

Viktigare
än
någonsin

– ett starkare
Public Service

Tack till våra rådgivare och experter!

Stort tack till medlemmarna i vår rådgivande kommitté och till alla inbjudna experter som medverkat vid våra seminarier – för kompetenta och intressanta presentationer, givande diskussioner och goda råd!

Viktigare än någonsin – ett starkare Public Service

Text:

Christina Jutterström, Kerstin Brunnberg, Jan Scherman, Jan Petersson, Allan Larsson

Omslag:

Håkan Liljemärker

Grafisk form:

Simon Karlsson

Tryckt hos Åtta.45 Tryckeri AB 2024

©Föreningen Oberoende Public Service 2024

Innehåll

Förord	6
Public Service och demokratin: "Den upplysta medborgaren"	8
Den nya verkligheten: Globala sammanslagningar, utslagning och hotad mångfald.....	12
Den nya verkligheten: Från "två lägereldar till många små brasor i internetskogen"	17
Den nya verkligheten: AI – både informationskrig och den viktigaste tekniska utvecklingen i vår tid	22
Slutsatser och förslag: Medborgarnas radio och tv – med sport och underhållning.....	28
Slutsatser och förslag: Stärk oberoendet som grund för fortsatt förtroende för Public Service.....	32
Slutsatser och förslag: Organisation för en ny tid	37
Slutsatser och förslag: Säkerställ finansieringen av ett breddat uppdrag och stärkt oberoende.....	40
Bilaga: Seminarier och dokumentation.....	43

FÖRORD

Viktigare än någonsin – ett starkare Public Service

Att informera, utbilda och underhålla. Detta har varit uppdraget för Public Service i Sverige i snart 100 år. Public Service har varit och förblir en av grundpelarna för den liberala demokratin.

2026 går public service in i sitt andra århundrade. Det är också året då radio och television i allmänhetens tjänst börjar arbeta efter ett nytt tillstånd från statsmakterna, ett tillstånd som ska fungera under åtta år. Det sker i en ny tid som redan i dag präglas av den stora digitala revolutionen AI, Artificiell Intelligence, av en ny medievärld där amerikanska och kinesiska jättar dominerar de kommersiella medierna och där publiken alltmer letar sin information och sina program på sociala medier. Tv- och radiotablåerna är på väg att spela ut sin roll.

Vad händer med public service i den här nya världen? Kommer svensk public service i sitt uppdrag för åren 2026-2033 att få behålla bredden i programutbudet och oberoendet gentemot politiken och andra maktsfärer?

Föreningen Oberoende Public Service är ett unikt initiativ i svenskt utredningsväsende. Vi har arbetat parallellt med regeringens Public Service-kommitté. Vi har ägnat oss åt det som reger-

ingens utredare inte vill eller får utreda. Vi har satt oss in i de stora framtidsfrågorna. Vi presenterar nu i denna rapport vår utredning och våra förslag.

Vi belyser Public Service unika uppdrag i det demokratiska samhället under rubriken ”Den upplysta medborgaren”. Vi ger sedan en bild av Public Service roll i ”den nya verkligheten”: Globaliseringen av mediemarknaden. Hur radiolyssnandet och tv-tittandet har gått från ”ett par stora lägereldar till många små brasor i internetskogen”. Vi belyser den pågående digitala transformationen – AI.

Vi sammanfattar detta under rubriken: ”Public Service för framtiden – slutsatser och förslag.” Vi slår vakt om Public Service uppdrag att informera, utbilda och underhålla. Vi vill komplettera det med ett uppdrag till Public Service som en samlande nationell kraft i värnet av informationstilliten i medias AI-transformation. Vi föreslår att medborgarnas rätt till oberoende Public Service grundlagsfästs samt att Förvaltningsstiftelsen reformeras för att ytterligare stärka oberoendet. Vi föreslår att en expertutredning får i uppdrag att föreslå hur programföretagen ska vara organiserade för att Public Service ska kunna

bli ledande i den nya digitala världen. Vi föreslår att frågan om marknätet behandlas i en särskild distributionsutredning. Vi summerar våra slutsatser i ett förslag till uthållig finansiering; ett brett uppdrag där sport och underhållning ingår, måste följas av en finansiering som motsvarar det breda uppdraget

Vårt sammanfattande budskap är: Ja till ett oberoende Public Service med ett nytt, bredare uppdrag, nej till begränsning och politisering. Viktigare än någonsin!

Stockholm den 7 april 2024

Christina Jutterström

Kerstin Brunnberg

Jan Scherman

Jan Petersson

Allan Larsson

KAPITEL 1

Public Service och demokratin: "Den upplysta medborgaren"

I Sverige är demokratiuppdraget inskrivet i radio- och tv-lagen för alla som bedriver radio- och tv-verksamhet. Programverksamheten ska präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer: principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Det finns också krav i sändningstillstånden som handlar om saktighet, opartiskhet och genmäle. Detta är en viktig beskrivning av hur Public Service i programverksamheten ska förhålla sig till demokratis grundidéer.

Men demokratiuppdraget är långt vidare än så. Vi skulle vilja uttrycka det så att Public Service unika uppdrag är "den upplysta medborgaren", eller "upplyst förståelse" så som Åsa Wikforss, professor vid Stockholms universitet, skriver i sitt bidrag till OPS antologi "Public Service i allmänhetens tjänst". Hennes utgångspunkt är att väljarna i en representativ demokrati, av det slag Sverige är, har två centrala uppdrag: att utkräva ansvar för den förda politiken och att välja representanter för nästa period, att ge mandat. Båda uppgifterna kräver kunskap och förmåga att hantera politisk information. För att kunna hålla politiker ansvariga måste vi till exempel ha kunskap om hur de skött sitt jobb,

om vad de gjort och vilka konsekvenser detta fått, men vi behöver också kunskap om på vilken politisk nivå ett beslut fattats. När det gäller vårt mandatgivande finns det en mängd kunskaper som är avgörande: till exempel kunskap om vilka politiska alternativ som finns att välja mellan, vad de olika partierna står för, hur de ser på samhället och hur de vill förändra det.

Till detta kommer att det bästa skyddet mot desinformation är just kunskap. Den information som når oss bedöms mot bakgrund av vad vi redan tror. Om våra bakgrundsövertygelser är felaktiga eller bristfälliga kommer det att vara svårare att göra en korrekt bedömning av informationens tillförlitlighet. Upplysta medborgare klarar därför bättre av att stå emot anti-demokratisk propaganda, skriver Åsa Wikforss.

Demokratin behöver Public Service – offentligt finansierad och samtidigt oberoende journalistik i allmänhetens tjänst – av tre skäl, sammanfattar Sofia Näsström, professor vid Uppsala universitet, i sitt bidrag till antologin: för att begripliggöra en oviss framtid, för att vi ska kunna revidera våra uppfattningar i ljuset av nya fakta och skeenden, och för att ge oss själva en återkommande

och framför allt *pålitlig* plats att samlas på för att hantera allt detta.

Det är denna ”upplysta förståelse” som är en förutsättning för att demokratins institutioner ska fungera väl – partier, valprocesser, riksdag och regering, fullmäktige och nämnder, statlig och kommunal förvaltning. Det är vetskapen om att politiker och politiska instanser och andra maktsfärer är föremål för ständig granskning och att upplysta medborgare vid nästa val kan utkräva ansvar som är det främsta värdet mot maktmissbruk och korruption samt att väljarna utnyttjar sin rösträtt för att utkräva ansvar. Det är uppgiften att bidra till ”upplyst förståelse” som var grunden för Public Service tillkomst, en uppgift som varit viktig i samhällsutvecklingens olika skeden och som nu med den nya digitala AI-världen ställs inför sin största utmaning.

1.1 Public Service för demokratin – med BBC som historisk förebild

Tanken om Public Service-medier tog form och utvecklades i Europa. Denna idé har givit Europa radio och television med högre kvalitet, mer substans och större mångfald än någon annanstans i världen, som Ove Joanson, f d VD för Sveriges Radio, skriver i sitt bidrag till OPS antologi. Det var brittiska BBC som kom att bli förebilden för Public Service i demokratins tjänst. Det skedde under 1920-talet när Europas unga demokratier var hotade av totalitära krafter som såg radion som en mäktig

kraft i den politiska propagandan. BBC fick från början uppgiften att ”informera, utbilda och underhålla” och att föra människor samman. BBC blev förebild för radio i allmänhetens tjänst i Sverige och våra nordiska grannländer. Befolkningens tillgång till radio och TV som bara sänder i dess intresse är i Europa en grundläggande rättighet.

USA valde en annan väg. I USA startade radiosändningarna på 1920-talet som en helt och hållet kommersiell verksamhet. Först många decennier senare, år 1970, införde USA så kallad ”public broadcasting”. Dess uttryckliga syfte var och är att komplettera kommersiell radio och television genom att sända sådana typer av program (kvalificerade nyheter, samhällsprogram, kulturprogram, icke-kommersiell musik) som de kommersiella företagen inte inriktar sig på därför att de inte anser dessa program vara lönsamma nog. Public Broadcasting i USA finns alltså till för att utgöra en motvikt mot det kommersiella systemets brister och tillkortakommanden.

Den europeiska idén är, enligt Ove Joanson, uttryck för en grundläggande samhällelig värdering, den amerikanska är en ad-hoc-åtgärd för att marginellt söka kompensera en önskad marknadseffekt.

1.2 Public Service för demokratin: uppdraget, oberoendet, förtroendet

Det finns tre avgörande kvaliteter för en Public Service-verksamhet som ska

tjäna ”den upplysta medborgaren”. Två av dem är institutionella, det breda uppdraget och oberoendet av kommersiella och politiska intressen, den tredje är en förvärvad kvalitet, förtroende.

I våra demokratier har alla medborgare över en viss ålder rösträtt. Det är den allmänna och lika rösträtten som sedan hundra år tillbaka har varit demokratiens grundval. Public Service-uppdraget speglar detta förhållanden. Det är ”radio och tv i allmänhetens tjänst”, som är uppgiften – tillgänglig för alla: ”Om Public Service är nationens kulturella livförsäkring så måste den som andra allmänna försäkringar omfatta alla, inte bara eliterna. Samhällets minsta gemensamma nämnare måste vara just gemensam”, skriver Ove Joanson.

Den andra hörnstenen i Public Service-verksamhet är oberoendet av kommersiella, politiska eller andra intressen. Det är grunden för allmänhetens förtroende för verksamheten och för det höga valdeltagandet. Medborgarnas tilltro grundar sig också på programutbudets bredd och mångfald och i regler för saklighet och opartiskhet. För första gången är nu den tidigare breda uppslutningen kring Public Service ifrågasatt av starka krafter i och utanför riksdagen. Vilken roll dessa krafter kommer att spela när regering och riksdag slutligen ska ta ställning till den proposition som kommer att ligga till grund för villkoren för nästa tillståndspå period återstår att se. För att Public Service ska kunna fungera i sin roll måste den nå ut till den

stora allmänheten. Det förutsätter i sin tur att allmänheten har ett genuint förtroende för att nyhetsförmedlingen är saklig och opartisk. Här har Public Service-bolagen högt förtroende över lång tid, genom lugna tider, ekonomiska och internationella kriser och pandemi. SVT och SR är de medieföretag som svenska folket litat mest på.

