



INSTITUTIONEN FÖR JOURNALISTIK, MEDIER OCH KOMMUNIKATION

**Institutionen för journalistik,
medier och kommunikation**
Monica Löfgren Nilsson, prefekt
monica.lofgren-nilsson@jmg.gu.se

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Remiss avseende den parlamentariska public service- kommitténs slutbetänkande *Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar* (SOU 2018:50)

Göteborgs universitet ("universitetet") har beretts möjlighet att yttra sig över ovan rubricerade slutbetänkande av Parlamentariska public service-kommittén ("kommittén"). Det har uppdragits åt Institutionen för journalistik, medier och kommunikation (JMG) att tillsammans med Nordiskt informationscenter för medie- och kommunikationsforskning (Nordicom) utforma universitetets yttrande. Mot denna bakgrund önskar Göteborgs universitet framföra följande synpunkter.

Allmänna utgångspunkter för yttrandet

Public service är en samhällsinstitution under stark press – kanske starkare än någonsin tidigare. Globala trender som digitalisering, globalisering och kommersialisering ställer public service-företagen i Sverige och i andra länder inför stora utmaningar. Parallella och samspelande samhällstrender i form av en ökad politisk polarisering, en ökad fragmentering av medieanvändningen och ökade sociala klyftor har placerat public service-idén och dess institutioner i skottgluggen för omfattande kritik. Initiativen i vår omvärld att ekonomiskt nedmontera eller på politisk väg kringskära de nationella public service-företagens möjligheter att i allmänhetens tjänst verka på ett effektivt och oberoende sätt blir allt fler.

Public services roll i det demokratiska systemet är ett stort och växande forskningsområde. Studier från både Sverige och andra länder har på ett tydligt sätt visat förtjänsterna med ett starkt public service på en rad för samhället relevanta områden. Det gäller inte minst här i Norden. Det faktum att de nordiska länderna år efter år toppar listor över demokratiska kvalitetsparametrar som press- och yttrandefrihet, människors nyhetskonsumtion och medborgarnas kunskap om det politiska skeendet, har i den internationella forskningslitteraturen kommit att tillskrivas *kombinationen* av ett starkt public service och en livskraftig privat mediemarknad. I ett komparativt perspektiv har denna ”nordiska blandmodell” visat sig överlägsen andra mer renodlade system.

Samtidigt vet vi att samhällsutvecklingen också utmanar gamla sanningar. Mediemarknaden genomgår just nu en omvälvande förändring till följd av den accelererande medietekniska utvecklingen. Kommersiellt finansierade medieföretag befinner sig i en konkurrenssituation som är gränslös och slåss idag mot konkurrenter som verkar på en global marknad, bortom de nationella lagstiftarnas kontroll.

I en sådan situation faller det sig naturligt att rikta uppmärksamheten på de politiska redskap som alltjämt står till ett lands förfogande när det gäller möjligheterna att slå vakt om de inhemska medieföretagens förutsättningar att verka nationellt såväl som lokalt. Hit hör bland annat public service. Men, att montera ner public service som ett lokalt svar på globala krafter är i Göteborgs universitets mening inte rätt väg att gå. Frånvaron av public service innebär inte nödvändigtvis räddningen för den kommersiella mediebranschen i ett land. Det visar inte minst utvecklingen i länder som antingen saknar public service eller där public service är en marginell företeelse, som exempelvis USA. Den internationella forskningen ger också för att handen att det är i länder med ett välutbyggt public service-system som den privata dagspressen har haft störst framgångar med att locka till sig digitala prenumeranter. Hit räknas inte minst Sverige. Mycket tyder på att det är just i *växelverkan* mellan en stark public service-sektor och en livskraftig privat mediemarknad som nyckeln till en hållbar nationell mediemarknad står att finna.

I digitaliseringens kölvatten har det utkristalliserat sig två alltmer renodlade finansieringsmodeller på den kommersiella mediemarknaden. Den ena bygger på reklamfinansiering, där medieinnehållet görs fritt tillgängligt för användarna i utbyte mot personliga data om användarna. I den här modellen dominerar Facebook och Google på den globala marknaden, alltmedan nationella och lokala aktörer (med några få undantag) får det allt svårare att finansiera sin verksamhet. Det gäller inte minst lokalpressen. Den andra modellen bygger på att användarna betalar för innehållet. Medieföretagen blir här allt bättre på att utforma sitt innehåll och sina tjänster utifrån användarnas betalningsvilja. Arbetet med att identifiera betalningsvilliga grupper och

anpassa sitt innehåll efter deras önskemål och behov står idag i centrum för många privata medieföretags strategiska arbete. Även inom den här modellen ökar användandet av personliga användardata i utformandet av de tjänster och produkter som saluförs på marknaden.

