

Remissvar angående betänkandet Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider, SOU 2024:34

Diarienummer: Ku2024/00602

OPS – Föreningen Oberoende Public Service

Sammanfattning

Föreningen Oberoende Public Service (OPS) är ett kompetenscentrum för framtidens radio och tv i allmänhetens tjänst. OPS har bedrivit utredningsarbete parallellt med Public Service-kommittén och publicerat sina slutsatser i en rapport ”Viktigare än någonsin – ett starkare Public Service”. Föreningen redovisar i detta remissyttrande sin analys av och sina kommentarer till Public Service-kommitténs betänkande ”Ansvar och oberoende – i oroliga tider (SOU 2024:34)”.

OPS vill inledningsvis ange föreningens principiella utgångspunkter och därefter i fem punkter sammanfatta vår kritik av kommitténs betänkande:

Det demokratiska uppdraget: Tjåna den upplysta medborgaren

Public Service grundläggande uppgift är att tjåna ”Den upplysta medborgaren”. Det är den allmänna och lika röstråttan som sedan hundra år tillbaka har varit demokratins grundval tillsammans med tryck- och yttrandefriheten. Public Service-uppdraget speglar detta förhållande. Det är ”radio och tv i allmänhetens tjänst”, som är uppgiften – tillgänglig för alla.

Public Service-verksamhet ska stå oberoende av kommersiella, politiska eller andra intressen. Det är grunden för allmänhetens förtroende för verksamheten. Medborgarnas tilltro grundar sig också på programutbudets bredd och mångfald och i regler för saklighet och opartiskhet. Här har Public Service-bolagen högt förtroende över lång tid, under lugna tider, ekonomiska och internationella kriser och pandemi. SVT och SR är de medieföretag som svenska folket litar mest på.

I den nya verkligheten: att utgöra nationell motvikt mot det globala inflytandet

Sedan tidigt 2000-tal befinner vi oss i ett nytt informationslandskap. Det kännetecknas av att valet av källor i praktiken är obegrånsat, att traditionella grindvakter försvunnit och att det blivit allt svårare att skilja det pålitliga från det opålitliga och sanning från lögn.

Den nya globala världen pressar på och det påverkar även Public Service. Konkurrens från amerikanska och kinesiska giganter har i grunden förändrat förutsåttningarna för de jämförelsevis små, lokala kommersiella medierna. I takt med att artificiell intelligens används för att skapa text och bild kommer utmaningarna att bli allt större.

Sverige befinner sig i ett läge där några få internationella giganter kan bli ännu mer dominerande. Kommersiell tv i Sverige har med full kraft träffats av globaliseringen och är på retrått. Risken är uppenbar att det kommer att finnas mindre av svenska nyheter, svensk kultur, svensk sport och svensk

underhållning i de nationella tv-kanalerna och deras streamingtjänster. Public Service är viktigare än någonsin – som nationell motvikt till det globala inflytandet på den svenska marknaden.

För publiken: att vara tillgänglig både på de stora lägereldarna och de små brasorna

Utvecklingen av distribution och därmed publikens tillgång till ljud och bild kan beskrivas som en utveckling från ”två stora lägereldar” - populära program i SVT och SR som sänds på fasta tider - till ”många små brasor i internetskogen”, det vill säga nyheter och program från många olika plattformar, ständigt tillgängliga. Vi har all anledning att räkna med att detta medielandskap ytterligare kommer att förändras på grund av den fortsatta digitaliseringen, framför allt AI.

Vår slutsats är att Public Service i hög grad måste fokusera på att göra sitt innehåll tillgängligt på alla relevanta plattformar. När nu ett nytt sändningstillstånd förbereds gäller det att skapa de bästa förutsättningarna för Public Service att kunna hävda sin position på den svenska mediemarknaden.

OPS kritik av PS-kommitténs förslag

Motsättningen mellan analys och politiska slutsatser. OPS vill särskilt fästa uppmärksamheten på motsättningen mellan utredningstexter som beskriver utvecklingen på mediemarknaden och de politiska slutsatser som dras i flera avsnitt, vilket lett till ett parlamentariskt haveri och ett brott mot den långa traditionen att skapa bred enighet om villkoren för Public Service.