1.3 Public Service i det nya informationslandskapet

Sedan tidigt 2010-tal befinner vi oss i ett nytt informationslandskap, något Åsa Wikforss beskriver som ett ”high choice information landscape”. Det kännetecknas av att valet av källor i praktiken är obegränsat, att traditionella grindvakter försvunnit och att det blivit allt svårare att skilja det pålitliga från det opålitliga och sanning från lögn. Rent visuellt är seriösa källor ofta oskiljaktiga från rena propagandakällor och den nödvändiga källgranskningen kräver både tid och kunskap som vi sällan har. I takt med att artificiell intelligens används för att skapa text och bild kommer utmaningarna att bli allt större.

I tider av ökad propaganda, spin, alternativa fakta och konspirationsteorier är det därför viktigare än någonsin med källkritik, men också med källtillit, skriver Sofia Näsström. Det måste finnas en medierande instans i samhället som vi kan lita på när internet och sociala medier känns opålitliga och otillräckliga. Det är syftet med Public Service. Den ska utgöra en tillförlitlig plats som vi

kan återkomma till för att stämma av våra uppfattningar om världen.

1.4 Våra slutsatser

Vi har i detta kapitel beskrivit att Public Service roll i det demokratiska samhället är att tjäna ”den upplysta medborgaren”, en uppgift som bygger tre faktorer: a) det breda uppdraget att informera, utbilda och underhålla, b) oberoendet från politiska, kommersiella och andra intressen samt c) förtroendet, som Public Service-företagen byggt upp genom åren och som ständigt måste upprätthållas.

KAPITEL 2

Den nya verkligheten: Globala sammanslagningar, utslagning och hotad mångfald

Mediemarknaden, både den internationella och den svenska, är under snabb förändring. Förändringarna kommer att intensifieras under de närmaste åren. Det sker en globalisering, driven av amerikanska och kinesiska mediejättar. Det tar sig uttryck i uppköp, sammanslagningar och nedläggningar. Stora ägare blir ännu större och i farans riktning finns oligopolliknande internationella mediekoncerner. Det riskerar leda till en uttunning av journalistik och programverksamhet med minskad mångfald som följd – och med minskat utrymme för svenskproducerad tv. För svensk del betyder det att nationella tv-företag är under hård press, skriver Jan Scherman i sitt bidrag till OPS-antologin ”Public Service i demokratins tjänst”. Det är mot denna bakgrund av en mediemarknad i globalisering, som svensk mediepolitik – framför allt villkoren för Public Service – måste ses, när beslut ska fattas under det närmaste året.

2.1 Den internationella mediemarknaden

Det är amerikanska medieföretag samt kinesiska Tiktok, som är de starka kraf-

terna i denna globalisering. Marknaden domineras av ett fåtal giganter med Disney som den allra största; det var Disney som för några få år sedan köpte upp Fox. Därefter följer kinesiska Tiktok, som har gått om Apple, nu på tredje plats. Sedan Amazon och Warner Brothers, som äger Discovery, som äger Kanal 5 följt av Netflix. Tillsammans har dessa uppräknade företag en årlig omsättning på över 2 000 miljarder omräknat i svenska kronor. Denna siffra ska jämföras med SVT som genom public service-avgiften kan göra program för cirka sex miljarder kronor.

Ingenting tyder på att de stora internationella mediebolagen kommer att få minskad betydelse. Tvärtom. Framåt kommer dessa giganter att fortsätta växa och spela en allt större roll för vår mediekonsumtion. Internetstiftelsens rapport ”Svenskarna och internet” från 2023 visar dramatiken i utvecklingen. De som är födda på 1900-talet har tv-kanaler som främsta nyhetskälla, hela 69 procent. Hos 2000-talisterna dominerar sociala medier med 56 procent. Den enskilt största nyhetskällan för dem som är födda på 2000-talet är Tiktok, följt av Instagram och Youtube.

Överallt ligger radio långt efter tv, och även efter nyhetsappar och webbplatser.

Det är logiskt att dessa världsomspännande digitala plattformar kommer att bli alltmer offensiva när det gäller att både producera och förvärva innehåll. Ingenting hindrar dem från att köpa världs rättigheter till attraktiva sporter. Det är endast en tidsfråga innan det sker.

2.2 Den svenska mediemarknaden

Globaliseringen och utslagningen träffar den kommersiella tv:n i Sverige med full kraft. Den bild som vi har varit vana vid i mer än ett par årtionden är snart bara en minnesbild.

- På 1990-talet etablerades TV4, som var kommersiellt finansierad tv med höga ambitioner när det gällde nyheter, lokaltv, kultur, sport och svenskt drama. TV4 byggde ut sin verksamhet till 27 lokal-tv stationer och utgjorde ett alternativ till SVT:s regionala nyheter.
- Jan Stenbeck hade redan tidigare etablerat TV3, en uppstickare som inte bara gjorde underhållning, utan också debattprogram, dokumentärer och vid några tillfällen egna nyhetsprogram. De kommersiella kanalerna tog publik från TV1 och TV2.
- Under den här tiden etablerades Kanal 5, som skulle ”göra roligare TV”, men som också satsade på dokumentärer och bred familjeunderhållning. På Kanal 5 sändes sedan flera OS och svensk toppfotboll.

Detta var nybyggartid i den svenska tv-världen. Det var den tidens mångfald. Den tiden var också en tid när mängder av nya kanaler blev tillgängliga och gjorde det möjligt att se tv från hela världen.

- I början av 1990-talet kunde man med en stor parabol få in ett 20-tal kanaler. Antalet växte dramatiskt under de kommande åren.
- Vid millennieskiftet erbjöd svenska distributörer sammanlagt mer än 700 kanaler. Sedan dess har tillgången till bild och ljud tagits till sin ytterlighet genom digitaliseringen och internet.

Nu finns ljud och bild överallt – när som helst. Och publiken ser mer på rörlig bild – men i andra former. Var och en kan skapa och sända sin egen tv på Youtube och Facebook.

Mycket av den television som vi kände från 2010-talet är på väg att gå i graven. Det pågår en globalisering av den svenska mediemarknaden och några få globala aktörer har skapat sig en mycket stark position, tagit stor andel av både mediekonsumenternas tid och annonsköparnas budget.

I de nationella tv-företagen har det ena sparpaketet avlöst det andra. TV4, som togs över av Telia 2018 för 10 miljarder, har förorsakat den nye ägaren en miljardförlust. Kanalen bantas och flera av kanalens favoritprogram ”pausas”. Utvecklingen för från början svensk-dominerade Kanal 5 är densamma,

känt under namn som Nordic Channel, TV5, TV5 Nordic, Femman. I början av 2010-talet köptes kanalen med sin nordiska verksamhet av Discovery. För bara ett par år sedan fusionerades Discovery med den amerikanska jätten Warner Bros. Nu pågår omfattande effektiviseringar och programutbudet blir mer och mer internationaliserat.

Viaplay, tidigare NENT och från början MTG med kanaler som TV3, TV6 och TV8, har varit nära konkurs och gjort omfattande uppsägningar och nedläggningar av program. Ny ägare är franska Canal+, som ägs av mediejätten Vivendi som i sin tur ägs av multimiljardären Vincent Bolloré med medieverksamhet i ett 50-tal länder. Bolloré är mest känd för sitt öppna stöd för Marine Le Pen och högerpopulisten Éric Zemmour. Båda får stort utrymme i Bollorés nyhetskanal CNews.

Sammanfattningsvis är risken uppenbar att det kommer att finnas mindre av svenska nyheter, svensk kultur, svensk sport och svensk underhållning i de nationella tv-kanalerna. Det kommer att innebära färre beställningar till svenska produktionsbolag att göra program för den svenska publiken och sämre förutsättningarna för framtida svenska kreatörer och artister.

2.3 Logiken bakom medieföretagens finansiella kriser och branschens strukturomvandling

Den kommersiella medieindustrins kris är inte enbart en följd av lågkonjunktur

med sviktande annonsmarknad. Inte bara en fråga om dyr dollar och dålig kronkurs. Det gäller inte heller bara det faktum att räntan stigit, liksom kostnadsläget och att landets konsumenter inte köper nya tv-abonnemang i samma takt som tidigare. Det handlar också om en strukturomvandling, som slår mot traditionella tv-bolag som länge levt på tv-tablåer med bestämda sändningstider och betal-tv i olika former. Reklamintäkter har ökat stadigt, men nu är avgifter direkt från tv-tittarna allt viktigare. Reklamen är inte längre trygg och säker valuta. De internationella medieaktörerna tar alltmer av reklamintäkterna.

Det vi sett och nu ser allt tydligare är det som alltid sker efter ett stort tekniskifte. Den digitala distributionstekniken skapade inledningsvis oanade möjligheter. De som var framsynta och kom in tidigt kunde göra goda affärer i såväl produktions- som distributionsledet, när marknaden växte. Två exempel: Kanal 5 hade ett tag en vinstmarginal på 40 procent och TV4 var på börsens A-lista!

Den goda lönsamheten drog till sig än mer kapital som bidrog till att höja priset för program och rättigheter. Sporträttigheterna gick först i priskarusellen. Kostnaderna för sändningsrättigheterna till fotbollsallsvenskan dubblerades i omgångar och landade senast på nära 600 miljoner kronor om året. Sändningsrättigheter till Champions League för enbart Sverige är uppe i en miljard om året. Samma priskurva uppåt gällde

dramaproduktion och långfilmer. Den etablerade ordningen för finansiering förändrades. Snart tog de internationella jättarna hand om reklamintäkterna. För ett par år sedan gick 90 procent av intäkterna på de nya digitala plattformarna till företag som Google, Facebook, Youtube, twitter/X och numera Snapchat och Tiktok.

Till slut blir investerare alltmer oroadе och försiktiga. En kris av något slag – en inflationsbubbla och en konjunkturnedgång – kan vara den utlösande faktorn för en branschomfattande och global kris. Det är där vi befinner oss. Det är i detta läge som de allra starkaste mediejättarna har kraft kvar för att sopa upp resterna av de företag som kläms av stigande kostnader, hård konkurrens och av investerare som vill dra sig ur, stycka upp och sälja av medan det ännu finns några värden kvar. Det är detta som är logiken bakom globaliseringen, driven av amerikanska och kinesiska mediejättar, och som förklarar den press som nationella tv-företag är utsatta för.

Det är mot denna bakgrund av en mediemarknad i globalisering med sammanslagningar, utslagningar och risk för minskad mångfald, som svensk mediepolitik – framför all villkoren för Public Service – måste ses, när beslut ska fattas under det närmaste året.

Svensk Public Service har stått stark under de senaste årtiondenas utveckling av konkurrerande kommersiella TV-företag. SVT och SR har varit ledande i omställningen till och utvecklingen av

digital produktion och distribution under de senaste årtiondena. Bolagen har genom utveckling av programverksamheten gjort den relevant för den stora allmänheten. Genom att göra tv-program tillgängliga i många former vid sidan av online, framför allt SVT Play, har SVT kunnat behålla höga publiksiffror. SR:s är ledande i poddutvecklingen. Dessutom har SVT och SR behållit publikens förtroende.

