

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm**Remissyttrande Ku2018/01387/MF**
"Ett oberoende public service för alla" (SOU 2018:50)*Inledning*

Public serviceraadet (PSR) är en ideell förening med uppgift att som nätverk och opinionsbildare slå vakt om grundläggande public servicevärden och dessutom stödja arbetet med att förstärka dessa värden. PSR vill stärka den demokratiska insynen i de radio- och tv-företag som har samhällets uppdrag att bedriva public serviceverksamhet. PSR är partipolitiskt obundet utan anknytning till myndigheter, SVT, SR, kommersiella radio och tv-företag eller andra företag och intresseorganisationer.

PSR har med stort intresse tagit del av slutbetänkande som presenterar en mycket välkommen och kvalificerad genomgång om public service. Kommitténs arbete synes dock ha präglats av en fortsatt industriell syn på public serviceföretagen ifråga om organisation och finansiering. Därmed finns risk för att företagen blir större och sämre snarare än mindre och bättre.

PSR anser att man i betänkandet inte tagit i tillräcklig övervägande hur den nu snabba strukturförändringen i distributionen förändrar lyssnar- och tittarbeteenden och därmed också får avgörande betydelse för såväl finansieringen som innehållsuppdraget.

Tidigare yttrande i frågorna

PSR har 2018-01-22 till kulturdepartementet yttrat sig över public servicekommitténs delbetänkande *Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende* (SOU 2017:79). Vi framförde i detta yttrande sammanfattningsvis flera synpunkter som har relevans för det nu aktuella slutbetänkandet:

Sedan sekelskiftet har ett snabbt tekniskifte skett inom produktion och distribution av radio och tv. Inom media innebär detta att effektiva produktions- och sändningsresurser för radio och tv blir tillgängliga för alla till låga kostnader. Det är smartphones som nu blir den viktigaste plattformen - för alla i alla länder. Det finns redan idag tecken på att makten över medieutbudet via smartphones och nätet nu kommer närmare medborgarna på bekostnad av de stora nationellt etablerade medieföretagen.

Kommer vi att behöva stora etablerade medieföretag i framtiden? Behöver vi stora publicservicekoncerner med många anställda?

Public service rådet, utfärdade en stormvarning inför de dramatiska förändringar som syns vid horisonten. Det vore ett svek mot hela idén med public service om man inte redan idag tar ett helhetsbegrepp och planerar *ett i grunden förändrat och effektivt public servicesystem från 2020.*

Man måste således förnya såväl uppdraget som organisationen samtidigt som man finner en ny finansieringsform. Beslutar man om finansieringsform i förtid är risken stor för att det blir politiskt eller tekniskt svårt att göra nödvändiga förändringar i den framtida organisationen. Det är för övrigt omöjligt att med ett rimligt framtidsperspektiv redan idag tala om "indexuppräknningar" som om kostnadsökningarna för public service är en oundviklig eller naturlig process.

Public service rådet föreslog att framtidens public service får en dualistisk finansieringsmodell nämligen

- att det publicistiska uppdraget finansieras genom statsbudgeten. Medelstillelningen kanaliseras via en långtidsbestämd garantifond.
- att kultur- och underhållningsuppdraget finansieras genom ett betal-tv-system (abonnemang kombinerat med pay-per-view)

I anslutning till detta föreslog PSR även

- att en ny public serviceorganisation genom sammanslagning av de tre bolagen i syfte att skapa kostnadseffektivitet och ett renodlat samhällsuppdrag.
- att den nya organisationen får samlat ansvar för att bedriva alla slags sändningsverksamhet såväl via marksändningar som via Internet.
- att den nya organisationen får två skilda uppdrag; ett publicistiskt/journalistiskt (Nyheter, samhälle och utbildning/folkbildning) och ett för kultur- och underhållning.
- att det skapas en ny oberoende verksamhet inriktad på inrikes public för utlandssändningar på främmande språk. Detta kan finansieras direkt via statsbudgeten.
- att den demokratiska insynen i public service ska stärkas genom en öppnare organisation och offentlig redovisning. Undantag görs för publicistisk verksamhet (Nyheter och samhälle, utlandsprogram) som får särskilt redaktionellt skydd mot otillbörligt inflytande och påverkan.
- att Förvaltningsstiftelsen ersätts med nya moderbolagets styrelse som leds av en gd eller vd och Radiotjänst AB kan bibehållas som dotterbolag med nytt administrativt uppdrag (för abonnemang- och programförsäljning).
- att Riksrevisionen får tydligt mandat att inkludera public serviceorganisationen i sin fortlöpande granskning av statliga institutioner.