Utvecklingen under de senare åren visar att den svenska dagspressen valt att rikta alltmer fokus på den senare modellen. Nära nog samtliga prenumererade svenska dagstidningar tillämpar idag någon form av betalningsmodell för sitt digitala innehåll. Givet utvecklingen på annonsmarknaden, i vilken Google och Facebook lägger under sig en allt större del av reklaminvesteringarna, framstår en ökad satsning på (digitala) användarintäkter som den mest framkomliga vägen för svenska tidningsföretag när det gäller att finansiera sin publicistiska verksamhet.

Även om de här diskuterade modellerna har helt skilda intäktskällor utgår de från samma grundläggande premisser: nämligen den kommersiella potentialen hos varje enskild användare. I det förra fallet handlar det om användarens värde i relation till annonsmarknaden, i det andra om användarens vilja och förmåga att själv betala för det innehåll som marknaden erbjuder. Dagens digitala teknik ger medieföretagen tidigare oanade möjligheter att med hjälp av på digital väg insamlade användardata utforma sina tjänster. Såväl annonser som medieinnehåll kan på ett allt mer sofistikerat sätt skraddarsys utifrån vilka deras användare är, vad de gör och vilka (ekonomiska) resurser de förfogar över.

Ur ett samhällsperspektiv har den här utvecklingen – som endast kan antas accelerera i takt med att konkurrensen om annonsörer och användare ökar – en rad problematiska baksidor. En sådan baksida är integritetsfrågan; båda modellerna bygger på ett omfattande insamlade av personliga data för kommersiella syften. Denna utveckling är det i princip omöjligt att freda sig från som enskild individ. En annan är frågan om möjligheterna också för kommersiellt ”mindre intressanta” individer och grupper att tillskansa sig den grundläggande samhällsinformation som krävs för att kunna fungera som medborgare och delta i de demokratiska processerna.

I och med införandet av betalväggar på nätet höjs tröskeln för medborgarna att ta del av det innehåll som medieföretaget i fråga erbjuder. Människor som saknar viljan eller de ekonomiska möjligheterna att prenumerera på en kommersiell nyhetstjänst är därmed hänvisade till de rent annonsfinansierade alternativen som marknaden erbjuder. I många fall innebär detta sociala medier.

Även om forskningen ännu inte helt hunnit klarlägga konsekvenserna av denna nya digitala medieekonomi, är det mycket som pekar på att faktorer som inkomstnivå, utbildningsnivå, uppväxtland, politiskt intresse och social klasstillhörighet kommer att

ha en viktig inverkan på i vilken utsträckning svenskar kommer att ta del av medieinnehåll som göms bakom den privata mediesektorns betalväggar. Ur ett samhällsperspektiv är det ett oroväckande scenario. Det riskerar på sikt att leda till att vi får ett samhälle med ökade informations- och kunskapsklyftor som utgår från människors socioekonomiska ställning.

Public service är det viktigaste korrektivet i den mediepolitiska verktygslådan för att stävja en sådan utveckling. Det finns därför skäl att hävda att public service aldrig har varit viktigare än vad det är idag, samtidigt som svårigheterna att utforma en effektiv och för medborgarna attraktiv public service-modell, utan otillbörlig negativ påverkan på en privat mediesektor som står under stark press – inte minst lokalt – är större än någonsin. Arbetet med att ta fram en ny modell för svensk public service framstår härvidlag som den kanske mest kritiska mediepolitiska frågan just nu.