Men den nya globala världen pressar på och det påverkar även Public Service. SVT hade 33 procents andel av det traditionella, linjära, tv-tittandet 2023, enligt Mediavision (baserat på siffror från mätinstitutet MMS). Detta är en svag minskning. TV4 ökar och ligger före med 36 procents andel av tittandet. Men det här är den del av tv-tittandet som minskar dramatiskt. På tio år har den tid vi konsumenter tittar på tv med fasta sändningstider gått från 159 minuter per dag till dagens 104 minuter.

Tv med programtablå befinner sig på ett sluttande plan. Samma sak gäller traditionell radio, där flera kanaler tappat rejält, och P2 och P3 har halverat sin dagliga räckvidd de senaste tio åren. Public Service är alltså som starkast i den miljö som konsumenterna nu alltmer överger, till förmån för globala streamingtjänster.

När det gäller alla former av streaming och mediekonsumtion online är SVT:s tittarandel strax under 10 procent enligt analysföretaget Mediavision. Men även om SVT Play ökade senaste

året så krymper Public Service andel av publiken i den växande digitala medievärlden. Vi befinner oss alltså i en tid där de internationella medieverksamheterna växer på de nationellas bekostnad och där Public Service också påverkas av globaliseringen och ställs inför större utmaningar än någonsin.

2.4 Våra slutsatser

Det finns flera skäl till att svenska medieföretag pressas hårt:

- Konkurrens från amerikanska och kinesiska giganter har i grunden förändrat förutsättningarna för de jämförelsevis små, lokala kommersiella medierna.
- Det handlar om snabbt förändrade konsumtions-mönster, där allt fler ägnar alltmer tid åt sociala medier, där dessa internationella mediekoncerner dominerar.
- Lågkonjunkturen slår hårt mot annonsintäkterna. Trots alla nya betaltjänster är reklampengar fortfarande avgörande för medieföretagens ekonomi.

Konsekvenserna av den pågående utvecklingen är att bredden i utbudet riskerar att minska. Vi befinner oss 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 reträtt. 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 streaming-tjänster. Public Service är viktigare än någonsin – som nationell motvikt till det globala inflytandet på den svenska marknaden.

KAPITEL 3

Den nya verkligheten: Från "två lägereldar till många små brasor i internetskogen"

Radio- och tv-tittare samlas inte som förr dagligen vid två "lägereldar", det vill säga kring populära program på fasta tider i SVT och SR. Publiken finns redan och kommer i framtiden alltmer finnas vid "många små brasor i internetskogen", nyheter och program från många olika plattformar ständigt tillgängliga på tider som passar bättre än de tabblåagda sändningarna.

Trots den allmänna utvecklingen bort från "lägereldar" till "små brasor" finns det fortfarande program som når en mycket stor publik. Ett sådant program var "Trolltider – legenden om bergatrollet" som är den mest sedda julkalendern någonsin online. Även "Historien om Sverige" slog rekord. Inget annat program för vuxenpublik har haft så höga tittarsiffror på premiärdagen sedan MMS etablerade sina nuvarande online-mätningar.

3.1 Hur ser svenska folkets medievanor ut?

Undersökningar som SOM-institutet vid Göteborgs universitet och Internetstiftelsen har gjort visar att publiken har stort förtroende för Public Service, att SVT har en stark position bland annat tack vare SVT Play, att SR tappar

publik, att papperstidningarna tappar läsare samt att unga i stort utsträckning använder sociala medier för att hålla sig informerade:

- Nästan alla, 94 procent av svenskar, tar del av samhällsnyheter. TV-kanaler har topplacering bland nyhetskällor. Därefter kommer nyhetsappar och webbplatser för samhällsnyheter, där SVT, SR, Aftonbladet och DN ligger i topp. Tredjeplatsen intas av radiokanaler och på fjärde plats hamnar sociala medier, som nära hälften av svenskar använder för att ta del av samhällsnyheter.
- De unga, födda efter millennieskiftet, tar främst del av nyheter via sociala medier. Tiktok är en stor nyhetskanal bland unga. Mer än var fjärde född på 2000-talet och uppemot 50 procent av kvinnor födda på 00-talet tar del av nyheter via Tiktok.
- Det är framför allt internet som är den breda kanalen för den stora publiken. Här finns inte bara SVT och svenska kommersiella kanaler, utan också en lång rad utlandsägda plattformar, framför allt ameri-

kanska och kinesiska mediejättar. Traditionella sändningar i marknätet tappar i betydelse eftersom vägarna till publiken nu i första hand går via kabel och internet.

- SVT har fortfarande en stark ställning när det gäller det digitala tittandet. SVT växte mellan 2022 och 2023 med 23 procent till drygt 622 miljoner spenderade timmar. SVT:s största publik är målgruppen 30–44 år som under 2023 lade närmare 147 miljoner timmar på tjänsten, upp 13 procent jämfört med 2022. SVT Play spelar en stor roll för SVT:s starka ställning. Under 2023 ökade antalet unika besökare med 10 procent jämfört med föregående år. SVT:s streamingtjänst når därmed rekordnivå i tittandet. Enligt Norstat är SVT Play Sveriges mest uppskattade streamingtjänst.
- TV4 är näst störst med närmare 256 miljoner spenderade timmar, en ökning med 31 procent. TV4 har störst andel digitala tittare i målgruppen 65–99 år.
- SR som har ljudet i fokus har en stor utmaning att utveckla linjär radio och samtidigt utveckla podd-lyssnandet (on-demand). Sedan 2013, när en ny branschgemensam mätmetod infördes, har det dagliga lyssnandet på radio sammantaget minskat påtagligt. Den totala dagliga räckvidden 2013 var för SR cirka 60 procent. Den hade minskat med

nästan en fjärdedel till 47 procent 2023. Radiolyssnandet minskar och radiobolagen blir alltmer beroende av bilradion för att nå publiken. Med allt fler internet-uppkopplade bilar ökar konkurrensen i det absolut viktigaste ”radio-rummet”, där mer än hälften av allt radiolyssnande sker. Publiken blir dessutom äldre och det är liten nyrekrytering.

- Poddar har blivit allt populärare med stor bredd och mångfald. Utöver ett växande antal enskilda initiativ har de största aktörerna SR, Spotify, Acast och Apple Podcaster i sina arkiv hundratal alternativ inom ämnen som krim, humor, film, juridik, nyheter, samhällsfrågor, sport, historia och mycket mer. De flesta är helt gratis. De kommersiella finansieras genom reklam och sponsring. Intäkterna för annonsering 2024 beräknas till över 450 miljoner, enligt IRM. Varannan person lyssnar på podd. Var sjätte lyssnar dagligen. Och lyssningen ökar, enligt Internetstiftelsen. Den mest populära är P3 dokumentär som funnits i 20 år. Minst fem av poddarna på tio-i-topp-listan kommer från SR.
- Läsning av morgontidningar på papper har minskat kraftigt. Mellan 2018 och 2022 halverades antalet personer som svarade att de använde morgontidning på papper minst tre dagar i veckan, men samtidigt ökade deras användning av nyhetssajter.

3.2 Har medborgarna förtroende för Public Service?

Frågan om medborgarnas förtroende har studerats ingående av medieforskare och har sammanfattats i ”Public Service En svensk kunskapsöversikt”. Hur står sig Public Service förtroendekapital? frågar Ulrika Andersson, docent, och Marina Ghersetti, professor i journalistik vid Göteborgs universitet. De visar dels hur förtroendet har utvecklats över ett längre perspektiv på drygt 10 år, dels hur medborgarnas förtroende utvecklades under det första pandemiåret, 2020.

Under den senaste tioårsperioden har förtroendet för svenska medier varit stabilt. Varken förändringar på mediemarknaden eller större samhällskriser som coronapandemin tycks, än så länge, ha haft någon negativ påverkan på mediernas förtroendekapital.

Även om det finns betydande skillnader mellan olika samhällsgrupper är det genomgående samma nyhetsmedier som åtnjuter störst förtroende: SVT och SR. Under coronapandemin ökade förtroendet för Public Service nyhetsmedier.

Det finns skillnader i förtroende mellan personer som står till höger respektive till vänster, men även bland dem som står klart till höger är det en majoritet som anger ett mycket stort eller ganska stort förtroende för SVT och SR, 70 respektive 67 procent.

Resultaten kan å ena sidan tyckas förvånande givet vilka diskussioner som förs både på den politiska arenan

och i olika fora. Trots att Public Service både beskrivs som vänster- och högervidna – ett exempel på det som kallas den fientliga medieeffekten (Perloff, 2015), att personer med stark ideologisk övertygelse tenderar att uppfatta medierna som partiska mot den egna sidan – är det dessa medier som åtnjuter störst förtroende hos allmänheten.

Å andra sidan är det Public Service-medierna som har den största nationella publiken (Andersson, 2020), och personer som regelbundet använder ett nyhetsmedium tenderar också att hysa stort förtroende för mediet ifråga. Studier från Nederländerna, där Public Service har en stark ställning på mediemarknaden, visar på en ömsesidig relation mellan förtroendet för Public Service och tv-tittande: Förtroende och användning förstärker varandra i en positiv ”användning-förtroendespiral”. Det kan därför inte uteslutas att hög användning av nyhetstjänster i SVT och SR inte bara förutsätter utan också genererar förtroende (Vermeer et al., 2022).

I Internetstiftelsen rapport ”Svenskarna och Internet 2023” bekräftas dessa slutsatser. De tillfrågade uppger att de känner tillit till SVT som nyhetskälla. Det gäller såväl ung som gammal, såväl kvinnor som män. Därefter kommer Sveriges Radio, DN och TV4. Barn och ungdomar litar mest på SVT, men följer Tiktok i första hand, Youtube, därefter.

3.3 Bidrar Public Service till bättre informerade medborgare?

Frågan om Public Service bidrar till bättre informerade medborgare har behandlats såväl i internationella som i svenska studier. I ”Public Service En svensk kunskapsöversikt” sammanfattas forskningsresultaten.

Slutsatsen är, skriver Jesper Strömbäck och Adam Shehata, professor respektive universitetslektor i journalistik vid Göteborgs universitet, att Public Service bidrar till bättre informerade medborgare. Den slutsatsen stärks också av studier i andra länder med liknande förhållanden.

- Mer specifikt visar forskning att Public Service har ett större utbud av nyhets- och samhällsprogram än kommersiella kanaler.
- Informationsmiljöer där Public Service har en stark ställning präglas av ett större utbud av nyhets- och samhällsprogram än informationsmiljöer där Public Service har en svag ställning, tydlig politisk styrning och/eller annonser som viktig finansieringsform.
- Människor som lever i informationsmiljöer där Public Service har en stark ställning har bättre kunskaper om politik och samhälle än människor som lever i mer renodlat kommersiella informationsmiljöer.

