

Ett steg framåt, två steg tillbaka

– reflektioner kring svenska medieutredningar

Lars Nord & Ingela Wadbring*

När man får frågan att leda eller delta i en statlig utredning ställer man sig nästan i givakt. Det är en fin fråga att få, och kan man så tackar man självklart ja. Vi har båda gjort det, för två olika utredningar. Den ena var *Nya villkor för public service* (2012)¹, den andra *Översyn av det statliga stödet till dagspressen* (2013)². Det är en spännande erfarenhet att ta med sig forskningen in i en utredning och kunna göra samhällsnytta. För det tror man att man ska kunna göra.

Men väl inne i utredningen är det lätt att känna en viss uppgivenhet och inse att man som forskare är lite naiv. När informationsinsamlingen börjar bli klar och diskussionerna om förslag tar vid, händer något – eller snarare händer ingenting. Man inser att den svenska mediepolitiken är rätt ryckig och reaktiv. Den växer sällan fram som ett resultat av förutsägbara

* Lars Nord är professor i politisk kommunikation vid Mittuniversitetet. Ingela Wadbring är professor i medie- och kommunikationsvetenskap vid Mittuniversitetet.

¹ En expertutredning där Lars Nord var en av experterna.

² En parlamentarisk utredning där Ingela Wadbring var en av experterna.

traditionella beslutsprocesser, utan präglas oftare både av brådstörtade, improviserade insatser när medieutvecklingen driver på, och av plötsliga tvärstopp när partipolitiska hänsyn så kräver.

Historiska uttryckningar

Det finns flera goda exempel på såväl historiska som nutida brandkårsuttryckningar. Det kanske mest typiska inslaget i den svenska mediepolitiken – driftsstödet till dagspressen – tillkom exempelvis i en hast. Frågan om stöd till tidningar med olika politisk färg hade visserligen stötts och blötts i åtskilliga statliga utredningar utan resultat, men när den ekonomiska krisen för andratidningarna blev riktigt akut kom snabbt en uppgörelse till stånd 1971 som ledde fram till dagens presstöd. Partiledningarna i Centerpartiet och Socialdemokraterna gjorde upp blixtnabbt när de egna språkrören var hotade.

Debatten om reklam i svensk television har liknande drag. Frågan var politiskt låst i många år och utreddes utförligt utan att något egentligen hände. När satellit- och kabel-tv förändrat spelplanen och ett större utbud nådde de svenska hushållen hastades snabbt en lösning fram och TV4 fick plats i det analoga marknätet 1992 efter många märkliga politiska turer där **Jan Stenbeck** till sist stod som slutlig segrare.

Men det är inte alltid medieutvecklingen stressar mediepolitiken. Ibland sätter också politiken käppar i hjulet för förändringar. Det visar exempel från senare års medieutredningar.

Finansiering fram och tillbaka

När public service-utredningen *Nya villkor för public service* (SOU 2012:59) först lanserade ett förslag om ny finansieringsmodell för public service, där en individuell avgift via skattsedeln skulle ersätta licensavgiften hade det stöd av alla riksdagspartier i utredningens referensgrupp och av ansvarigt statsråd, kulturminister **Lena Adelsohn Liljeroth**. Förslaget att en procent av den beskattningsbara inkomsten skulle utgöra public service-avgift avfärdades dock av finansdepartementet strax efter att förslaget hade lagts fram. Argumentet var att förslaget var ”illa utrett” och borde vara föremål för ytterligare analys. I grund och botten är det svårt att se andra skäl än att kritiken föranleddes av att förslaget i praktiken skulle innebära en skatteköjning för några inkomstgrupper och därmed stå i strid mot regeringens allmänna ekonomiska politik.

Remissinstanser som skulle kommentera utredningen fick hoppa över frågan om finansiering eftersom det kapitlet nu lyftes bort ur utredningen. Synpunkter blev onödiga då det var regeringens uppfattning att licensavgiften ändå skulle kvarstå och att frågan skulle utredas vidare i ett senare skede.

Några år senare kom nästa public service-utredning med ett delbetänkande (SOU 2017:79) med den talande titeln *Finansieringen av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende*. Den del av utredningen som inte fick kommenteras fem år tidigare lyftes nu fram som central, och utredningen konstaterade att en public service-avgift som tas in via skattesystemet uppfyllde kraven på att vara stabil, legitim och värna

public service-mediernas oberoende. Det moderna medielandskapet sades nu ha gjort licensavgiften överspelad.

Det var samma argument som av politiska skäl hade fallit platt till marken fem år tidigare.