Fundamentala brister i underlag för finansiering. OPS konstaterar att utredningen har fundamentala brister när det gäller förhållandet mellan förslaget till uppdrag och förslaget till finansiering. Det har inte gjorts en ingående konsekvensanalys av hur förslaget påverkar public service-företagens kärnverksamhet och därmed allmänheten. Public Service-kommitténs förslag innebär, enligt bolagens inlämnade budgetunderlag, en underfinansiering på cirka en miljard kronor per år under åtta år, vilket kommer att innebära fortsatta nedskärningar i programverksamheten. Samtidigt lämnas frågan om finansieringen av förväntade ökade kostnaderna för marknätet obesvarad vilket är en avgörande osäkerhetsfaktor (Kapitel 19). Detsamma gäller kravet på ökade resurser för säkerhet och beredskap, som utredningen föreslår utan att ange storleken på dessa kostnader.

Använd modellen för finansiering av Försvarmakten för långsiktig och stabil finansiering för Public Service. OPS förslår – för att göra finansieringen mer robust och långsiktig - att statsmakterna tillämpar samma form för uppräknings som den som används för finansiering av det nationella försvaret, dvs att anslagstilldelningen knyts till BNP.

Teknikneutralt, men inte inskränkningar på sociala plattformar. OPS instämmer i att det är nödvändigt att Public Service verksamhet görs teknikneutral och att detta kommer till uttryck i lag (Kapitel 5). OPS avvisar förslaget om politiskt beslutade direktiv att Public Service ska begränsa användningen av de sociala plattformar som behövs för att nå ut till den stora publiken. Det är ett intrång i den publicistiska friheten och teknikneutraliteten och gagnar endast konkurrerande globala medieföretag. Public Service innehåll ska finnas där publiken finns. (Kapitel 16)

Pröva och ompröva programföretagens organisation. OPS yrkar på en skyndsam översyn av programföretagens organisation baserad på en analys av fördelar och nackdelar med den nuvarande organisationen och med en ny sammanhållen organisation (Kapitel 17).

Kommentarer till kommitténs förslag

OPS kommenterar PS-utredningens analys och förslag i den ordning som förslagen presenteras i betänkandet.

Kapitel 5 En lag om public service och teknikneutrala villkor

OPS instämmer i förslaget att villkoren ska regleras i lag och att regleringen ska vara teknikneutral.

Kapitel 8 Hur Public Services innehållsuppdrag ska utformas

8.4.2 Ett brett formulerat innehållsuppdrag (sidan 216)

Bedömning: Innehållsuppdraget bör under nästa tillståndsperiod vara brett formulerat. Det bör därför fortsatt ställas krav på public service-företagen att erbjuda ett mångsidigt programutbud som omfattar allt från det breda anslaget till mer särpräglade programtyper. Programverksamheten bör som helhet utmärkas av hög kvalitet, och nyskapande form och innehåll. I detta ligger att tillhandahålla ett varierat utbud på det svenska språket, att programmen utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet, att programutbudet speglar förhållanden i hela landet och hela befolkningen samt som helhet präglas av folkbildningsambitioner. I detta ligger också att ge utrymme för en mångfald av åsikter och meningsyttringar.

OPS instämmer i kommitténs bedömning att innehållsuppdraget bör vara brett formulerat med ett mångsidigt programutbud, som utmärks av hög kvalitet, nyskapande form och innehåll. Samtidigt vill OPS med skärpa framhålla att förslaget om innehållsuppdraget inte bärs av en motsvarande finansiering. Till denna fråga återkommer vi under kapitel 19 Medelstilldelning.

OPS avvisar de skrivningar som finns i utredningen att företagen ska prioritera de områden som de kommersiella aktörerna inte täcker (sidan 217). De skrivningarna bör inte ligga till grund för sändningstillstånden och de Public Service-beslut som fattas av regeringen. Den typen av begränsande reglering går inte att kombinera med uppdraget i allmänhetens tjänst; att erbjuda ett mångsidigt utbud som omfattar allt från det breda anslaget till mer särpräglade programtyper. Det innebär risk för att det blir marknadens utbud, som begränsar public service innehåll.

8.4.3 Betydelsen av att programverksamheten utövas opartiskt och sakligt (sidan 218)

Bedömning: Att programverksamheten ska utövas opartiskt och sakligt och med beaktande av en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet är helt centralt och en grundläggande förutsättning för allmänhetens förtroende för public service.

OPS instämmer.