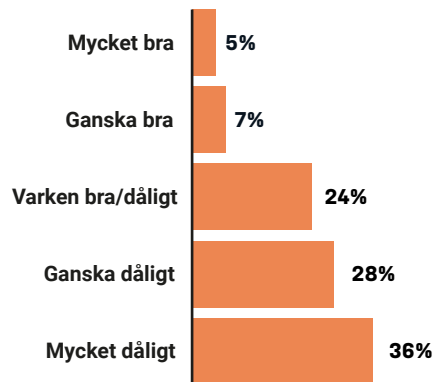
”Ur ett demokratiskt perspektiv har Public Service därför ett stort värde,

men det kräver att vissa grundförutsättningar är uppfyllda. Dit hör att Public Service har en stark ställning hos publiken, att utbudet i Public Service präglas av såväl hög kvalitet som stor bredd, och att Public Service står fritt från politisk styrning och alltför stort beroende av annonsfinansiering”, skriver Jesper Strömbäck och Adam Shehata.

3.4 Vad tycker medborgarna om Public Service breda programutbud?

En av de stora frågorna för PS-kommittén är vilket uppdrag SVT och SR ska ha under nästa tillståndperiod – ska det nuvarande breda uppdraget som innefattar underhållning och sport förlängas eller ska uppdraget begränsas till nyheter och kultur.

Inställning till förslaget att låta SVT och Sveriges Radio enbart sända nyheter och smala program, 2021/2022.



Kommentar: Frågan löd 'Vilken är din åsikt om följande förslag? - Låta SVT och Sveriges Radio sända enbart nyheter och smala program'. Svartalternativen redovisas i figuren. Totalt antal svarande var 3 137. **Källa:** Den nationella SOM-undersökningen 2021–2022.

I SOM-institutets undersökning 2021-2022 ställdes frågor om inställningen till förslaget om ett ”smalare” Public Service (”låta SVT och Sveriges Radio enbart sända nyheter och smala program”). Opinionsen emot en sådan förändring är mycket stark.

- 65 procent tyckte att det är ett dåligt förslag, enbart 12 procent instämde.
- I åldersgruppen från 30–90 år var det 63–71 procent som avvisade tanken på att ta bort sport och underhållning i SVT:s och SR:s programutbud.
- När man delar upp svaren efter de svarandes partisympatier är det en minoritet på omkring 10 procent som instämmer; starkast stöd har tanken bland SD-väljare, men även bland dessa är det bara 19 procent som instämmer, 45 procent är emot och resten svarar ja på alternativet ”varken bra eller dåligt”.

3.5 Våra slutsatser

I detta kapitel har vi beskrivit utvecklingen av distribution och därmed publikens tillgång till ljud och bild. Vi har beskrivit det 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 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.

Den nya verkligheten: AI – både informationskrig och den viktigaste tekniska utvecklingen i vår tid

”Man kan hävda att artificiell intelligens, AI, är den viktigaste tekniska utvecklingen i vår tid” skriver Richard Fischer, journalist vid BBC och författare. ”Inom de närmaste fem åren kommer allt att förändras”, förutspår Bill Gates. Han exemplifierar med hälsovården, utbildningen, arbetet/produktivitet samt underhållning och shopping.

Å ena sidan stora förväntningar på vad denna digitala transformation kommer att innebära. Å andra sidan stora farhågor för AI som ”a weapon of mass manipulation”, och upptrappning av ”informationskriget”, ett stort hot mot informationstilliten, grunden för ett demokratiskt samhälle. “SVT är utsatt för sådana IT-attacker - så gott som varje dag”, sa Hanna Stjärne nyligen i ett SVT-seminarium.

Detta är den nya verkligheten, den är redan här, den har bara börjat. Hur kommer den att påverka Public Service-företagens verksamhet och vilken roll kan dessa företag spela i den nya digitala tiden?

4.1 Vad kan vi vänta oss av AI under 2024

Financial Times publicerade i slutet av 2023 ett par artiklar, som diskuterar hur AI-tekniken har utvecklats under det första året efter lanseringen av ChatGPT och vad vi kan vänta oss av det kommande året.

Tidningen noterade att mer än 100 miljoner användare har experimenterat med OpenAI:s ChatGPT chatbot och andra text- och bildgenererande program. De stora teknologiföretagen bygger om sina organisationer med AI i centrum och med AI i nästan alla de tjänster de tillhandahåller. FT förutser att utvecklingen kommer att drivas av tre trender:

- En del generativa AI modeller har redan blivit mindre och mer tillgängliga och kommer att kunna användas i mobiltelefoner, så som Apple nu planerar.
- Spridningen av open source modeller kommer att hjälpa företag att använda AI på ett säkert sätt på egna data i affärssyfte

- Lanseringen av mera kraftfulla multimediamodeller, som mixar text, bild, ljud och video kommer också att skapa nya kreativa möjligheter.

Men frågan om ”governance of AI” - samhällsstyrning inkluderande reglering, styrning, ledning på flera nivåer - kommer att förbli en stor fråga. De ledande AI-företagen har en lång väg att gå för att övertyga andra att de är att lita på när det gäller hanteringen av en så kraftfull ”general purpose technology”, menar Financial Times.

4.2 Generativ AI – hotbilden: ”A weapon of Mass Manipulation”

I den offentliga diskussionen är uppmärksamheten just nu på AI som ett hot mot demokratiska val och mot hela samhällsordningen, eller som det uttrycks i brittisk press: ”A weapon of Mass Manipulation” (The Guardian).

2024 är ett supervalår med allmänna val av parlament och presidenter i ett dussintal länder med över 2 miljarder medborgare (USA, EU, Indien, Indonesien, UK med flera). AI-manipulerad valpropaganda har redan använts i val i början av året i Indonesien, Taiwan och Slovakien. Det finns en stor oro för att alla val kommer att störas av AI-genererad propaganda.

Inför primärvalen i en amerikansk delstat, New Hampshire, blev demokrater uppringda och fick höra ett budskap från Joe Biden – med Bidens röst – att de skulle avstå från att rösta och spara sin röst till valen i november. En av dem

som fick meddelandet förstod att det var fejk och slog larm. Det gav stor uppmärksamhet och fick till följd att president Biden signerade en förordning som ställer krav på ledande AI-företag att dela testresultat och annan relevant information med regeringen.

Samtidigt har ledande AI-företag kommit överens om att frivilligt tillämpa ”rimlig försiktighet” (reasonable caution) för att förhindra att AI används för att underminera allmänna val runt om i världen. Ett av de ledande företagen, Midjourney, är på väg att förbjuda användningen av politiska bilder. När The Guardian beställde en bild på Trump och Biden i en boxningsring, avvisades begäran. Men när samma fråga ställdes om en bild på den brittiske premiärministern Rishi Sunak och oppositionsledaren Keir Starmer var svaret positivt.

SVT ordnade i mars 2024 ett expertseminarium under rubriken ”Informationskrig – journalistik och verifiering som motståndskraft”. Där redovisades bland annat WEFs analys av globala risker, vilken visar att desinformation nu ses som det allvarligaste globala hotet, ”in large part driven by the potential for AI, in the hands of bad actors, to flood global information systems with false narratives”.

På SVT-seminariet redovisades bland annat hur propagandakriget förs från Rysslands sida i Europa, hur attacker genomförs mot svenska myndigheter och medier och vad som görs för att motver-

ka informationskrigföringen och cyberattacker, bland annat i form av SVTs redaktion för verifiering av filmer, bilder och information som kan vara manipulerade.

Avslutningsvis ställdes frågan vad som är det största hotet mot journalistiken och den demokratiska debatten. Svaret var: ”Att informationstilliten undergrävs”. Svaret på frågan vad som är de viktigaste motåtgärderna blev: ”Kunskap, information, verifiering!”

Mot denna bakgrund av ett allvarligt och upptrappat hot mot informationstilliten håller statlig reglering av användningen av AI på att etableras, eftersom AI-företagens självreglering anses otillräcklig. Sådan reglering är på väg att införas i USA, EU och Kina. Inom EU finns det nu en överenskommelse mellan Kommissionen, Rådet och Parlamentet och ett slutligt beslut av Parlamentet för genomförande under 2025.

4.3 ”Skrapning”, upphovsrätt – vad gör nyhetsföretagen?

En stor fråga för alla nyhetsföretag är om de som utvecklar så kallade språkmodeller med hjälp av AI ska kunna använda all den information som finns på hemsidor på nätet för att ”träna” språkmodellerna, det som kallas för ”skrapning”. Är detta intrång i upphovsrätten och vad gör man åt det? Det är frågor som också SVT och SR har tagit ställning till.

Två stora internationella nyhetsfö-

retag, New York Times och tyska Axel Springer, har nyligen tagit ställning till hur de ska förhålla sig till AI/Big Tech – två helt olika strategier

Axel Springer har ingått ett avtal med OpenAI för AI-drivet nyhetsinnehåll. Detta avtal innebär att OpenAI betalar för att använda Axel Springers journalistiska innehåll över sina AI-plattformar. Partnerskapet inleddes under det första kvartalet 2024 och kommer, enligt parterna, att revolutionera hur ChatGPT-användare interagerar med nyheter.

The New York Times har stämt Microsoft och Open-AI. Stämningen avser upphovsbrott utifrån att miljontals av publicerade artiklar från NYT har använts och ligger till grund för utvecklingen av ChatGPT-tjänsten. New York Times är det första stora medieföretaget som väljer att stämma de två bolagen, dock utan att ange något belopp avseende stämningen.

BBC har valt en tredje väg; BBC tillåter inte skrapning utan tillstånd för att träna AI-modeller. Det är inte i allmänhetens intresse, enligt BBC, som vill få till stånd överenskommer om ett mer strukturerat samarbete med tech-företagen. BBC har vidtagit åtgärder för att hindra så kallade ”web crawlers”, som OpenAI och Common Crawl från att få tillgång till BBC:s hemsidor.

SVT har tagit ett inriktningsbeslut att inte förhindra AI motorernas skrapningar. En sådan blockering är, enligt SVT, tekniskt komplicerat att göra, om

ens möjligt till 100 procent. SR har däremot tagit beslut att – så långt det är möjligt – blockera AI-företagen från att utnyttja SR:s innehåll för vidareträning av AI-modellerna.

4.4 Hur påverkas Public Service av AI?

Alla ledande Public Service-organisationer är i full färd med att ställa om till den nya digitala eran.

European Broadcasting Union, EBU, i vilken SR, SVT och UR deltar tillsammans med ett 60-tal andra Public Service-företag har tillsatt en Task Force on Generative AI. Den har producerat en första rapport om ”Generative AI, News and Audiences: a need-to-know-now briefing for PSM” med syfte att hjälpa Public Service medarbetare att förstå potentialen och effekten av denna transformativa teknologi. EBU har utvecklat en interaktiv chattbot, Néó, som bara hämtar information från databaser med trovärdig och faktakontrollerad Public Service-journalistik.

BBC har ett program för övergången till AI-baserad organisation och verksamhet. Syftet med denna strategi är att skapa en modern, digitalt ledande och strömlinjeformad organisation som förbättrar arbetsflöden och effektivitet och som skapar högkvalitativt innehåll och förbättrar tittarupplevelsen.

