstillståndet,
- e. att insatser för personer med funktionsnedsättning och för minoritetsspråk fortsatt prioriteras och att villkoren formuleras i beaktande av det digitaliserade medielandskapet och i dialog med brukar- och intressegrupper respektive minoritetsorganisationer,
- f. om det demokratiska behovet av oberoende rapportering till utländska användare ska tydliggöras i de offentligt finansierade mediernas uppdrag,
- g. om fördelningen av programtid på nyproduktioner, reprisar och arkivmaterial är rimlig utifrån en avvägning mellan statens, programbolagens, avgiftsbetalarnas och konkurrerande mediers intressen,
- h. om det bör formuleras ett breddat uppdrag som omfattar ansvar för utökad medie- och informationskunnighet, via en omfattande digital folkbildningsinsats,
- i. i vilken utsträckning programbolagen ska arbeta strategiskt med immaterialrättsfrågor.

En genomlysning av verksamheten

Inför en ny tillståndsperiod är det angeläget med en närmare genomlysning av verksamheterna i SR, SVT och UR för att på så sätt kunna ställa statens kommande villkor i relation till hur verksamheten bedrivs i dag. En sådan genomlysning sker naturligt i samband med en sammanslagning av de tre bolagen, men om en sådan inte kommer till stånd är det ändå angeläget att

verksamheterna genomlysas för att bedöma hur avgiftsbetalarna får bäst valuta för sina insatta medel. I det läget är det särskilt viktigt att intensifiera arbetet med att uppnå jämförbara redovisningar från de tre programbolagen.

En modernare begreppsapparat

Den gamla begreppsapparaten med traditionella ”program” resulterar i en formatstyrning utifrån den tidigare idén att mediers relation till medborgarna består av envägskommunikation via sändningar i marknätet. Dagens digitala distribution och interaktiva medieanvändning skapar delvis helt nya möjligheter, som borde resultera i att kraven i de regelverk som omgärdar de offentligt finansierade medierna lämnar den forna plattform- och formatcentreringen. En kommande utredning behöver se över hela begreppsapparaten, för att säkerställa att villkoren stöttar produktion och distribution av oberoende, kvalitativt medieinnehåll för en långsiktigt hållbar måluppfyllnad. Det bör även övervägas om villkoren bör kompletteras med krav vad gäller t.ex. design av interaktiva miljöer, för att främja nya former av tillgänglighet.

9 Oberoende utvärdering och granskning

9.1 Granskning, nyckeltal och användarnas återkoppling

Granskningsnämnden

Granskningsnämnden för radio och tv ska årligen i efterhand bedöma om de offentligt finansierade medierna har uppfyllt sina uppdrag enligt sändningstillstånd, anslagsvillkor och andra beslut som fattats med stöd av radio- och tv-lagen.⁹⁶ Granskningen bygger emellertid inte på en egen oberoende genomlysning utan baseras på de uppgifter som programbolagen själva väljer att inkludera i sina årliga rapporter, de s.k. public service-redovisningarna. De lämnas i mars året efter det aktuella verksamhetsåret och nämndens bedömningar publiceras i en särskild rapport i juni samma år. Inom ett halvår efter avslutat verksamhetsår finns det alltså en formell bedömning av hur verksamheterna lever upp till de krav som ställs. Då Granskningsnämnden baserar sig på den information programföretagen själva uppger är det dock relevant att ställa frågan om tillsynen baseras på tillräckligt fullödiga underlag. De senaste fem årens rapporter från nämnden inleds alla med följande slutsats:

Granskningsnämnden anser vid en helhetsbedömning att Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB, enligt bolagens public service-redovisningar, huvudsakligen har uppfyllt sina public service-uppdrag under åren 2010/2011/2012/2013/2014.

Bakom denna allmänna slutsats finns det dock i rapporterna flera kritiska bedömningar på enskilda punkter. Bland de uttryck som används finns t.ex. ”Granskningsnämnden anser att bolagen endast delvis kan anses ha uppfyllt kraven”, ”Granskningsnämnden delar inte bolagens tolkning av uppdraget”,

⁹⁶ 20 § förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

”Granskningsnämnden anser sig sakna underlag för att bedöma om bolagen har uppfyllt kraven” och ”Bolagen kan inte anses ha uppfyllt kravet.” Vissa påpekanden om brister i måluppfyllelsen förekommer år från år utan att, som det verkar, följas upp och åtgärdas.

Det finns inget stadgat om hur eller huruvida ens programbolagen bör rätta till de brister som nämnden identifierar. Rapporterna lämnas till regeringen (Kulturdepartementet).