Kapitel 9 Samverkan med hänsyn till kvalitativa nyhetsmedier

9.2.5 Överväganden och förslag (sidan 250)

Bedömning: Det bör inte införas en reglerad samverkan mellan public service-företagen och kvalitativa nyhetsmedier. SR och SVT bör dock i högre grad än i dag ha ett förhållningssätt som utgår från en medvetenhet om kvalitativa nyhetsmediers konkurrensförutsättningar.

Förslag: Det ska fortsatt ställas krav på att SR och SVT i sin nyhetsverksamhet ska ta hänsyn till kvalitativa nyhetsmediers konkurrensförutsättningar, i syfte att värna en mångfald av perspektiv på en livskraftig mediemarknad. Det ska ställas krav på SR och SVT att, inom ramen för uppdraget att ta hänsyn till kvalitativa nyhetsmediers konkurrensförutsättningar, ha en kontinuerlig dialog med andra nyhetsmedier. Det ska göras en analys av utvecklingen på den svenska mediemarknaden och hur public service-företagen bidrar till mediemångfalden och påverkar konkurrensförutsättningarna på denna marknad, med särskilt fokus på nyhets- och samhällsjournalistik i hela landet.

OPS delar kommitténs uppfattning att det inte bör införas en politiskt beslutad reglering av Public Service nyhetsverksamhet vad avser textade nyheter, så som Tidningsutgivarna (TU) har begärt. För att undvika påstådd konkurrensnedvridning har TU krävt att texter som sammanfattar innehåll i program får bestå av högst 90 ord. Förslaget gäller allt digitalt utbud, inte endast nyhetsverksamheten. Kommittén anser att en detaljreglering av användningen av text är ett principiellt avsteg från hur uppdraget till Public Service har reglerats fram till nu och skulle kunna undergräva oberoendet. En sådan reglering är inte heller nödvändig för att definitionen av Public Service-uppdraget ska vara förenligt med EU:s statstödsregler (finns beskrivet på 208-209 och sidan 258).

OPS har inte kunnat finna belägg för att det är SVT:s textade nyheter som är dagspressens problem; allt talar för att det är konkurrensen från sociala medier och globala medieföretag på annonsmarknaden som är tidningsföretagens verkliga utmaning.

Det råder ingen brist på forskning i denna fråga. OPS anser därför att det är onödigt att göra en särskild studie om Public Service användning av text.

I stället för en konflikt om texter på webben förordar OPS ett ökat samarbete mellan Public Service och lokala och regionala tidningar. Det finns goda exempel att hämta på nära håll, tex i Norge, där NRK och tidningarna samarbetar om verifiering och granskande journalistik (sidan 247 och 252).

9.3.7 Överväganden och förslag (sidan 257)

Bedömning: Ett teknikneutralt innehållsuppdrag innebär inte att public service-företagen ges ett multimedialt nyhetsuppdrag. Liksom det övriga innehållsuppdraget uppfylls nyhetsuppdraget genom ljud och rörlig bild. Användningen av text i SR:s och SVT:s nyhetsverksamhet bör ske med en hög medvetenhet om och med hänsynstagande till kvalitativa nyhetsmediers konkurrensförutsättningar.

Förslag: Det ska ställas krav på SR och SVT att årligen redovisa hur de använder text i sin nyhetsverksamhet.

OPS anser att all medieverksamhet i dag är multimedial, ett förhållande som nu utvecklas genom tillgången till AI-tjänster. Därför bör Public Service ges ett tydligt multimedialt uppdrag, med ljud, bild och text, där publicistiska beslut, inte politiska, avgör vilken form som används och i vilken omfattning. Detta bör komma till uttryck i den kommande regleringen av program- och nyhetsverksamheten. OPS anser också att kravet på SR och SVT att årligen redovisa hur text används är överflödigt och bör ersättas med en redovisning i slutet av tillståndsperioden.

Kapitel 15 Uppföljning av public service-uppdraget

15.4.1 En extern analys av produktivitet och effektivitet (sidan 335)

Förslag: Det ska genomföras en extern analys av public service-företagens arbete med och redovisning av produktivitet och effektivitet.

OPS instämmer i behovet av en enhetlig och väl underbyggd analys och redovisning av Public Service resurshushållning. OPS har i sin analys av Public Service-redovisningarna konstaterat att de tre programföretagen har var sin modell för analys och redovisning av sin produktivitet. Detta är inte acceptabelt. Det behövs bättre internt arbete och extern uppföljning. Detta är ett arbete som bör genomföras av ägaren Förvaltningsstiftelsen.