SVT antog i maj 2023 en övergripande strategi för användningen av AI i nyhets- och programverksamhet och uppdaterade den i december 2023.

Nyckelorden är ”kontrollerat och säkert” med tillägget ”medvetenhet, transparens och ansvarstagande”. Det finns, enligt strategin, publicistiska men även juridiska och etiska frågor gällande AI-tekniken, som i dagsläget inte går att besvara. Det är ett skäl till att SVT är återhållsamt vid användning av AI-genererat material, oavsett om det gäller text, ljud eller bild.

SVT har som utgångspunkt att inte använda AI-genererade eller manipulerade bilder, ljud och video av verklighetstrogen karaktär i nyhetssammanhang. Även i andra kategorier av program, till exempel drama och underhållning, kan AI-genererat material användas men med transparens mot publiken. Såväl när det gäller nyheter som program ska beslut om att använda AI-genererat material fattas av ansvarige utgivaren.

Sveriges Radio har ett företagsövergripande AI-råd som har arbetat fram en ”Policy för användning av generativ AI på Sveriges Radio”. Syftet är att med hjälp av artificiell intelligens stärka företagets erbjudande gentemot publiken och effektivisera verksamheten. AI och automation används för bland annat poddrekommendationer och nyhetskurering. Alla nyhetsljud och de flesta av poddar transkriberas automatiskt för att göra ljudinnehållet sökbart internt. Sveriges Radio ser stora möjligheter att bli mer relevant för sin publik med hjälp av noggrant utvalda AI-lösningar. Samtidigt finns betydande risker – kring

journalistik, juridik och säkerhet.

SR:s policy har stora likheter med SVT:s riktlinjer för användning i nyhets- och programverksamhet, inklusive krav på att ansvarig utgivare ska godkänna all direkt användning av AI-genererat innehåll mot publiken och att sådant material måste ha en märkning.

I SVT:s svar till PS-kommittén om samarbete mellan PS-företagen ges följande information om hur SVT och SR samarbetar i denna fråga:

”Digitalisering och fortsatt teknisk utveckling, exempelvis inom AI, kan i hög grad komma att påverka kostnader och behov av nya arbetsmetoder och/eller samarbeten. AI är därför ett område som programföretagen löpande undersöker, inklusive möjligheter till samverkan, till exempel inom områden som administration och HR. Bolagen har också de senaste åren intensifierat samarbete och kunskapsutbyte inom detta område, såväl kring konkret användning av AI-teknik som kring frågor av mer principiell natur. Samarbetet bidrar även till att hålla ned kostnaderna för utveckling och implementering av olika AI-tillämpningar. Bolagen ser att samarbetet kommer att fortgå och ytterligare utvecklas de kommande åren”.

4.5 Reglering och självreglering för öppenhet och transparens

EU har genom Digital Services Act och AI Act slagit fast grundläggande spelregler för producenter och användare.

Förordningen följer en riskbaserad

metod där man skiljer mellan användning av AI som skapar i) oacceptabel risk, ii) hög risk och iii) låg eller minimal risk. Förteckningen över förbjudna metoder omfattar alla AI-system vars användning anses strida mot unionens värden, till exempel genom att kränka de grundläggande rättigheterna. Förbuden omfattar metoder som har en betydande potential att manipulera personer genom subliminal teknik som människor inte är medvetna om eller som utnyttjar sårbarheter hos specifika utsatta grupper, såsom barn eller personer med funktionsnedsättning, i syfte att väsentligt snedvrider deras beteende på ett sätt som sannolikt kommer att orsaka dem eller en annan person psykisk eller fysisk skada.

I Sverige finns en statlig AI-kommision som ska analysera möjligheterna och risker vad gäller utveckling och användning av AI i näringslivet, inom forskning och i den offentliga sektorn. Kommittén ska presentera sina slutsatser i juni 2025.

AI-politiken innebär en balansgång mellan att reglera, framför allt för att värna medborgarnas integritet, och att möta utvecklingen av AI verktyg, en process som går allt snabbare med konsekvenser som är svåra att förutse. Reglering tenderar att komma för sent och att inte få den effekt som är avsedd.

Branschorganisationen Utgivarna, med representanter från 13 medie företag, inklusive SVT, SR och TV4, har nyligen enats om sju konkreta rekommendationer.

mendationer. Avsikten är att företagen på ett öppet och tydligt sätt ska förklara för publiken när AI haft en ”betydande inverkan på journalistiken”.

Nyligen lade AI Sweden fram rekommendationer om att främja användningen av AI brett i det svenska samhället; AI Sweden är det svenska nationella centret för tillämpad artificiell intelligens med uppdrag att accelerera användningen av AI till förmån för samhälle och konkurrenskraft. AI Sweden understryker vikten att bygga på väl etablerade värden i det svenska samhället: demokrati, inkludering, transparens och mångfald. AI-system bör designas, användas och regleras på ett sätt som respekterar lagar, mänskliga rättigheter och kulturell mångfald. Detta innefattar att begränsa risker vad gäller partiskhet såväl som risk relaterad till säkerhet och trygghet.

4.6 Våra slutsatser

OPS genomförde i början på 2024 ett seminarium om vad AI kommer att betyda för medie företagen och publiken. En av våra slutsatser är att informationstilliten är i fara, en tillit som är grunden för demokratin och ett väl fungerande samhälle. Vad som krävs är åtgärder på bred front. Den offentliga regleringen är nödvändig, men inte tillräcklig. Mediernas självreglering är lika nödvändig. En sådan självreglering behövs för att ta hand om de risker som är svåra att hantera med lagstiftning.

Programföretagen har tagit viktiga

steg på vägen genom att inrätta AI-råd och utforma interna strategier och samverka med andra Public Service företag inom EBU och med svenska medieföretag inom Utgivarna. Det journalistiska granskningsuppdraget och verifiering är vad public Service oberoende journalistik kan och måste ta ansvar för och ta ledning för. Hur detta arbete kan drivas vidare diskuterar vi i slutsatserna till Kapitel 5 som en integrerad del i Public Service uppdrag.

Slutsatser och förslag: Medborgarnas radio och tv – med sport och underhållning

Vi har i det inledande kapitlet beskrivit Public Service roll i det demokratiska samhället. Uppgiften är att tjäna ”den upplysta medborgaren”, en uppgift som bygger på två av statsmakterna givna faktorer, oberoendet och det breda utbudet, samt en tredje faktor, förtroende, som förvärvas genom sändningsverksamhet av hög kvalitet.

Vi har i de efterföljande kapitlen beskrivit ”den nya verkligheten” som Public Service verkar i:

- Globalisering av mediemarknaden, utslagning och hotad mångfald
- Nya distributionsformer och nya publikmönster, ”från två lägereldar till många brasor i internetskogen”
- Digitaliseringen med AI som en ny utmaning – ”den viktigaste tekniska utvecklingen i vår tid”

Det är för denna framtid som de nya villkoren för Public Service nu ska formuleras och beslutas. Det sker i regeringens Public Service-kommitté, i remissarbetet inom myndigheter, organisationer och media och slutligen i regering och riksdag.

Vi har identifierat fyra frågor som centrala för en fortsatt framgångsrik radio och tv i allmänhetens tjänst:

- Uppdraget
- Oberoendet
- Organisationen
- Finansieringen

Vi vill bidra med fördjupad kunskap, konkreta förslag och en upplysande diskussion inför det arbete som startar så snart regeringens Public Service-kommitté har lagt fram sitt betänkande.

5.1 Vilket uppdrag ska SVT och SR ha i den nya digitala tiden?

En av Public Service-kommitténs huvuduppgifter är att definiera vilket uppdrag Public Service ska ha: ska det nuvarande breda uppdraget gälla – radio och tv för alla medborgare – eller ska uppdraget skalas ner så att sport och underhållning försvinner?

Under lång tid har det funnits en bred enighet bland de politiska partierna i riksdagen att hålla fast vid BBC-modellen ”informera, utbilda och underhålla”.

I det nu gällande tillståndet är uppdraget formulerat så här: “Sveriges Television AB (SVT) har till uppgift

att bedriva tv-verksamhet i allmänhetens tjänst. Verksamheten ska präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Det är särskilt viktigt att SVT slår vakt om programområden som är betydelsefulla för allmänintresset.”

Detta ska ske genom att SVT erbjuder ett mångsidigt programutbud som omfattar allt från det breda anslaget till mer särpräglade programtyper. I detta ligger att tillhandahålla ett varierat utbud på det svenska språket. Det sägs också att SVT har ”ett särskilt ansvar för det svenska språket och dess ställning i samhället”.

Direktiven till regeringens Public Service-kommitté innehåller skrivningar som öppnar för en omprövning av det breda uppdraget: ”Kärnan i Public Service-uppdraget bör därför inriktas på de samhällsbehov som marknadsaktörerna inte kan tillgodose.” Detta upprepas längre fram i direktiven: ”En viktig faktor för en levande mediemarknad är att Public Service innehållsmässiga tyngdpunkt ligger där det råder brist på kommersiella alternativ. Bredare produktion, som underhållning och större sportevenemang, kan som regel levereras av kommersiella aktörer. Det kan dock finnas skäl att vissa sådana produktioner alljämt tillhandahålls av Public Service.”

Direktiven till utredningen är mångtydiga, men de citerade mening-

arna är tydliga. De ger utrymme för att föreslå radikala förändring i Public Service nuvarande breda uppdrag på ett sätt som inte varit aktuellt i tidigare utredningar. I praktiken är tanken att underhållning och sport, programområden som, enligt nuvarande uppdrag är betydelsefulla för allmänintresset, ska ”levereras av kommersiella aktörer”.

Det är en direkt inbjudan att begränsa det specifikt svenska – kultur, språk, hela landet, beredskap – och låta de globala medieföretagen få företräde på områden som den svenska publiken sätter särskilt stort värde på, nämligen underhållning och sport. Ett krympt Public Service kommer att öka utrymmet för de globala jättarna, som kommer att pressa tillbaka de nationella kommersiella medieföretagen ännu mer.

5.2 Fem skäl för medborgarnas radio och TV – med sport och underhållning

Det finns fem starka skäl emot en sådan radikal förändring av uppdraget till Public Service-företagen.

Det första skälet är, som vi har visat i kapitel 2, den pågående och genomgripande globaliseringen av mediemarknaden, driven av amerikanska och kinesiska medie-giganter. Mycket av den television som vi kände från 2010-talet är på väg att gå i graven. Det pågår en globalisering av den svenska mediemarknaden och några få globala aktörer har skapat sig en mycket stark position, samt tagit stor andel av både mediekon-

sumenternas tid och annonsköparnas budget. Det leder till en uttunning av journalistik och programverksamhet med minskad mångfald som följd – och med minskat utrymme för svenskproducerad tv. För svensk del betyder det att nationella TV-företag är på reträtt och kommer att spela en minskad roll för tv-utbudet. De alternativ som direktiven talar om för nästa tillståndsperiod 2026-2033 är redan nu på väg ut.