Kommentarer och synpunkter på slutbetänkandet

Med hänvisning till ovan tidigare yttrande avgränsar sig PSR till följande kommentarer och synpunkter på betänkandet *Ett oberoende public service för alla* (SOU 2018:50) till tre ämnen: den *framtida radio- och tv-distributionen*, förslaget om fortsatt *brett innehållsuppdrag* samt *redovisningsfrågan* (avsnitt 4, 5 och 7).

4 Var ska public service finnas?

4.1.1 Radio- och tv-distribution.

4.2 Hur ska public service nå ut till hela befolkningen?

Nuläget är väl beskrivet i betänkandet. PSR vill dock lägga till att det är sannolikt att såväl kommersiella som icke-kommersiella radio- och tv-organisationer med tiden tvingas lämna de digitala marknäten eftersom man måste inrikta sig på att finnas där större delen av publiken finns. I Danmark har man idag problem med att fylla det marksända DAB-nätet med radiokanaler. Särskilt som Danmarks Radio nu av besparingskäl tvingas minska sitt totala antal kanaler från tretton till fem.

Lönsamheten för s.k. broadcast providers, som *Teracom* och *Norkring (Norge)*, ifrågasätts nu i affärssammanhang. Detta kommer att tvinga de statliga ägarna att besluta om att avyttra bolagen eller ge dem nya uppgifter t.ex. inom mobilt och fast bredband. En sådan utveckling har PSR tidigare varnat för och Riksrevisionen har också i skrivelse till Riksdagen riktat kritik mot hur regeringen hanterat Teracoms nuvarande uppdrag (*Marknäten och public service (2016/17:KrU)*).

Distributionsstrukturen för radio och tv förändras nu mycket snabbare än vad som man kunde ha perspektiv på för ett par år sedan när direktiven till public servicekommitténs skrevs. I stor del av Europa blir alltmer tydligt att Internet tar över som huvudplattform under en övergångsperiod de under närmaste 10-15 åren för såväl linjär radio som linjär television.

Ett tydligt exempel på detta är Belgien och Schweiz där redan inom ett år de marksända digital-tv-näten avvecklas för public servicebolagen. Medborgarna nås numera i första hand via kabel eller Internet. I Sverige uppskattas idag endast 18% av hushållen ta emot sin tv via Teracoms marknät.

En liknande utveckling sker för radion. Enligt obekräftade uppgifter sker redan 40% av lyssningen på Sveriges Radios program via Internet. Det är särskilt smartphones, som nu är var man egendom, som driver denna utveckling.

Kapaciteten för radio och tv är redan idag via fibernät tillräcklig och för mobilt bredband finns det redan idag kapacitet mer än väl för radio via 4G i Sverige. För television, som tar betydligt mer utrymme, blir kapacitetslyftet stort när 5G börjar införas nästa år. I sammanhanget vill vi också uppmärksamma på de försök med radio och tv som nu görs med den redan utvecklade tekniken *LTE Broadcast* via 4G och 5G i bl.a. Tyskland, Finland, Norge och Storbritannien.

Distribution av radio

SR har liksom SVT tillståndsvillkor som innebär att marksändningar ska användas för att nå 99,8 procent av landets fast bosatta befolkning. Med särskilt beaktande av beredskapsmotiven för radio motsätter sig PSR hur täckningskravet definieras och föreslår att målsättningen för SR ska vara att ha *fullständig geografisk täckning*. Man ska således nå hela befolkningen var den än befinner sig inom landets yttre gränser (inklusive ekonomisk zon på havet). Detta innebär att verksamheten även ska nå områden där man kan befinna sig tillfälligt t.ex. på resa, fritidsboende etc.