Använda nyckeltal

Inför den innevarande tillståndsperioden fick programbolagen ett förtydligt redovisningskrav; de skulle i samverkan definiera och operationalisera centrala begrepp i tillstånds- och anslagsvillkoren, ta fram konkreta uppföljningsbara resultatmått baserade på dessa och utveckla arbetet med att mäta och redovisa olika indikatorer på kvaliteten och särarten i programutbudet. Vid samma tillfälle förtydligades Granskningsnämndens uppdrag till att även omfatta villkor som avser resursförbrukning, kostnadseffektivitet och produktivitet.⁹⁷

Med anledning av de skärpta redovisnings- och granskningskraven gav Myndigheten för press, radio och tv under år 2014 Ekonomistyrningsverket i uppdrag att bistå med rådgivning och stöd till de offentligt finansierade medierna för utveckling av redovisningarna.⁹⁸ I sin bedömning av 2014 års public serviceredovisningar lämnade Granskningsnämnden rekommendationer inför kommande redovisningar och sammanställde en rad kriterier utifrån vilka nyckeltalen för effektivitet och produktivitet skulle kunna utformas.⁹⁹

Av public serviceredovisningarna för år 2015 framgår att bolagen mäter verksamhetens samhälls- och individnytta genom årliga attitydundersökningar (se avsnitt nedan om *Användarnas återkoppling*). Andra mått på effektivitet som redovisas är resultat av förtroendemätningar och kvantitativa genomslag.

SR uppger att ett traditionellt produktivetsmått inte är relevant för bolaget då det arbete som bedrivs fokuserar på att höja utbudets kvalitet och tillgänglighet, inte på att öka mängden sändningstimmar. Genom att över tid redovisa programproduktionens andel av totala kostnader vill bolaget visa hur framgångsrika man är på att öka produktiviteten. Inte heller SVT använder programproduktionens timkostnad som ett produktivetsmått och bolaget har heller inte någon generell målsättning att sänka timkostnader. Bolaget strävar i stället efter att en större andel av anslagsmedlen ska användas till program samtidigt som man inte anser att det finns behov av att producera fler timmar. UR beskriver för sin del hur man arbetar med att ta fram ”kvalitets-checklistor” för att ge varje producerad timme ett numeriskt internkvalitativt värde som kan sättas i relation till produktionskostnaden. På så sätt får man fram ett produktivetsmått som tar hänsyn till både kvalitet och kvantitet i förhållande

⁹⁷ Prop. 2012/13:164 s. 91–93.

⁹⁸ Granskningsnämndens bedömning av Sveriges Radio AB:s, Sveriges Television AB:s och Sveriges Utbildningsradio AB:s public serviceredovisningar för 2014 s. 8.

⁹⁹ Granskningsnämndens bedömning av Sveriges Radio AB:s, Sveriges Television AB:s och Sveriges Utbildningsradio AB:s public serviceredovisningar för 2014 s. 17–25.

till kostnader. UR arbetar också med att ta fram effektivitetsmått som ska fånga effekten av användarnas möte med bolagets utbud.¹⁰⁰

Enligt Medieutredningen är det ett mycket intressant och värdefullt arbete med nya nyckeltal som bedrivs av programbolagen med stöd av Granskningsnämnden, inte minst den utveckling som sker på UR med mått som ska fånga upp både kvantitativa och kvalitativa aspekter. Det är angeläget att detta arbete följs upp och samordnas inför en ny tillståndsperiod, eller tidigare än så, för att ta till vara såväl goda som eventuellt mindre goda erfarenheter. Det som bör eftersträvas är nyckeltal som säkerställer de offentligt finansierade mediernas prestationer, såväl vad gäller effektivitet, ändamålsenlighet som kvalitativt genomslag.

Medieutredningen konstaterar vidare att medielandskapet som helhet, och framförallt i de nya digitala plattformarna, påverkas av de nyckeltal, ofta rena volymmått, som marknaden använder för att mäta framgångar, för närvarande exempelvis antal tittare, antal lyssnare, antal unika besökare eller antal delningar. Dessa mått riskerar emellertid att driva suboptimeringar som kan försvaga det innehållsliga utbudet. Om ett offentligt finansierat bolag mäter sin innehållsliga leverans enligt samma mått som företagen på en kommersiell marknad finns risken att detta urholkar kvaliteten och försvagar såväl bredd som mångfald. Nyckeltalen bör komplettera programbolagens årliga förtroende- och attitydundersökningar och – i en tid av realtidsdataströmmar – utvecklas bl.a. för att kunna ge journalister och programbolag kvalitetsmått som även stärker det dagliga interna arbetet med att främja kvalitet, för ett långsiktigt starkt förtroende hos avgiftsbetalarna. Den årliga redovisningen av verksamheten bör även innehålla uppgifter om identifierade svagheter och förbättringsområden.