Göteborgs universitets övergripande inställning till slutbetänkandets förslag

Utifrån ovan presenterade utgångspunkter är det med stor tillfredsställelse som Göteborgs universitet har tagit emot kommitténs slutbetänkande. Det visar enligt universitet på en fortsatt stark tilltro från politiskt håll till public services möjligheter att bidra till en positiv samhällsutveckling och en livskraftig och inkluderande demokrati, samtidigt som det också värnar balansen mellan public service och den privata mediesektorn och de betingelser som råder där. Medan flera länder i vår omvärld väljer att på olika sätt begränsa public service, visar det här förslaget att Sverige alltså tror på och värdesätter idén om ett starkt och oberoende public service i allmänhetens tjänst. Det är därför glädjande att förslaget i sin övergripande form har ett brett stöd hos riksdagens partier.

Mot den bakgrunden ställer sig Göteborgs universitet i allt väsentligt bakom de förslag som kommittén lägger fram i sitt slutbetänkande.

Kommentarer till slutbetänkandets enskilda delar

Med det sagt så finns det några delar i betänkandet som universitetet vill fästa uppmärksamheten på.

Givet de omfattande förändringar som digitaliseringen och globaliseringen för med sig både för samhället och för medielandskapet mer specifikt, hade betänkandet gynnats av en mer **principiell definition** av vad kommittén menar när den skriver om public

service och vilka syften public service bör fylla. Mot bakgrund av det långsiktiga perspektiv som anläggs i betänkandet förefaller en definition som i stora delar tar sin utgångspunkt i specifika sändningstekniker alltmer daterad. Sändningstekniken är förvisso central, inte minst i ett konkurrenshänseende, men den bör likafullt betraktas som ett medel för att nå ett mer övergripande samhällsmål. Public service är idag ett begrepp som används på olika sätt i olika sammanhang och av olika aktörer. Såväl betänkandet som den (efterföljande) mediepolitiska debatten hade gynnats av ett tydligt ställningstagande från kommittén kring vad det är som faktiskt avses i betänkandet.

Göteborgs universitet saknar också ett mer systematiskt **medborgar- och demokratiperspektiv** i de analyser och bedömningar som görs. Mot bakgrund av den föreslagna förändringen av public services finansiering – från en (frivillig) avgift till en (obligatorisk) skatt – framstår medborgar- och demokratiperspektivet som särskilt relevant. Arbetet med att utforma ett public service ”för alla” (jfr begreppet kollektiv nytthet) borde därför ha just medborgarnas behov och förutsättningar som sitt naturliga fundament.

Ett sådant perspektiv utelämnas i allmänhet i betänkandet. Kommittén väljer i flera centrala resonemang att utgå från branshperspektivet (public service-företagen och den privata mediesektorn och deras respektive verklighetsbeskrivningar), medan det demokratiska samhället och medborgarnas intressen hamnar i skymundan. I detta avseende hade t.ex. den ofta debatterade frågan om fördelningen mellan information och underhållning i public services utbud förtjänat att bli mer utförligt diskuterad, och då framförallt ur just ett medborgarperspektiv.

I nära anslutning till detta konstaterar universitetet att den forskningsöversikt över **mediekonsumtionens utveckling** som presenteras i kapitel 2 begränsas till beskrivningen av övergripande förskjutningar på samhällsnivån (”fler användare internet”, ”unga använder internet mer än vad äldre gör”). Konsekvenserna för medborgarna – inte minst på gruppnivå; jfr ovan – av digitaliseringen är förvisso väsentligt mer mångfasetterade än så. Den forskning som på ett mer nyanserat sätt identifierar och problematiserar de samhällsklyftor som digitaliseringen fört med sig arbetas inte in i översikten, vilket i universitetets mening är en brist hos slutbetänkandet. En fördjupad analys av dessa omfattande samhällsförändringar borde vara en naturlig utgångspunkt i arbetet med att utforma en ny modell för public service i framtidens svenska samhälle.

Kommittén gör en förtjänstfull insats när det gäller att beskriva de **vita fläckar** som följer av att de lokala nyhetsmedieföretagen tvingas minska sin bevakning av geografiska områden som inte är kommersiellt gångbara. Det är enligt universitetets

mening tillfredsställande att kommittén uppmärksammar att public service kan spela en viktig roll för att avhjälpa sådana brister i medborgarnas informationstillgång som följer av marknadsmekanismerna. Universitetet menar dock att det knappast självklart är så att det är upp till public servicebolagen att enbart själva analysera var och hur dessa brister ser ut och vilka lokala redaktionella satsningar som behöver göras. En bredare kartläggning av hur informationstillgången ser ut för medborgarna i dagens svenska samhälle behöver kontinuerligt göras för att matcha mediepolitiska beslut och public service samhällsuppdrag i detta avseende. Ett sådant arbete kan med fördel koordineras med arbetet med ett nytt mediestöd för den privata mediemarknaden, där den här problematiken också har berörts.