En sådan geografisk täckning torde inte bli svårt att uppnå med kombinationen FM-radio och mobilt bredband. Däremot vill vi här varna för att nyttjande av DAB för rundradio innebär minskad geografisk räckvidd per sändare och ökad sårbarhet ifråga om geografisk täckning. Detta visar redan erfarenheterna från Norge.

Förutsättningarna för SR:s distribution påverkas av utvecklingen i det digitala marknätet för tv med anledning av den gemensamma infrastrukturen för marksänd radio och tv. Vi rekommenderar att vid den framtida utvecklingen av marknätet för television bör infrastrukturen för SR bibehållas ifråga om FM-radio.

PSR delar kommitténs uppfattning om att SR bör i analoga marksändningar (FM) fortsatt sända i samma omfattning som i dag. Dock motsätter vi oss bestämt att företaget själva ska avgöra om man ska välja ett visst digitalt ljudradiosystem. Till skillnad mot FM är inte DAB ett globalt system utan det finns andra system som valts i andra länder.

PSR anser att regering och riksdag gjorde helt rätt bedömning 2015 när man avvisade förslaget att ersätta FM med DAB i Sverige. Idag kan vi konstatera att varken "radio-branschen" eller lyssnarna har förlorat något på detta beslut. Större delen av världen kommer inte heller att ta till sig DAB. PSR vill varna för att de tekniska och ekonomiska bristerna med DAB-systemet fortfarande är så allvarliga att man inte bör fortsätta lägga några offentliga medel inklusive finansieringen av SR:s försöksverksamhet på detta.

I Norge överlät politikerna till "aktörerna" d.v.s. NRK och de två kommersiella bolagen Bauer och MTG att besluta om val av system, utan att inhämta fakta och analyser från objektiva och neutrala bedömare inom och utom landet. Sedan nationella kanalerna lämnat FM har under detta år såväl lyssnandet som reklamintäkterna sjunkit markant. Vinnare har blivit lokal radio som finns kvar på FM, än så länge. DAB-projektet i Norge också försämrat public servicebolaget NRK:s förtroende hos befolkningen på grund av "aktörerna" med politikernas hjälp tvingar över lyssnare över från FM till DAB.

Med tanke på att SR är offentligt finansierad och att SR har en central samhällsroll blir det naturligtvis också statens ansvar att utreda och besluta om vilka plattformar som företaget ska finnas på. Ett sådant val blir ju också styrande för andra aktörer på svenska marknaden som kommersiell radio och närradio.

DAB har sänts provisoriskt i Sverige sedan 1995. Trots intensivt lobbyarbete från bl.a. EBU:s sida är DAB ett digitalt system för marksänd radio som har framtiden bakom sig. Det är alltför alltför få lyssnare av SR nuvarande tillfälliga DAB-sändningar och efterfrågan på DAB saknas helt på den svenska marknaden. En viktig global plattform för radio blir nu smartphones, som det nu har sålts 2,5 miljarder av. En del smartphones kan ta emot FM-radio (vilket har blivit ett beredskapskrav i bl.a. USA och som rekommenderas av ITU). Det finns dock inga tecken internationellt på att smartphones i framtiden utrustas på motsvarande vis med DAB.

SR har i sin public serviceredovisning pekat på att det utbud som sänds via DAB också finns tillgängligt på internet och når där huvuddelen av publiken. Vidare skriver SR att det i längden inte är ekonomiskt försvarbart att distribuera i en digital teknik som inte fått något större genomslag och därmed få kan ta del av. När det gäller möjligheter att minska kostnader nämner SR att en nedläggning av DAB-sändningarna skulle innebära att 6,5 miljoner kronor per år i stället skulle kunna läggas på programproduktion.

PSR anser att det finns mycket starka skäl för att ett snart kvarts sekels försök med DAB i Sverige nu får komma till ett definitivt slut. SR:s tillfälliga sändningstillstånd för DAB bör således inte förnyas 2020.