Användarnas återkoppling

De styrande dokumenten för de offentligt finansierade medierna innehåller inga bestämmelser om hur användarnas synpunkter och intressen ska tas till vara. De tre programbolagen har dock uttalade ambitioner att ha en förtroendefull och nära relation till användarna och via bl.a. sociala medier erbjuder man en dialog med sina lyssnare/tittare.

SR genomför årliga attitydundersökningar där både lyssnare och icke-lyssnare tillfrågas om bolagets trovärdighet i nyhetssändningar, betydelse för lokala nyheter, mångfald i utbudet, speglingen av samhället m.m. Attitydundersökningen gäller också individvärden som t.ex. om man får ny kunskap genom SR och hur viktigt kulturutbudet är m.m. Även SVT använder sig av en attitydundersökning för att redovisa verksamhetens effektivitet, där samhällsvärde och individvärde betonas. "Professionell kvalitet" bedöms genom förtroendeundersökningar. SVT redovisar också genomslaget uppdelat i kännedom, räckvidd och användning. UR genomför årliga attitydundersökningar riktade till lärare samt "allmänheten, föräldrar och barn".

¹⁰⁰ SR Public serviceredovisning för 2015 s 12–17 och 119–125 samt SVT Public serviceredovisning för 2015 s 11–16 och 57–59 samt UR Public serviceredovisning för 2015 s 46–47.

Som ett komplement gör UR också kvalitativa studier av utvalda serier för att få fördjupad förståelse om hur olika program tas emot av målgrupperna.¹⁰¹

Trots att det alltså pågår ett användarrelaterat arbete på de tre programbolagen kan det finnas skäl att se över möjligheterna till att ytterligare stärka och förenkla användarnas möjligheter att närmare återkoppla bolagens prestationer. Alla medborgare är t.ex. inte aktiva i sociala medier och som Medieutredningen visat i sitt delbetänkande finns det vissa brister i programbolagens mätmetoder på regional och lokal nivå som gör att det inte är möjligt att komma så nära in på de individuella behoven som vore önskvärt.¹⁰²

Då användarnas återkoppling är en garant för kvalitetsutveckling bör en framtida utredning se över om huruvida detta inslag kan implementeras i villkoren. Det skulle kunna resultera i nya metoder för direktåterkoppling av typen betygssättning, tydligare inbjudan till att exempelvis anmäla sådant som tittare/lyssnare är missnöjda med, i form av direktlänkar, enkla formulär för anmälningar, bättre återkopplingar från den granskande instansen till programbolagen. Detta med sikte på att accelerera en kvalitetsutveckling, baserad på användarnas åsikter och önskemål. Återkommande studier av vad avgiftsbetalarna faktiskt önskar betala för bör också prövas. Inför en ny tillståndsperiod är det även angeläget att statistiskt säkerställda resultat vad gäller exempelvis lokal och regional användning kan tas fram av en kompetent instans.

Medieombudsman och Mediernas etiska nämnd

Organisationen Utgivarna – med SR, SVT, UR, Sveriges Tidskrifter, Tidningsutgivarna och TV4-gruppen som medlemmar – har i en skrivelse i maj 2015 begärt att regeringen ska utreda möjligheten att ersätta dagens pressetiska system med ett nytt självreglerande medieetiskt system.¹⁰³ Avsikten är att det nya systemet ska omfatta även SR, SVT, UR samt TV4 i de delarna som berör de programrelaterade villkoren om opartiskhet, saklighet, respekt för den enskildes privatliv, genmäle och beriktigande. Dessa uppgifter ligger i dag på Granskningsnämnden. Enligt Utgivarnas förslag ska Allmänhetens Pressombudsman (PO) omvandlas till Medieombudsman (MO) och Pressens Opinionsnämnd (PON) till Mediernas etiska nämnd (MEN). Utgivarna föreslår vidare att medel från rundradiokontot till viss del kan flyttas över från Granskningsnämnden för att i stället bidra till finansieringen av det nya medieetiska systemet.