15.4.2 Studier av centrala aspekter av Public Serviceföretagens verksamhet (sidan 337)

Förslag: Det ska genomföras studier för att belysa centrala aspekter av public service-företagens verksamhet, i syfte att stärka public service-verksamhetens legitimitet och höga förtroende.

OPS anser att de undersökningar som SOM-institutet gör av allmänhetens förtroende för Public Service ger ett gott underlag för att bedöma verksamhetens legitimitet. När man tolkar detta underlag ska man vara medveten om att det finns grupper som har principiella invändningar mot Public Service som sådant – de kanske hellre vill ha en propagandakanal av det slag som amerikanska FOX News är. Om Public Service ska förväntas tillgodose sådana opinioner riskerar man att förlora förtroendet hos den stora allmänhet som sätter värde på att SVT inte är propagandakanal med amerikansk förebild.

Kapitel 16 Hur utbudet ska sändas och tillhandahållas

16.5.3 Överväganden och förslag (sidan 362)

Förslag: Det ska ställas upp ett krav på att public service-företagens egna plattformar ska vara prioriterade vid distribution på internet. Det ska också ställas krav på att all distribution på internetplattformar som inte är public service-företagens egna ska föregås av en bedömning av tänkbara konsekvenser och risker. I bedömningen ska särskilt beaktas hur närvaron påverkar kommersiella aktörer på den svenska mediemarknaden.

Bedömning: Public service-företagen bör vid sin användning av internetplattformar som inte är företagens egna tillämpa en återhållsam strategi. Företagen bör fortsatt ha öppna och tydliga riktlinjer

om hur de förhåller sig till distribution på plattformar som inte är företagens egna samt redovisa hur de arbetar med tillämpningen av riktlinjerna.

OPS avvisar förslaget om politiskt beslutade direktiv att Public Service ska begränsa användningen av de sociala plattformar som är nödvändiga för att nå ut till publiken. Tik Tok, Instagram, You Tube har blivit giganter bland den yngre publiken och är även deras förstahandsval för att få nyheter.

Mediekonsumtionen kommer alltmer att definieras av AI, vilket ställer helt nya krav på mediebolagen. Det är ett intrång i den publicistiska friheten att ställa upp kriterier som ska gälla för beslut om valet av publiceringsformer. Den förespeglade återhållsamheten gynnar inte publiken, den gagnar endast dominerande globala medieföretag. För att göra SR, SVT och UR känt för framför allt den unga generationen, måste public service innehåll utan restriktioner finnas där publiken finns, inte minst för att få publik till de prioriterade egna plattformarna.

Kapitel 17 Ökat samarbete mellan Public Service-företagen

17.4 Organisationen av Public Service-verksamheten (sidan 391)

Det har inte ingått i kommitténs uppdrag att utreda frågan. Kommittén anser dock att det finns starka skäl att utreda frågan om hur Public Service-verksamheten ska vara organiserad.

OPS anser att frågan om hur Public Service ska vara organiserat under den nya tillståndsperioden är av central betydelse. OPS föreslår därför att det skyndsamt tillsätts en särskild utredning, en expertutredning, med uppdrag att bedöma för- och nackdelar med den nuvarande organisationen respektive en sammanhållen organisation. Mot den bakgrunden ska utredningen rekommendera den mest relevanta framtida organisationen för svenska Public Service i det nya multimediala landskapet. OPS anser vidare att organisationen är en fråga för ägaren och därför bör skötas av Förvaltningsstiftelsen.

Kapitel 18 Säkerhets- och beredskapsfrågor

18.2.2 Överväganden (sidan 395)

Bedömning: Nuvarande villkor om beredskap och verksamhet och organisation vid höjd beredskap bör, i sak, gälla även nästa tillståndsperiod. Eftersom UR:s beredskapsuppdrag omfattar skärpt beredskap bör UR:s beredskapsplanering omfatta även en sådan situation. I UR:s beredskapsuppdrag bör även ingå att planera för hur utbildningsväsendets behov av program inom utbildningsområdet kan tillgodoses i en situation då UR:s resurser ska tillföras SR och SVT.

OPS delar Försvarsberedningens och kommitténs uppfattning att inga ändringar bör göras i Public Service-företagens nuvarande totalförsvarsuppgifter. Men det är viktigt att regleringen utformas på ett sådant sätt att den inte inskränker den grundlagsstadgade yttrandefriheten vid höjd beredskap och krig. Det skulle undergräva företagets trovärdighet och relevans och därmed förtroendet hos publiken.