Det andra skälet är, som vi visat i kapitel 3, övergången från tablålagd on-line tv/radio till utbudet av bild och ljud på många olika digitala plattformar, ”från lägereldar till de många små brasorna i internetskogen”. Där måste Public Service i hög grad vara aktiv för att göra sitt innehåll tillgängligt på alla relevanta plattformar. SVT och SR har fortfarande en stark ställning tack vare tidig digitalisering, programutveckling och närvaro på många plattformar. Detta är en förutsättning för att kunna upprätthålla det höga förtroendet för Public Service. Det är genomgående samma nyhetsmedier som åtnjuter störst förtroende: SVT och SR. Under coronapandemin ökade förtroendet för Public Service nyhetsmedier. En mycket tydlig majoritet av de tillfrågade, 85 procent, anser att Public Service-medierna är viktiga för att garantera oberoende journalistik.

Det tredje skälet gäller ansvaret för att spegla hela landet och bedriva en granskande journalistik. SVT och SR har byggt upp starka organisationer

för lokal och regional nyhetsverksamhet och granskning. Sammanlagt finns 1500 medarbetare i denna verksamhet på 50 platser i respektive företag. Granskningsnämnden har i sin rapport från 2023 konstaterat att både SVT och SR uppfyller de angivna villkoren i sändningstillstånden.

SVT har dock fått kritik från Tidningsutgivarna för att publicera alltför långa artiklar på webben, vilket, enligt TU, är till skada för tidningsföretagen. OPS har genomfört ett seminarium med SVT och TU och analyserat argumenten från båda sidor. Vi har inte kunnat finna belägg för att det är SVT:s texter på webben som är dagspressens problem; det är konkurrensen från sociala medier och globala medie företag på annonsmarknaden som är tidningsföretagens verkliga problem. I stället för en konflikt om texter på webben, förordar vi ett ökat samarbete mellan Public Service och lokala och regionala tidningar. Här finns goda exempel att hämta på nära håll – i Norge, där NRK och tidningarna samarbetar om verifiering och granskande journalistik.

Det fjärde skälet handlar om Public Service roll avseende beredskap och säkerhet. Försvarsberedningen har på ett övertygande sätt visat att det breda uppdraget är en del av den nationella beredskapen och säkerheten: ”Ett starkt Public Service i fredstid, med högt förtroende hos allmänheten och bred geografisk spridning, lägger grunden för Public Service roll även i höjd bered-

skap. Det höga förtroendet är en viktig del av verksamhetens värde för totalförsvaret.”

Det femte skälet handlar om de hot och möjligheter som den fortsatta digitaliseringen i form av AI kommer att medföra för mediebranschen som helhet och som vi diskuterat i kapitel 4.

5.3 Våra slutsatser och förslag

Vår slutsats är att regeringens uppmaning till utredningen att pröva ett ”smalare” uppdrag för Public Service är sällsynt ogenomtänkt. Vi ser det som ideér från en tid när utvecklingen på mediemarknaden, distributionssystem och digitaliseringen såg helt annorlunda ut än i dag. Det har aldrig varit en sämre tid att lansera sådana tankar än nu – det är som att backa in i framtiden.

- Vårt förslag är att uppdraget till Public Service att bedriva en verksamhet med ett brett utbud som bygger förtroende ska behållas. Public Service måste ges bästa möjliga förutsättningar – i regelverk och finansiering – att bli ledande i den nya digitala världen. En stark och för tillståndspanen säkrad finansiering är förutsättningen för ett innehållsmässigt brett och oberoende public service.
- Därtill behövs ett nytt kompletterande uppdrag som en samlande kraft när det gäller att värna informationstilliten i medias AI-transformation. Det är en omställning

av sådan omfattning att den inte kan splittras upp i tre företag som har samma grundläggande uppdrag i allmänhetens tjänst. Det arbetet bör göras i nära samarbete med andra medier, det civila samhället, utbildningsinstitutioner, relevanta myndigheter och göras tillgängligt för hela mediebranschen. I ett sådant uppdrag bör ingå att stärka motståndskraften mot desinformation samt utgöra en trovärdig, transparent källa med verifierad information samt bidra till att folkbilda och minska digitala klyftor. Ett sådant uppdrag bör också innefatta uppgiften att medverka i utvecklingen av en svensk språkmodell med Public Service-standard.

- Vårt tredje förslag är att uppdraget att spegla hela landet och att granska företag och offentlig verksamhet behöver förstärkas. Public Service och tidningar bör identifiera områden där de kan skapa mervärde genom samarbeten, däribland verifiering av fakta. Här bör Public Service ta ett nytt initiativ till samarbete med tidningsföretagen likt det som skedde i valrörelsen 2018 under namnet faktiskt.se

Slutsatser och förslag: Stärk oberoendet som grund för fortsatt förtroende för Public Service

Public Service oberoende av kommersiella, politiska, ekonomiska eller andra intressen är grunden för allmänhetens förtroende för verksamheten. Medborgarnas tilltro grundar sig också på programutbudets bredd och mångfald och i regler för saklighet och opartiskhet.

Oberoendet handlar om att skydda Public Service mot olika former av påverkan. Det gäller inte bara politiskt inflytande, utan i princip allt som kan betecknas som försök att styra Public Service publicistiska verksamhet. Det är därför grundläggande att finansieringen av Public Service säkerställs långsiktigt och att andra intäkter av till exempel kommersiell karaktär inte blir så omfattande att ett beroendeförhållande uppstår.

Under ett par årtionden har det bedrivits ett målmedvetet arbete att stärka oberoendet genom att ersätta ledamöter i Public Service-företagens och Förvaltningsstiftelsens styrelser samt Granskningsnämnden med personer utan partipolitiska uppdrag. Förvaltningsstiftelsen begärde så sent som våren 2023 att regeringen skulle besluta om att ändra bolagsordningarna för att klargöra att ledamöter i bolagens styrelse inte får ha partipolitiska uppdrag, sitta i regeringen

eller vara anställda i Regeringskansliet. Regeringen beslutade i oktober 2023 att godkänna de ändringar som Förvaltningsstiftelsen föreslagit.

6.1. Motsägelsefulla direktiv

I regeringens direktiv till PS-kommittén finns klara uttalanden om att stärka oberoendet. Kulturministern har förklarat att den nya Public Serviceutredningen har till uppgift ”att hitta lösningar som långsiktigt värnar ett oberoende public service och som säkerställer verksamhetens självständighet och integritet.”

Å andra sidan finns det inget uppdrag till utredningen att utreda tänkbara och konkreta förstärkningar av oberoendet. Tvärtom finns det politiska uttalanden om att minska mångfalden och skärpa granskning av verksamheten, kopplat till utökade sanktionsmöjligheter, vilket kan tolkas som en önskan att påverka programverksamheten.

Mot denna bakgrund har vi gjort en analys av de regler som har särskild betydelse för oberoendet och därmed för förtroendet för verksamheten. Vi har granskat reglerna för:

- Styrelserna för Public Service-bolagen

- Styrelsen för Förvaltningsstiftelsen
- Granskningsnämnden
- Vi har också granskat arbetet med:
- En ny Public Service-lag
- Reglerna för Public Service vid krigsfara och det som kallas ”högsta beredskap”
- Det ofullbordade arbetet i Yttrandefrihetskommittén om grundlagsskydd av Public Service
- Reglerna för sponsring

Vi har kommit till slutsatsen att det finns behov av förändringar på flera håll i regelverket.

6.2. Grundlagsskydda medborgarnas rätt till oberoende Public Service

Frågan om grundlagsskydd av Public Service har diskuterats flera gånger, senast i yttrandefrihetskommitténs betänkande *Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten*. Förslag om att grundlagsskydda Public Service avisades då i första hand för att det inte gick att nå bred politisk enighet och i andra hand för att det var svårt att bestämma hur Public Service skulle skyddas.

Sedan dess har EU antagit en Mediefrihetsakt, vilken förhandlades fram under Sveriges ordförandeskap 2023. Den akten har till syfte att säkerställa mediernas mångfald och skydda deras oberoende från statlig, politisk, ekonomisk och privat inblandning. Mediefrihetsakten ger medlemsstaterna möjlighet att

anta mer detaljerade eller strängare regler på vissa områden, förutsatt att dessa regler säkerställer en högre skyddsnivå för mediernas mångfald eller redaktionella oberoende i enlighet med Mediefrihetsakten och är förenliga med unionsrätten.

Mot den bakgrunden bör frågan om grundlagsskydd utredas på nytt i syfte att grundlagsfästa Public Service som en medborgerlig rättighet.

Till detta kommer att den fastställda avgiftsfinansieringen behöver skyddas ytterligare. Det räcker inte, som den tidigare grundlagsberedningen konstaterade genom Lagrådet, att det ”normala” är att fastställd avgift gäller under innevarande tillståndsperiod. Det kvarstår att en enkel majoritet i riksdagen kan förändra avgiftens storlek, vilket är ett alltför bräckligt skydd. Därför behöver krav på kvalificerad majoritet införas.

6.3. Reformera Förvaltningsstiftelsen

Regeringen äger utnämningmakten, vilket i fallet Public Service innebär att den har ett inflytande över olika styrelser och verksamheter som påverkar SR, SVT och UR. Det mest angelägna vad gäller PS oberoende är att fullfölja det arbete som bedrivits under ett par årtionden, det vill säga att ersätta ledamöter i Förvaltningsstiftelsens styrelse, i bolagsstyrelser och i Granskningsnämnden med personer utan partipolitiska uppdrag.

Det som vi ser som mest angeläget är att reformera Förvaltningsstiftelsen.

Denna skapades för att fungera som ”brandvägg” mellan politiken och programbolagen och förvaltar samtliga aktier i de tre programbolagen. Förvaltningsstiftelsen fick en mycket begränsad uppgift – att utnämna ledamöter i styrelserna för programbolagen och att vid bolagsstämmorna ta ställning till ansvarsfrihet för styrelserna i dessa bolag.

Året efter ett riksdagsval utses ordföranden och sex ledamöter. Ordföranden utses av regeringen utifrån kompetens, integritet och lämplighet på samma sätt som gäller för andra regeringsutnämningar. Ledamöter av styrelsen nomineras av de politiska partierna i riksdagen och utses av regeringen; riksdagsledamöter kan dock inte nomineras. Riksdagen har slagit fast att ”politisk enighet är viktig vid valet av ledamöter och att ett omedelbart genomslag av politiska val inte bör ske.”

Trots detta har Förvaltningsstiftelsen fortfarande en tydlig politisk natur. Det framgår av att utnämningar av ledamöter är kopplat till valår, att det är partierna som nominerar och att det är regeringen som utser styrelsen. Till det kan läggas att Förvaltningsstiftelsen – trots att den är ägare till programbolagen – inte har några uttalade ägarfunktioner, annat än att ta ställning till ansvarsfrihet vid bolagsstämmorna. I brist på en tydlig ägarfunktion blir det Regeringskansliet som tar över samordningen, till exempel när programbolagen lägger fram anslagsframställning med olika

konstruktion, som i slutändan måste samordnas av Kulturdepartementet och Finansdepartementet.