För att uppnå det föreslagna medieetiska systemet är det enligt Utgivarna nödvändigt att utreda möjligheten att uppställa ett nytt villkor i sändningstillstånden för SR, SVT och UR. Det nya villkoret skulle medföra en skyldighet för programbolagen att ansluta sig till det nya självreglerande systemet. Ett

¹⁰¹ SR Public service-redovisning för 2015 s. 107–113, SVT Public service-redovisning för 2015 s. 11–16 samt UR Public serviceredovisning för 2015 s. 41–43.

¹⁰² SOU 2015:94 s. 80–81.

¹⁰³ Utgivarna: *Historiskt beslut för medieetiken*, pressmeddelande publicerat den 7 maj 2015, inkl. *Hemställan om tillsättande av utredning om möjligheten att skapa förutsättningar för en utvidgning och förstärkning av det självreglerande pressetiska systemet*.

motsvarande villkor skulle behöva formuleras i TV4:s sändningstillstånd. Dessutom krävs att den så kallade villkorslistan i radio- och tv-lagen ändras för att möjliggöra att sådana villkor skrivs in i sändningstillstånden. Enligt Utgivarna skulle ett system med självreglering ge staten en försäkran om att programbolagen uppfyller de aktuella villkoren, men den etiska prövningen skulle endast utföras av de nya MO och MEN.

Enligt Medieutredningen är det angeläget att Utgivarnas förslag behandlas, om inte förr så av den kommande utredningen om de offentligt finansierade medierna eftersom Granskningsnämndens uppdrag berörs. Möjligen kan den självständiga instans, med ledamöter utsedda av mediebranschen, som Medieutredningen avser att återkomma till i slutbetänkandet (se avsnitt 6.2) även fungera som hemvist för det nya medieetiska systemet. Det är väsentligt att inte den eventuella statliga finansieringen innebär ett avsteg från den självsanerande grundprincipen.

Till dess frågan lösts förväntas medborgare förstå att om de önskar anmäla exempelvis ett inslag från SR, som ligger i en inbäddad spelare på ett kommersiellt medieföretags plattform, ska de vända sig till Granskningsnämnden, medan en text alldeles intill, på samma webbsida, ska anmälas till Allmänhetens pressombudsman. Dessutom har de ingenstans att vända sig när det gäller eventuella publicitetsskador som uppstått i material som producerats exklusivt för programbolagens digitala plattformar (se avsnitt 6.4). Medborgare som upplever sig publicitetsskadade har rätt till ett enkelt system, med en instans dit de kan vända sig för att få sin sak prövad.

Det finns alltså flera frågeställningar på det här området som bör utredas inför nästa tillståndsperiod.

Fyra frågeställningar att utreda

Oberoende utvärdering och granskning

Offentligt finansierade medier har i dag i kraft och skydd av sin oberoende ställning i förhållande till politiken en svagare granskning än annan statligt finansierad verksamhet. En framtida utredning bör se över möjligheten att ge en oberoende instans mandat att ingående och regelbundet granska verksamheten och med utgångspunkt i avgiftsbetalarnas synpunkter och upplevelser påtala eventuella brister och förbättringsbehov. I det nuvarande systemet leder inte alltid synpunkter och klagomål som framförs till någon påtaglig förändring och därför bör en ny modell prövas inför en ny tillståndsperiod.¹⁰⁴

Nya nyckeltal

Det pågående arbetet med nya nyckeltal för produktivitet och effektivitet som bedrivs av programbolagen med stöd av Granskningsnämnden bör inför en ny tillståndsperiod, eller tidigare än så, följas upp och samordnas. Inte minst är den utveckling som sker på UR med mått som ska fånga upp både kvantitativa och

¹⁰⁴ Det nuvarande systemet omfattar regeringens revisorer, Riksrevisionens rätt att utse revisorer i programbolagen och lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

kvalitativa aspekter intressant. Det som bör eftersträvas är nyckeltal som säkerställer de offentligt finansierade mediernas prestationer, såväl vad gäller effektivitet, ändamålsenlighet som kvalitativt genomslag. Nyckeltalen bör komplettera programbolagens årliga förtroende- och attitydundersökningar och – i en tid av realtidsdataströmmar – utvecklas bl.a. för att kunna ge journalister och programbolag kvalitetsmått som stärker det dagliga interna arbetet med att främja kvalitet, för ett långsiktigt starkt förtroende hos avgiftsbetalarna.