OPS rekommenderar att erfarenheterna från pandemin läggs till grund för det fortsatta arbetet med regleringen av Public Service i kris och krig. Under pandemin var regeringen och myndigheterna mycket aktiva att informera och var helt beroende av att public service förmedlade denna information.

Samtidigt ägnade media mycket tid och utrymme åt sedvanlig granskning och debatt samt att granska och presentera alternativa och kritiska uppfattningar. Denna ordning bidrog till stort intresse och högt förtroende för den förmedlade informationen.

Kapitel 19 Medelstildelning

19.6 Överväganden och förslag (sidan 421)

Förslag: För 2026 tilldelas SR 3 499 322 000 kronor, SVT 5 732 877 000 kronor och UR 506 142 000 kronor, vilket innebär en uppräknig på 3 procent jämfört med tilldelningen för 2025.

Medelstildelningen till respektive företag ska därefter höjas med 2 procent per år 2027–2030 och med 1 procent per år 2031–2033.

Bedömning: Om andra medieföretag lämnar marknätet under tillståndsperioden och detta medför påtagligt ökade marknätskostnader för public service-företagen bör detta ses som en extraordinär kostnad som därför inte bör ingå i det medelsbeslut som avser tillståndsperioden.

OPS har instämt i kommitténs bedömning att innehållsuppdraget bör vara brett formulerat med ett mångsidigt programutbud, som utmärks av hög kvalitet, nyskapande form och innehåll. Samtidigt vill OPS med skärpa framhålla att förslaget om innehållsuppdraget och andra uppdrag inte bärs upp av en motsvarande finansiering. Enligt Public Serviceföretagens budgetäskanden innebär kommitténs förslag en underfinansiering på cirka en miljard kronor per år under de fem första åren och 1,4 miljarder per år under de tre sista åren, vilket kommer att innebära fortsatta nedskärningar i programverksamheten. Det gäller såväl för den egna produktionen som för den externa produktionen som utgör 60 procent av SVT:s programbudget.

OPS instämmer därmed i Ekonomistyrningsverkets remissyttrande om brister i underlaget när det gäller analysen av hur förslaget kommer att påverka Public Service-företagens kärnverksamhet och därmed allmänheten. Den konsekvensanalys som kommittén inte gjort måste göras innan beslut fattas om finansieringen. Det finns skäl att undersöka om förslaget står i strid med den förordning som gäller för konsekvensutredningar för kommittéer och särskilda utredare, (2024, 183 och 2007:1244).

OPS slutsats när det gäller finansiering är att det kommande avtalet bör baseras på det finansieringssystem som gällt sedan 2019, det vill säga med en Public Service-avgift, som alla betalar.

När det gäller konstruktionen av anslagen från Rundradiokontot till Public Service-företagen har OPS granskat den nuvarande formen med 2 procent årlig uppräknig. Slutsatsen är att den ordningen har fungerat under tider med en inflation på 2 procent eller mindre och med 0-räntor. Däremot fungerar den ordningen inte när det inträffar stora makroekonomiska störningar, till exempel hög inflation. Det kan också gälla stora kostnadsdrivande strukturförändringar, till exempel kraftigt ökade kostnader för marknätet, som en följd av att kommersiella företag lämnar nätet, eller som en följd av betydande höjda kostnader för beredskapsverksamhet.

OPS vill därför förändra anslagskonstruktionen för Public Service-företagen genom att tillämpa en redan väl etablerad anslagsteknik för långsiktig finansiering. Det är den teknik som används för de långsiktiga försvarspolitiska åtagandena. Det innebär att anslagstildelningen knyts till nominell BNP. Vid början av den nuvarande tillståndsperioden uppgick anslagen till Public Service till 1,5 promille av BNP, vilket

borde kunna vara riktmärke för den kommande tillståndsperioden. Nivån bör ställas i relation till den kompletterande analys av finansiering som OPS anser är nödvändig innan beslut fattas.

Regeringen har nyligen tillsatt en distributionsutredning om marknätet (SOU 2024:74). I direktiven till denna utredning saknas finansieringsfrågan. OPS förordar att utredningen ges i uppdrag i tilläggsdirektiv att ta fram underlag för beslut om marknätet, dess funktion och finansiering och om investeringar för ett robust internet.

Stockholm den 11 september 2024

Christina Jutterström

Ordförande Föreningen Oberoende Public Service