OPS har genomfört ett seminarium om hur den nuvarande organisationen fungerar. Ledningarna för Förvaltningsstiftelsen, SVT och SR redovisade hur företagen har svarat på Granskningsnämndens uppmaningar att stärka samarbetet. Det framgick att försöken från Förvaltningsstiftelsens ledning att utöva ägarfunktionen inte hade gett några nämnvärda resultat.

Vi har dragit slutsatsen att Förvaltningsstiftelsen behöver reformeras, såväl när det gäller utseende av styrelsen som när det gäller ansvaret för ägarfunktioner. Här drar vi slutsatser om sammansättning av styrelsen. Frågan om styrelsens ansvar för ägarfunktioner behandlas i kapitel 7.

När det gäller sammansättningen av styrelsen är ett alternativ att civilsamhället ges en roll i nominering och beslut om ledamöter. Ett annat alternativ är att etablera en ny modell, kopierad från de regler som gäller för Riksbanken. Här gäller att ”ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som den ansvarar för enligt 13 §. Inom dessa ansvarsområden får Riksbanken inte heller begära eller ta emot instruktioner från någon”. Ledamöter i Förvaltningsstiftelsen skulle på så sätt kunna utses av Riksdagen – på samma sätt som Riksdagen utser ledamöter i riksbanksfullmäktige, men med den skillnaden att Riksdagen i detta fall ska

utse personer utan parti-politiska uppdrag och med väldokumenterad erfarenhet av relevans för uppdraget. Varje ledamot bör lämna en oberoendeförklaring i form av en utfästelse att ”varken ta emot eller begära instruktioner” vad gäller beslut som ska fattas i respektive styrelse. Förnyelsen av styrelsen skulle kunna ske på samma sätt som i Riksbanken, det vill säga en ledamot varje år. En liknande ordning borde gälla också för ledamöter i Granskningsnämnden.

6.4. Oberoendet vid höjd beredskap

Försvarsberedningen har framhållit Public Service breda uppdrag som en del av den nationella beredskapen och säkerheten. Försvarsberedningens hemställan till PS-utredningen är ”att *Public Service-företagens totalförsvarsuppgifter och ansvar under höjd beredskap upprätthålls*”.

Vi rekommenderar att erfarenheterna från pandemin läggs till grund för den fortsatta diskussionen om Public Service i kris och krig. Under pandemin var regeringen och myndigheterna mycket aktiva att informera och var helt beroende av att media förmedlade denna information. Samtidigt ägnade media mycket tid och utrymme åt sedvanlig granskning och debatt samt att granska och presentera alternativa och kritiska uppfattningar. Detta bidrog till högt intresse och högt förtroende för den förmedlade informationen.

6.5 Granskning för att stärka oberoendet

Vi delar uppfattningen i regeringens direktiv att granskningsverksamheten är central för allmänhetens förtroende för Public Service-företagen. Vi har studerat Granskningsnämndens verksamhet, RRV:s granskning 2020 av Granskningsnämnden, regeringens ställningstagande 2021 till RRV:s granskning, det fortsatta arbetet att åtgärda de tre punkter som RRV lyft fram samt direktiven 2023 till regeringens Public Service-utredning.

Vi ser inte behov av några ändringar i de grundläggande reglerna för Granskningsnämndens verksamhet. Vi konstaterar att Granskningsnämnden har åtgärdat de frågor som RRV påpekat. Däremot vill vi föreslå att granskningen av bredden i programbolagens utbud återupptas och genomförs regelbundet.

6.5 Våra slutsatser och förslag

- Public Service har kommit långt när det gäller att säkra oberoende av politiska, kommersiella och andra intressen. Detta oberoende har lagt grunden för det höga förtroende som svenska folket har för SVT och SR. Det gäller nu att fullfölja den processen och därmed motverka risker för en framtida statlig styrning av företagen och programverksamheten.
- Mot bakgrunden av EU:s Mediefrihetsakt bör frågan om att grundlagsfästa Public Service som en

medborgerlig rättighet tas upp. Till detta kommer att den fastställda avgiftsfinansieringen behöver skyddas ytterligare. Därför behöver krav på kvalificerad majoritet införas.

- Vårt förslag är att en reform av Förvaltningsstiftelsen sätts högst på dagordningen inför beslut om villkoren för den kommande tillståndsperioden när det gäller utnämning av styrelse. Vi föreslår att civilsamhället ges en roll i nomineringen av ledamöter till styrelsen, att styrelsen förnyas med en ledamot per år och att Riksbankens regler för oberoende införs för ledamöter i Förvaltningsstiftelsen.
- Vi föreslår att erfarenheterna från pandemin läggs till grund för det fortsatta arbetet med reglerna för Public Service i kris och krig
- När det gäller granskning av programverksamheten ser vi inte behov av några ändringar i de grundläggande reglerna för Granskningsnämndens verksamhet. Däremot vill vi föreslå att granskningen av bredden i programbolagens utbud återupptas, genomförs regelbundet och att uppdraget ges till medieforskare.

KAPITEL 7

Slutsatser och förslag: Organisation för en ny tid

Svensk Public Service har genom decennierna förändrats i takt med både samhällets utveckling och introduktionen av ny teknik. Från de första radiosändningarna på mellanvåg, till dagens radio- och tv-kanaler och till det senaste decenniets ökande utbud digitalt i ett allt mer internet-uppkopplat samhälle. Under årens lopp har Public Service periodvis varit organiserat i ett bolag, i en koncern med moderbolag, i två radiobolag, ett tv och ett utbildningsbolag. Sedan 1993 finns tre separata bolag, SVT, SR och UR, vart och en med sin styrelse, ledning och organisation. De tre ägs av en ägarstiftelse, Förvaltningsstiftelsen. Stiftelsens uppdrag är att slå vakt om företagets oberoende gentemot politiken och andra maktsfärer samt att utse styrelser för företagen.

Public Service organisationshistoria visar att var tid kräver sin organisation. De tre företagen möter nu allt fler multimedieföretag såsom de resursstarka kommersiella aktörerna och dagstidningsföretagen, och dessutom ett gränslöst utbud. Då begränsas SR och SVT av att ett bolag har ljudet i fokus och ett har rörlig bild i fokus. En begränsning som märks än mer när företagen nu går in i nästa digitala revolution, AI. Sam-

arbetet mellan de två bolagen är mycket begränsat.

Avsikten med det kommande avtalet är att Public Service ska få en teknikneutral reglering, där utbudet på internet jämföras med radio och tv-sändningar. Därmed har barriärerna mellan olika medieslag och distributionsformer definitivt rivits. Men det gäller inte i organisationen. Public Service-utredningen utreder det mesta inför den nya tillståndspanen, men inte hur verksamheten ska vara organiserad. Utgångspunkten tycks vara att dagens modell är framtidens modell. Det är en allvarlig brist att ett icke-beslut får styra i en mycket omvälvande tid.

Frågan om organisationen är omstridd inom politiken, mellan public service-företagen och även i vår förening OPS. En del menar att den nuvarande organisationen med tre bolag värnar mångfalden i utbudet och säkrar beredskap i kris och krig. Andra menar att uppdelningen i ljud och bild inte längre är relevant. När alla måste arbeta multimedialt och AI innebär stora omställningar krävs en sammanhållen organisation.

Vår slutsats är att det behövs fakta för att kunna slå fast för- och nackde-

lar med olika organisationsformer. Det är därför dags att undersöka hur public service ska formeras för att vara relevant i det nya medielandskap som växer fram.

7.1 Public Service i andra länder

Varje land har sin egen public service-modell. Det finns skillnader och likheter. Länder som Polen, Tjeckien och även Frankrike har separata företag för radio och tv. Försöken att slå samman bolagen i Frankrike har tidigare misslyckats, men på senare tid har regional tv och radio samlokaliseras och man samarbetar om nyhetsbevakningen.

De nordiska länderna, med det danska DR, norska NRK och finska Yle, har alla multimedieföretag med både radio och tv. BBC som är ett av världens mest värdenomrade mediabolag har en sammanhållen organisation. Tyskland har i varje delstat ett sammanhållet radio- och tv-bolag inom ARD.

7.2 Public Service i den nya verkligheten

De allt mer genomgripande förändringarna, som hela mediebranschen ställs inför, kräver kraftsamling och en förståelse att ställa om snabbt. Det krävs att Public Service kan utnyttja hela det spektra som digitaliseringen innebär när radio och tv-apparaterna överges för mobiler och surfplattor, där vi samtidigt erbjuds text, ljud och video, ofta i ett sammanhang. De kommersiellt finansierade mediebolag som står för innehållet på de nya medieplattformar-

na har omorganiserats och fortsätter att förändras för att kunna erbjuda det konsumenterna önskar. I det uppkopplade samhället är det helt andra villkor som gäller än när de traditionella radio- och tv-sändningarna dominerade.

Den nationella mediamarknaden är nu en del av den globala och konkurrensen om publikens uppmärksamhet och tid allt hårdare. Det är väl kända utmaningar som hela branschen brottas med. Det leder till en strukturomvandling som är nödvändig också för de tre Public Service-företagen, även om omfattningen och den ekonomiska krisen inte är i nivå med den kommersiella marknaden.

De tre bolagen rationaliserar och gör organisationsförändringar inom ramen för sina respektive bolag. Ett alternativ till en större organisationsförändring är att utöka samarbetet. De tre företagen anser att samarbetet fungerar när det gäller administrativa frågor, men exemplen på samarbeten är, trots uppmaningar från statsmakterna, fortfarande få. Det finns nästan inga samarbeten på nyhetssidan.

7.3 Våra slutsatser och förslag

Vi anser att frågan om hur Public Service ska vara organiserad under den nya tillståndspérioden är av central betydelse. Vi föreslår därför att en särskild utredning tillsätts, en expertutredning, med uppdraget att ta fram underlag för att bedöma för- och nackdelar med den nuvarande organisationen och med en

sammanhållen organisation samt att mot den bakgrunden rekommendera den mest relevanta framtida organisationen för svensk Public Service.

Vi anser att organisationsfrågan är en ägarfråga, inte en politisk fråga. Det innebär att Förvaltningsstiftelsens styrelse bör ta och inneha initiativet. De försök som Förvaltningsstiftelsen tidigare gjort för att lyfta frågan med de tre bolagens styrelser har inte gett resultat. Vår bedömning är därför att det krävs att regeringen ger Förvaltningsstiftelsen mandat och ett uppdrag med finansiering, för att initiera en utredning och anlita externa experter i denna.

KAPITEL 8

Slutsatser och förslag: Säkerställ finansieringen av ett breddat uppdrag och stärkt oberoende

En stark och för tillståndsperioden säkrad finansiering är förutsättningen för ett innehållsmässigt brett och oberoende Public Service. Även med ett brett uppdrag från statsmakterna, kan programföretagen genom att anslagen minskas tvingas att dra ner på bredden i utbudet. Ett uppdrag där sport och underhållning ingår, måste alltså följas av en finansiering som motsvarar det breda uppdraget.