Utvecklade metoder för användarnas återkoppling

Se över hur en stärkt användaråterkoppling kan implementeras som en del av verksamhetens kvalitetsutveckling. Det kan handla om direktåterkoppling av typen betygssättning, tydligare inbjudan till att exempelvis anmäla sådant som tittare/lyssnare är missnöjda med, i form av direktlänkar, enkla formulär för anmälningar, bättre återkopplingar från den granskande instansen till programbolagen med målsättningen stärka det viktiga kvalitetsutvecklingsarbetet genom att i högre utsträckning än vad som sker i dag basera verksamheten på användarnas åsikter och önskemål.

Ett nytt självreglerande medieetiskt system

Dagens pressetiska system bör ersättas med ett självreglerande medieetiskt system som omfattar även SR, SVT, UR samt TV4 i de delarna som berör de programrelaterade villkoren om opartiskhet, saklighet, respekt för den enskildes privatliv, genmäle och beriktigande. Dessa uppgifter ligger i dag på Granskningsnämnden. Möjligen kan den självständiga instans, med ledamöter utsedda av mediebranschen, som Medieutredningen avser att återkomma till i slutbetänkandet (se avsnitt 6.2) även fungera som hemvist för det nya medieetiska systemet.

9.2 Styrande dokument

Som redan framgått kommer statens villkorsgivning gentemot de offentligt finansierade medierna i huvudsak till uttryck i det fleråriga sändningstillståndet och i de årligt beslutade anslagsvillkoren. Avsikten är att de förstnämnda ska omfatta villkor kopplade till sändningarnas innehåll, medan de senare ska omfatta villkor som har samband med den årliga medelfördelningen. Numera kompletteras dessa styrdokument med särskilda regeringsbeslut. Även de propositioner som skrivits om politiken gentemot de offentligt finansierade medierna används emellanåt för att uttolka den politiska viljeinriktningen.

De formella förutsättningarna för de offentligt finansierade medierna omfattar även viss lagstiftning. Den grundläggande lagen för all tillståndspliktig radio- och tv-verksamhet i Sverige är radio- och tv-lagen (2010:696), som ersatte den tidigare radio- och tv-lagen (1996:844). Denna lagstiftning har uppdaterats ett flertal gånger under senare år för att anpassas till bl.a. den tekniska utvecklingen och till EU:s s.k. AV-direktiv.¹⁰⁵

Både sändningstillstånd och anslagsvillkor har formen av regeringsbeslut med en bilaga och det är i bilagan som det substantiella innehållet finns, uttryckt i

¹⁰⁵ Se bl.a. prop. 2009/10:115 och prop. 2014/15:118.

form av ett 20-tal villkorspunkter. I sändningstillståndet har punkterna formen av numrerade paragrafer, medan de i anslagsvillkoren har formen av numrerade punkter. Dessa båda styrdokument, och kombinationen av dem, har inte förändrats på många år och de har inte heller någon exakt motsvarighet i statsförvaltningen.¹⁰⁶

Det finns ändå klara likheter mellan hur staten styr sina myndigheter och de offentligt finansierade programbolagen. De statliga myndigheternas uppdrag framgår av en förordning med myndighetens instruktion, som gäller tills vidare, och av ett regleringsbrev, som avser den årliga medelstilldelning och som beslutas i december varje år. Styrning av statens myndigheter har samtidigt diskuterats och omprövats vid flera tillfällen och i samband med detta har också de styrande dokumenten förändrats för att minska detaljstyrningen och renodla de båda dokumentens innehåll. Dessa dokument finns också att hämta i offentliga skriftserier.¹⁰⁷ Inför den nuvarande tillståndsperioden pekade Public service-kommittén på vissa otydligheter i sändningstillstånden och en viss översyn av dokumenten genomfördes också. Någon genomgripande översyn av dokumentens struktur, tillgänglighet och transparens liknande den som genomförts för statliga myndigheter, har dock inte genomförts.

Detaljeringsgrader

När ett nytt sändningstillstånd skulle beslutas i början 1990-talet argumenterade den ansvariga ministern mot att det skulle anges detaljerade krav uttryckta som t.ex. sändningstid i antal timmar, ekonomiska belopp eller procentuella relationer mellan olika programtyper. Enligt ministern skulle sådana krav vara till skada för den samlade verksamheten. I stället borde det vara en sak för styrelse och företagsledning att bestämma den närmare inriktningen utifrån de allmänna riktlinjerna.¹⁰⁸