Som anförts ovan finns det härutöver alltmer som tyder på att vi står inför en framtid där också kommersiellt mindre gångbara *samhällsgrupper* står inför ett liknande utelämnande av den kommersiella mediesektorn. Public services särskilda ansvar för att rikta sig till och inte minst nå dessa grupper borde ha hört till de mest centrala frågorna i en sådan här utredning.

Göteborgs universitet ställer sig vidare tveksamt till det förslag till system för **förhandsgranskning av nya tjänster** som kommittén presenterar (i kapitel 6), vilket innebär att den här typen av beslut överläts från Myndigheten för press, radio och tv till regeringen. Ett sådant arrangemang riskerar i universitetets mening att hota public service-företagens oberoende gentemot statsmakterna.

Till detta kommer de praktiska problem som följer av förfarandet att fastslå marknadspåverkan hos en tjänst som ännu inte lanserats. Eftersom marknadspåverkan i det här fallet rimligen bör definieras utifrån i vilken utsträckning en tjänst på ett otillbörligt sätt får anses stjåla publik från de privata aktörernas alternativ – en tjänst som inte finner en publik kan knappas anses ha en negativ marknadspåverkan oavsett utformning – måste en förhandsprövning baseras på någon typ av framåtblickande spekulation. En sådan uppgift ställer inte bara stora krav på kompetensen och marknadskännedomen hos den instans som sätts att göra bedömningen, den ställer också stora krav på den här instansens integritet gentemot mediemarknadens (nog så röststarka) särintressen. Det finns en uppenbar risk att det av kommittén föreslagna systemet hämmar innovationstakten och attraktiviteten hos de svenska public service-företagen, vilket inte nödvändigtvis ligger i medborgarnas/skattebetalarnas intresse.

Göteborgs universitet välkomnar däremot förslaget att inrätta en formaliserad **dialog** mellan public service-bolagen och berörda intressentgrupper (s. 253). Alla initiativ till att öka kontakten och den ömsesidiga förståelsen mellan mediemarknadens aktörer är positiv för den svenska medieutvecklingen, och i förlängningen de svenska medborgarna. I universitetets mening är det dock högst önskvärt att också

forskarsamhället inkluderas i dessa dialoger. Akademin kan och bör spela en central roll som oberoende och empiriskt grundad kunskapsförsörjare i den här typen av forum.

Avslutningsvis vill Göteborgs universitet beröra det förslag till ett reviderat **ägararrangemang** för public service som behandlas i betänkandets kapitel 7. Utvecklingen i vår omedelbara omvärld har med eftertryck visat på sårbarheten hos enskilda public service-modeller vid större politiska skiften och därmed också behovet av en robust ägarkonstruktion som värnar public service oberoende och integritet gentemot den politiska makten. Trots att det stiftelseägande som tillämpas i Sverige lyfts fram som ett arrangemang för att värna public service är det ett system som alltjämt är nära knutet till det rådande politiska läget i landet. Kommitténs förslag att göra tillsättningen av stiftelseledamöter mer självständigt från riksdagens partier är därför ett välkommet initiativ.

Samtidigt innebär också det nya förslaget att riksdagen behåller ett direkt inflytande över förvaltningsstiftelsens styrelsesammansättning. Ett *alternativt* arrangemang hade varit att stiftelsen anförtros att på egen hand svara för sin egen förnyelse, vilket också är det upplägg som i allmänhet återfinns på stiftelseområdet generellt. En förvaltningsstiftelse som utifrån i förväg definierade kriterier (jfr diskussionen om kompetens, integritet och lämplighet på s. 266f i slutbetänkandet) överläts att *själv* svara för rekryteringen av nya styrelsemedlemmar skulle innebära att risken för en otillbörlig yttre påverkan på public service minskar ytterligare.

* * *

Underlaget till remissvaret har utarbetats av docent Jonas Ohlsson, föreståndare för Nordicom och professor Bengt Johansson vid JMG.

* * *

Göteborg som ovan

Monica Löfgren Nilsson
prefekt