8.1 Hur finansieras Public Service i dag?

De tre bolagen finansieras av avgiftsmedel som beslutats av riksdagen. Medlen som anslås tas från ett separat konto (Rundradiokontot) som samlas in via en örönmärkt Public Service-avgift som ligger utanför statsbudgeten. Denna avgift betalas in av alla skattepliktiga individer i Sverige och tas in via skattsedeln. Avgiftens storlek är 1 procent av inkomsten upp till 130 000 kronor, alltså maximalt 1 300 kronor per person och år. Den ska betalas av alla som är över 18 år med beskattningsbar förvärvsinkomst. Denna metod har använts sedan 2019. Samtliga nordiska länder har avskaffat den gamla TV-licensen.

Public Service finansieras istället, som i Finland och Sverige, via en särskild Public Service-avgift eller som i övriga nordiska länder via statskassan och i varierande grad av kommersiella intäkter. Avgiften i Sverige ligger något lägre än avgifterna i de övriga nordiska länderna.

8.2 Hur ser Public Service ekonomi ut?

Det är enkelt att göra en beskrivning av programföretagens finansiering – ett årligt anslag som räknas upp med 2 procent per år, men det är förenat med stora svårigheter att göra en djupare analys av PS-företagens ekonomi, det vill säga hur företagen använder medlen. Det beror både på yttre omständigheter och på PS-företagens sätt att redovisa verksamheten. Det är därför svårt att ge en samlad bild av hur den årliga uppräkningsen på 2 procent har matchat kostnadsutvecklingen och därmed bolagens kapacitet. En orsak är kraven från statsmakterna om sändningstid och tjänster, den andra osäkerhet om kostnader/inflation.

På kort sikt, det vill säga de närmaste tre åren, har ledningarna för PS-företa-

gen bedömt att kostnaderna överstiger anslagen och därför beslutat om att genomföra kostnadsänkande åtgärder, 400 miljoner för SVT och 250 miljoner för SR, cirka 4 procent per år, om åtgärderna ska kunna genomföras under 2024–25.

Parallellt med detta har PS-företagens betydande oförbrukade anslag, 2,25 miljarder, motsvarande drygt 25 procent av ett års anslag. Denna reserv har byggts upp under flera år. Enligt EU:s statsstödsregler är det tillåtet att ha en reserv på 10 procent. Större reserver är tillåtna om de svarar mot specificerade/avtalade kostnader under kommande år. PS-företagen har förklarat de stora överskotten med tre faktorer: uppskjuten programproduktion på grund av pandemin, eftersatt underhåll av fastigheter samt stort behov av investeringar i ny teknik.

Ännu en osäker faktor är de framtida kostnaderna för driften av marknätet. Traditionella radio- och tv-sändningar minskar både i användning och betydelse. Publiken väljer i allt högre grad on-line-tjänster vilket innebär att internet är framtidens distributions- och kommunikationskanal. I takt med att marknätet marginaliseras är det troligt att de kommersiella aktörerna lämnar och kostnaderna för dem som är kvar ökar. SR vill, enligt anslagsframställningen, bli av med kostnaden för marknätet vilket beräknas uppgå till 3,8 miljarder under den kommande tillståndsperioden. För att kunna göra en

kvalificerad analys av denna fråga krävs ett omfattande utredningsarbete.

8.3 Våra slutsatser och förslag

Vår 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. Avgiften är väl avvägd.

- När det gäller konstruktionen av anslagen från Rundradiokontot till PS-företagen har vi granskat den nuvarande formen med 2 procents årlig uppräknig. Vår slutsats 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, eller stora kostnadsdrivande strukturförändringar, till exempel kraftigt ökade kostnader för marknätet, som en följd av att kommersiella företag lämnar nätet, eller som en följd av kraftigt höjda kostnader för beredskapsverksamhet.
- PS-företagen har därför i sina anslagsframställningar för den kommande åttaårsperioden begärt att anslagen ska höjas med 3–3,5 procent för att hantera sådana avvikelser. Vi ser svårigheter i att – genom ett beslut – få till stånd en långsiktig finansiering fram till och med 2033 med så stora osäkerheter.

Vi har därför diskuterat två alternativa förslag.

1. Det ena innebär att staten står fast vid den årliga 2 procentiga uppräkningsen, men kompletterar den med en säkring a) om inflationen skulle bli avsevärt högre än statsmakternas mål på 2 procent, b) om kostnaderna för marknätet skulle komma att öka som en följd av att kommersiella företag lämnar nätet samt c) om kostnaderna för beredskapsverksamhet skulle bli väsentligt högre än i dag.
 2. Det andra innebär att anslagstilldelningen knyts till nominell BNP; vid början av den nuvarande tillståndsperioden uppgick anslagen till 1,5 promille av BNP, vilket borde kunna vara riktmärke för den kommande tillståndsperioden.
- Utöver detta behöver två frågor behandlas i särskild ordning. Den ena gäller de förväntade merkostnaderna för marknätet, när kommersiella aktörer lämnar nätet. Dessa merkostnader får inte ta i anspråk utrymme från nyhets- och programverksamhet, utan måste finansieras på annat sätt. Vi förordar att en distributionsutredning ges i uppdrag att ta fram underlag för beslut om marknätet och om investeringar för ett robust internet. Den andra frågan gäller en nationell kraftsamling för att säkerställa informationstilliten

mot de risker som AI-transformationen skapar inom mediaområdet. Den behöver analyseras och specificeras innan rollfördelning och finansiering kan behandlas.

- Granskningsnämnden har efterlyst höjda ambitioner i Public Service-företagen när det gäller arbetet med att förbättra produktiviteten, det vill säga att skapa mervärde ur beviljade anslag. Detta kan ske genom åtgärder på tre områden: teknik, kompetens och organisation - i kombination. I denna uppgift måste Public Service-företagen vända på alla stenar, inklusive frågan hur Public Service-verksamheten bäst ska vara organiserad för det genomgripande tekniksiftet, AI, som nu sker. Detta bör ske, som vi har föreslagit i kapitel 7, genom en expertutredning, som tar fram underlag för att bedöma för och nackdelar med nuvarande organisation och med en mer sammanhållen organisation.

Rådet till ledamöterna i regeringens Public Service-kommitté är därför: ge inte efter för globaliseringen, säkerställ en långsiktig och stabil finansiering av svensk radio och tv, innefattande både den externa finansieringen och det interna arbetet för att skapa mervärde. Det är en av grundvalarna för bredden, mångfalden och oberoendet och för en fortsatt framgångsrik svensk nyhets- och programverksamhet i den nya AI-verkligheten.

Seminarier och dokumentation

Vår rapport bygger på ett omfattande informationsmaterial som vi inhämtat under 2023 och fram till mars 2024. Vi har med vår rådgivande kommitté, som består av 22 medlemmar, hållit åtta seminarier med medverkan av ett stort antal externa experter. Vi har tagit del av skriftlig dokumentation från många olika källor. Vi har gjort studiebesök hos NRK i Norge och DR i Danmark och på universitetet i Roskilde. Vi har haft överläggningar med ordförande och ledamöter i regeringens PS-kommitté.

- Vi inledde med ett seminarium om PS-kommitténs direktiv, vid vilket Jan Scherman redovisade vår analys av direktiven. Från denna analys drog vi slutsatsen att vi i vårt arbete måste koncentrera oss på två huvudfrågor, nämligen Public Service breda uppdrag, som ifrågasätts i direktiven samt oberoendet som inte finns med i direktiven. Vi såg behov av att lyfta fram de stora framtidsfrågorna: globalisering av mediemarknaden, den nya digitala distributionen av ljud och bild samt Generativ AI, som ”kommer att förändra allt”. Vår analys av direktiven finns att läsa på hemsidan.
- Kapitel 1 om Public Service för demokratin bygger på tre inlägg från Åsa Wikforss, Ove Joanson och Sofia Näsström i OPS antologi ”I allmänhetens tjänst – om framtiden för public service”, som publiceras samtidigt med denna rapport.
- Kapitel 2 om globalisering bygger på Jan Schermans inlägg i OPS-antologin samt en omfattande dokumentation om den globala och nationella mediemarknaden.
- Kapitel 3 om publiken bygger på expertmedverkan vid två seminarier. Det första hade temat ”Är Public Service en generationsfråga”. Där medverkade Jan Helin, då programdirektör, SVT, Thomas Mattson, senior rådgivare, Bonniers News, Johannes Bjerling, redaktör, Nordicom, Ulrika Andersson, docent, SOM-institutet, Mark Örsten, professor Roskilde universitet samt Sofia Näsström, professor, Uppsala universitet. Det andra hade temat ”Hur ska Public Service nå ut i den digitala världen?” Vid detta seminarium medverkade Jannike Tillå, kommunikationschef, Internetstiftelsen, Åsa Sandberg, VD Teracom, Jimmy Ahlstrand, strategichef, Telenor samt Jan Ekman, analytiker, FOI.
- Kapitel 4 om Public Service och Ge-

nerativ AI bygger på ett seminarium vid vilket Carl Piva, VD för Internetstiftelsen, Adde Granberg, teknisk chef för SVT och Olle Zachrisson, AI-ansvarig på SR medverkade. Vi har också inhämtat informationer från EBU och BBC samt följt den internationella debatten i New York Times, Financial Times, The Economist samt The Guardian och andra internationella publikationer.

- Kapitel 5 sammanfattar kapitlen 2, 3 och 4 och leder fram till slutsatsen att det nuvarande uppdraget bör breddas och Public Service ges en ledande roll för att säkra en fungerande nyhetsförmedling i den nya AI-eran.
- Kap 6 behandlar frågan om hur Public Service oberoende ska kunna stärkas. Här har vi byggt på information om det nuvarande regelverket för tillsättningen av styrelserna i Förvaltningsstiftelsen SVT, SR och UR samt Granskningsnämnden, Yttrandefrihetskommitténs arbete med att grundlagsfästa Public Service samt reglerna för Public Service vid höjd beredskap.
- Kapitel 7, som handlar om organisationen av programföretagen, är baserat på presentationer och diskussion vid ett seminarium med en panel bestående av Helena Stålnert, f d ordförande i Förvaltningsstiftelsen, Eva Hamilton, f d VD SVT, Ove Joanson, f d VD Sveriges Radio, Leif Pagrotsky f d kulturminister

och Martin Sköld, forskare vid Handelshögskolan.

- Kapitel 8 behandlar finansieringen av Public Service och företagens ekonomi. Vi har haft tillgång till programföretagens PS-redovisningar och Granskningsnämndens yttranden samt pressreleaser om SVT:s och SR:s åtgärdsprogram om neddragningar. Vi har bjudit in ledningarna för programföretagen, Hanna Stjärne, SVT, Cilla Benkö, SR samt Karl Sandhammar, UR, till ett seminarium för information och diskussion om finansiering och ekonomi.
- Vi har därutöver organiserat en hearing om samverkan mellan Public Service och lokala och regionala tidningsföretag, där Johan Taubert VD för TU, Anne Lagercrantz, vVD, SVT och Charlotta Friborg, f d nyhetschef SVT, nu Chef Riks SR, medverkade.