I praktiken har också villkoren i de styrande dokumenten hållits på en låg detaljeringsgrad. Det är överlag öppna och inte kvantitativt mätbara villkor som formulerats. I dagsläget finns det ett omtalat undantag från den huvudregeln. Det gäller det s.k. 55-procentsmålet, som inte är formulerat i sändningstillståndet utan i anslagsvillkoren. Det stadgar att den andel av allmänproduktionen i bolagens rikssändningar som produceras utanför Stockholm ska uppgå till minst 55 procent. En annan typ av relativt detaljerade villkor är när någon del av verksamheten ska öka, minska eller på annat sätt röra sig i en viss riktning. Det gäller t.ex. programutbudet på de nationella minoritetsspråken som ska öka årligen jämfört med 2013 års nivå. En risk med siffersatta målsättningar är att de kan leda till s.k. omvänd ingenjörskonst ("reversed engineering") som innebär att "ritningen" anpassas till "produkten", i stället för tvärtom som borde vara det naturliga. Mot den bakgrunden är det intressant att SR uppger en måluppfyllnad 2014 på 55,1 procent för produktionen utanför Stockholm.¹⁰⁹

¹⁰⁶ I prop. 2012/13:164 s. 23–26 diskuteras dock behovet av tydligare sändningstillstånd för att undvika upprepningar och överlappningar.

¹⁰⁷ För en beskrivning av hur de styrande dokumenten förändrats inom kulturpolitiken – se betänkandet *Ny museipolitik* (SOU 2015:89 s. 212–213).

¹⁰⁸ Prop. 1991/92:140 s. 52–53.

¹⁰⁹ SR Public service-redovisning 2014.

Vid det möte som Medieutredningen höll med företrädare för SR, SVT och UR den 7 januari 2016 framgick att programbolagen inte önskar detaljerade villkor för verksamheterna, mot bakgrund av en oro för att detta skulle kunna resultera i en indirekt statlig styrning. Men även att man anser att krav på produktionens geografiska hemvist är mindre intressant än kravet på att spegla hela Sverige.¹¹⁰

Det finns flera skäl att se över styrdokumentens form och innehåll inför en ny tillståndsperiod.

En frågeställning att utreda

Tydligare styrdokument

De dokument som är statens styrinstrument i förhållande till offentligt finansierade medier – sändningstillstånd, anslagsvillkor och radio- och tv-lagen – behöver ses över inför en ny tillståndsperiod för att de ska bli tydligare, utan att bli detaljstyrande, och därmed minska risken för tolkningar som kan strida mot de ursprungliga demokratiska intentionerna. Det samlade innehållet i dokumenten har tydliga tecken på ett lappande och lagande

10 Framtidens offentligt finansierade medier

Medieutredningens erfarenheter visar att organisationen och styrningen av de offentligt finansierade medierna inte helt hängt med i den hastiga utvecklingen. Låsningarna går tillbaka till det faktum att lagstiftningen har byggt statens styrning på begränsningarna i den marksända distributionen. Särskilt utpekade frekvensutrymme i utbyte mot önskvärd leverans. Då framtidens medielandskap i allt högre utsträckning kommer att vara digitalt och internet inte har begränsningar för hur många kanaler som kan sändas, innebär utvecklingen att grundbulten dragits ur, ur det gamla systemet.

Dagens juridiska lösningar och det omfattande arbete som kommer att krävas för att lösa upp dessa bör inte tillåtas förhindra oss från att ta modiga och framsynta kliv mot ett helt nytt sätt att uppfatta vad offentligt finansierade medier kan och bör vara. Det är viktigt inte falla i fällan att till varje pris hålla fast vid det som uppfattas som fungerande. Med helt nya användarbeteenden, med ett kraftigt förändrat medielandskap i ett samhälle i accelererande omdaning, är det inte säkert att de gamla lösningarna är lika effektiva som tidigare. Målen måste vara överordnade medlen.

Ett sätt att förutsättningslöst ta sig an de många och komplexa frågorna är att ta utgångspunkt i vad som krävs för att tillgodose medborgarnas intressen, behov och rättigheter, inte gårdagens eller dagens berörda aktörers. Med ett avstamp i medborgarbehoven är det redan i dag möjligt att tänka sig att det finns helt andra lösningar som levererar på de för samhället så väsentliga målen om exempelvis oberoende rapportering och mångfald.

¹¹⁰ Framkom vid mötet den 7 januari 2016.

En uppenbar frågeställning är den om andra aktörer kan leverera lika bra eller bättre resultat? Kan tjänster i sociala medier som i praktiken exempelvis levererar stärkt mångfald få del av de offentliga medlen? Jämför vi med hur statliga medel fördelas inom en rad andra sektorer kan någon form av utmaningsdriven modell övervägas. Uppgiften som ska utföras beskrivs i ett underlag, många aktörer får möjlighet att föreslå lösningar – och kan direkt få del av medlen.