5.1 Innehållsuppdraget

5.1.4 Det breda innehållsuppdraget bör bestå

Kommitténs skriver att public service måste ha utrymme att tillhandahålla innehåll med både bredd och spets – att erbjuda allt från program om specialiserade intressen eller fördjupande samhällsanalyser till bredare underhållningsprogram eller populär musik. Kommittén anser att innehållsuppdraget därför även fortsättningsvis bör vara brett och inriktat på att tillhandahålla ett mångsidigt programutbud.

I detta övervägande har man i betänkandet inte tagit hänsyn till den snabbt förändrade distributionsstrukturen. Övergången från linjär tablålagda radio- och tv-kanaler till lyssnande och tittande på enskilda program via Play, pod och liknande på Internet leder sannolikt att särskilt tv-tittare inte kommer att ha någon vana med eller lojalitet till vissa kanaler. Den tes som har styrt svensk television sedan 1970-talet då televisionen gick från en till två kanaler försvinner nu. Det handlar inte längre om att med ”bred underhållning” locka tittare till program i kanaler som också erbjuder ett smalare men mer samhällsviktigt utbud.

Den viktigaste invändningen mot ett oförändrat innehållsuppdrag är dock att i och med att public service blir skattefinansierad, enligt kommitténs tidigare förslag, måste också kvalitetskraven öka. Det vore orimligt att via skattsedeln tvinga medborgarna att finansiera breda program av kommersiell karaktär som exempelvis lekprogram för vuxna, melodifestivaler och NHL-ishockey.

Därmed bör det övervägas att förändra innehållskraven i en riktning mot att minska ”bred underhållning” till förmån för bredare satsningar på just ”kvalitet i underhållningen” liksom även mer samhällsförankrad bevakning såväl lokalt som utrikes. Med andra ord göra det som public service är bäst på, ännu bättre.

7 Uppföljning och redovisning

Public servicebolagens verksamhet är offentligt finansierad och detta tydliggörs ännu mer med en kommande skattefinansiering. PSR anser därför att samhällets krav på insyn i verksamheten inte tillgodoses i tillräcklig grad i kommitténs förslag. Samma krav på offentlighet bör kunna ställas på public servicebolagens organisation som för övrig statlig sektor. Vi menar dock att det krävs särskilda skyddsmekanismer för insyn i den *publistiska* verksamheten (nyheter, debatt, reportage etc).

I ljuset av hur man i vissa stater i Östeuropa staten tar full kontroll över public servicebolagen är det förståeligt med en oro för att samma sak ska drabba svensk public service. Men PSR vill här peka på att de aktuella budgetminskningar som drabbar oss mer närliggande public serviceföretag, exempelvis i Danmark, Holland, Storbritannien och Australien, inte har att göra med yttrandefrihetsbegränsningar utan är i första hand betingade av krav på effektivisering och tydliggörande av det av samhället givna innehållsuppdraget.

Det finns ingen given formel som säger att ju större ett public servicebolag är ju bättre blir det. Det är främst hur företagen organiseras och hur de drivs effektivt inom de ramar som samhället ställt upp.

Rädslan för att "staten ska få kontroll över public service" får inte innebära att public service får en alltför stor självständighet från det svenska samhället. Detta kan leda till att man med fullständig offentlig finansiering kan bygga upp nya program- och sändningsstrukturer utan att detta dessförinnan behandlats och godkänts av regering och riksdag. Det finns inga andra vägar för att medborgarna ska få demokratisk insyn och kontroll över verksamheten. Risken för att man bidrar till att skapa "en stat i staten" ökar med kommitténs förslag. Detta kan också leda till att på sikt minskar allmänhetens förtroende för public service.

Ett av public servicebolagen har tidigare avvisat önskemål från Riksrevisionen att få granska dess verksamhet. PSR anser dock att det saknas några skäl varför inte Riksrevisionen ges mandat att liksom med annan statlig verksamhet också att med regelbundenhet få granska de tre public servicebolagen.

Med vänliga hälsningar

För PUBLIC SERVICERÅDET

Gunnar Bergvall
Styrelseordförande