En annan för Medieutredningen väsentlig framtidsfråga är hur offentligt finansierade medier bör agera i andras plattformar. Det går, som vi redan diskuterat i denna promemoria, att problematisera valet att distribuera via lösningar man inte själv har makten över. Inte minst mot bakgrund av kravet på oberoende. Men det går också att se denna nya rörliga mediasituation som en möjlighet.

Utvecklingen går inte att kontrollera, medieanvändarna väljer var de investerar sin allt dyrbarare tid. Ska framtidens offentligt finansierade medier anställa journalister och redaktörer med uppdraget att röra sig i andras plattformar, för att korrigera falska påståenden, för att balansera där florerande svart-vita åsikter med verifierade fakta?

De nya digitala möjligheterna är enorma: Det är Medieutredningens förhoppning att det viktiga arbetet med att forma framtidens offentligt finansierade medier använder dessa på ett så klokt och välavvägt sätt som möjligt. Med medborgarnas bästa i fokus. Medielandskapet har då alla möjligheter att stå starkare än det gör i dag.

11 17 frågeställningar inför nästa tillståndsperiod

Det är sammanlagt 17 frågeställningar som Medieutredningen – efter att ha identifierat flera centrala balanspunkter i medielandskapet och fört dialog med olika berörda aktörer – anser behöver utredas inför en ny tillståndsperiod för offentligt finansierade medier.

1. Sammanslagning av de tre bolagen

Det bör utredas om de tre nuvarande programbolagen ska slås samman till ett bolag. Utredningens mål bör vara att se över hur en sammanhållen verksamhet kan stärka ändamålsenligheten samtidigt som betydande resurser kan frigöras. Utredningen bör samtidigt se över det nya bolagets konstitutionella ställning.

2. Stärkt oberoende ställning

En ny utredning bör ha i uppdrag att ta fram förslag som syftar till att begränsa möjligheterna till otillbörlig politisk styrning av de offentligt finansierade medierna, så att en fri och oberoende verksamhet kan garanteras. Ett alternativ är att placera de offentlig finansierade medierna direkt under riksdagen, ett annat alternativ är att skapa en helt självständig instans som oberoende buffert mellan politiken och det nya bolaget. Medieutredningen avser att återkomma till frågan om ett sådant oberoende organ i det kommande slutbetänkandet.

3. Alternativa finansieringsmodeller

Inför en ny tillståndsperiod är det viktigt att en ny modell utformas så att den grundläggande finansieringen av verksamheten långsiktigt kan upprätthållas. Två alternativ som framstår som möjliga bör ses över i detalj: en skatteteknisk lösning och en allmän medieavgift per vuxen medborgare.

4. Sponsringens existens och marknadspåverkan

Inför en ny tillståndsperiod är det angeläget att följa upp kraven på en restriktiv hållning i fråga om sponsring i SVT. Konkurrensverket bör även utreda verksamheternas marknadspåverkan (se även punkt 7).

5. Den digitala distributionen och konvergensen

Den digitala distributionen, konvergensen av mediaslagen och dess påverkan på statens styrning av medieområdet bör vara en central frågeställning att se över inför en ny tillståndsperiod för de offentligt finansierade medierna. En sådan utredningsuppgift bör utföras i särskild ordning och med mandatet att föreslå ändringar i grundlagarna.

6. På väg bort från kanaler

Utifrån de kraftigt förändrade förhållandena i digitaliseringens kölvatten bör det bl.a. undersökas om de olika kanalerna är en faktor som bidrar till att splittra användarna och därmed leda utvecklingen bort från idén om en nationell medial arena. Inför en ny tillståndsperiod bör den nuvarande kanalorganisationen ses över, utifrån ett användarperspektiv.

7. Ny konkurrensbedömning

Inför en ny tillståndsperiod bör villkoren för de offentligt finansierade medierna formuleras med utgångspunkt från att en sund balans ska råda på mediemarknaden. Som underlag för en sådan omprövning av uppdraget bör regeringen uppdra åt Konkurrensverket att analysera den nuvarande situationen mellan de offentligt finansierade medierna och de kommersiella medieföretagen, såväl svenska som internationella.

8. Skärpt förbandsprövning?

En utredning bör, med utgångspunkt i en grundlig konkurrensutredning (se punkt 7) och med hänsyn till EU:s regelverk, se över och utreda om det är nödvändigt att skärpa formuleringarna för att intentionerna bakom regelverket – att säkerställa att offentligt finansierade nysatsningar inte skadar eller helt slår ut kommersiella mediers verksamheter – ska kunna realiserars.

9. Kortare tillståndsperioder

Med hänvisning till den hastiga medieutvecklingen är det enligt Medieutredningen av största vikt att längden på sändningstillstånden kortas. Inför en ny tillståndsperiod bör en fyraårig tillståndsperiod prövas, som en rimlig avvägning mellan behovet av långsiktiga, överblickbara förutsättningar för de offentligt finansierade medierna och behovet av att flexibelt anpassa styrningen vartefter grundläggande förutsättningar i medielandskapet förändras.

10. Att stärka den granskande demokratifunktionen

Utifrån det förändrade medielandskapet, med en mängd områden i Sverige som saknar kvalificerad journalistisk granskning, bör en ny utredning se över möjligheterna att stärka denna del av verksamheten genom en rad omprioriteringar. Då de offentligt finansierade medierna ingår i ett gemensamt ekosystem med de kommersiella medieaktörerna, som sammantaget levererar på det som kallas "allmänhetens intresse", bör även utredningen studera hur de offentligt finansierade medierna i högre grad än tidigare kan komplettera utbudet för att tillfredsställa medborgarbehov som marknaden inte täcker.

11. En genomlysning av verksamheten

Inför en ny tillståndsperiod är det angeläget med en närmare genomlysning av verksamheterna i SR, SVT och UR för att på så sätt kunna ställa statens kommande villkor i relation till hur verksamheten bedrivs i dag. Om en sammanslagning av bolagen inte kommer till stånd (se punkt 1) är det ändå angeläget att verksamheterna genomlysas för att bedöma hur avgiftsbetalarna får bäst valuta för sina insatta medel.

12. En modernare begreppsapparat

Då medborgarna i allt högre grad idag väljer att investera sin medieanvändningstid i sociala medier omfattar inte längre begrepp som "program" och "sändningar" hela det för demokratin värdefulla innehållet. I en översyn av det omfattande regelverk som styr de offentligt finansierade medierna behöver hela begreppsapparaten anpassas till dagens medielandskap och det framtida som växer fram.

13. Oberoende utvärdering och granskning

Offentligt finansierade medier har i dag i kraft och skydd av sin oberoende ställning i förhållande till politiken en svagare insyn och granskning än statligt finansierad verksamhet. Det finns heller inget stadgat om hur eller huruvida ens programbolagen bör rätta till de brister som Granskningsnämnden identifierar. En framtida utredning bör se över möjligheten att ge en oberoende instans mandat att ingående och regelbundet granska verksamheten och med utgångspunkt i såväl egna upptäckter som avgiftsbetalarnas synpunkter påtala eventuella brister och förbättringsbehov.

14. Nya nyckeltal

Inför en ny tillståndsperiod, eller tidigare än så, bör det pågående arbetet med nya nyckeltal som bedrivs av programbolagen med stöd av Granskningsnämnden följas upp och samordnas. Inte minst den utveckling som sker på UR med mått som ska fånga upp både kvantitativa och kvalitativa aspekter är intressant. Det som bör eftersträvas är nyckeltal som säkerställer de offentligt finansierade mediernas prestationer, såväl vad gäller effektivitet, ändamålsenlighet som kvalitativt genomslag.

15. Utvecklade metoder för användarnas återkoppling

Det bör ses över hur det relationsbyggande arbetet med användarna kan stärkas, inte minst via utveckling av interaktiva metoder för direktåterkoppling. Detta med sikte på att placera användarna i centrum för kvalitetsutvecklingen och för att i högre utsträckning än idag grunda verksamheten på användarnas behov.

16. Ett nytt självreglerande medieetiskt system

För att förenkla för medborgarna bör det utredas om dagens pressetiska system ska ersättas med ett självreglerande medieetiskt system som omfattar även SR, SVT, UR samt TV4 i de delarna som berör de programrelaterade villkoren om opartiskhet, saklighet, respekt för den enskildes privatliv, genmäle och beriktigande. Möjligen kan den självständiga instans, med ledamöter utsedda av mediebranschen, som Medieutredningen avser att återkomma till i slutbetänkandet (se punkt 2), även fungera som hemvist för det nya medieetiska systemet.

17. Tydligare styrdokument

De dokument som är statens styrinstrument i förhållande till offentligt finansierade medier – sändningstillstånd, anslagsvillkor samt radio- och tv-lagen – behöver ses över inför en ny tillståndsperiod för att de ska bli tydligare, utan att bli detaljstyrande, och därmed minska risken för tolkningar som kan strida mot de ursprungliga demokratiska intentionerna.