Presstödet fram och tillbaka

Uppdraget om en översyn av det statliga presstödet som formulerades av Kulturdepartementet 2011 var brett och förutsättningslöst. Medielandskapet hade förändrats radikalt sedan den förra utredningen, *Mångfald och räckvidd* (SOU 2006:8) som primärt handlade om tryckta tidningar, men man ville då också stimulera försöksverksamhet med elektroniska tidningar.

Det var en bred parlamentarisk utredning som påbörjade sitt arbete 2012. Mycket tid ägnades åt att samla in fakta, och parallellt med att många experter kallades in fick intresseorganisationer möjlighet att utveckla sina argument.

Utredningen *Översyn av det statliga stödet till dagspressen* (SOU 2013:66) kom emellertid att bli ett haveri. Ett utkast till fyra nya stödformer lades fram under ett av kommitténs internat, och man enades om att gå vidare och diskutera två av dem: att ersätta presstödet med ett mediestöd eller att införa helt nya stödformer. Två andra förslag förkastades: att bibehålla presstödet som det var, respektive att föreslå dess avskaffande.

Dagen efter att de fyra formerna diskuterats, med intressanta diskussioner och under stor enighet, hade majoriteten av ledamöterna ändrat inriktning och förordade en förlängning av det existerande stödet. Det

var tvärtemot vad utredningens direktiv förordade och tvärtemot vad diskussionerna dagen innan gett vid handen (Axberger, 2015). Det övergripande budskapet i slutbetänkandet (SOU 2013:66) var att inga större förändringar skulle göras. Frustrationen hos dem som inte stod bakom slutsatsen var stor.

Ordföranden, **Hans-Gunnar Axberger**, skrev en lång reservation i betänkandet, där han bland annat menade att utredningsuppdraget inte ens var slutfört. Samtliga tre externa experter skrev under ett gemensamt särskilt yttrande, där de menade att förslagen saknade anpassning till verkligheten (SOU 2013:66). Remissutfallet blev magert, och ordföranden för utredningen skrev en hel bok om den misslyckade utredningen och de partipolitiska lösningar som den präglades av (Axberger, 2015).

Vad som hände med presstödet? Inte så särskilt mycket.

Mediestöd fram och tillbaka

Några år senare var det, föga förvånande, dags att ta tag i presstödet igen. Det blev en expertutredning under ledning av **Anette Novak**³ som betonade betydelsen av det nya medielandskapet. Betänkandet hette *En gränsöverskridande mediepolitik* (SOU 2016:80), och här lämnades begreppet ”press”; nu handlade det om medier.

³ Här satt ingen av oss med, men vi deltog båda i den forskningsantologi som parallellt togs fram, (SOU 2016:30) där Oscar Westlund var forskningsledare.

Trots ambitioner att involvera många i utredningens arbete med hjälp av dialoger och runda-bords-samtal, panelsamtal, konferenser, en egen sajt⁴, en forskningsantologi⁵ och externa samarbetspartners var kritiken massiv när slutbetänkandet lades fram. Tidningen *Journalisten* gjorde en genomgång av remissinstansernas synpunkter (2017-03-27) och pekade framför allt på kritiken mot förslagen som lagts, samtidigt som de allra flesta instämde i lägesbeskrivningen och behovet av en ny mediepolitik. I genomgången är det framför allt branschens synpunkter som tas upp, och där är många av förklarliga skäl rädda om sitt eget skinn.

Precis som i utredningen från 2013 var olika parter alltså i huvudsak eniga om vari problemet bestod, men oavsett om det är en parlamentarisk eller expertutredning så är det därefter som oenigheten dyker upp.

Åren efter utredningen har flera brandkårsuttryckningar fått göras. Ett exempel är stödet till geografiska områden utan lokal medienärvaro. Ett sådant stöd ansågs under decenniernas utredningar vara mediepolitiskt omotiverat, men när den de vita fläckarna på mediekartan bredd ut sig allt mer kom till sist 2019 ett sådant stöd på plats i områden med svag lokaljournalistisk bevakning.

⁴ Som kuriosa kan nämnas att sajten finns kvar, www.medieutredningen.se, men det senaste inlägget i skrivande stund handlar om bredband till studenter (2021-02-17) och hur man skapar qr-koder (2021-01-21), skrivet av ”Johannes”.

⁵ SOU 2016:30.

Utredningarna och dess (brist på) implementering

De olika exemplen ovan pekar på några dilemman med mediepolitiken, och på svårigheterna att i praktiken leva upp till krav på en effektiv och framtidsinriktad styrning av medierna i demokratiska syften. Ibland är de politiska processerna alltför tröga och hamnar på efterkälken varvid mediepolitiska lösningar kommer till närmast slumpartat. Vid andra tillfällen presenterar utredningar verkligen förslag som fångar samtidens utmaningar, men då visar sig inte politiken riktigt mogen eller villig att acceptera dessa förslag utan gör andra prioriteringar.

Vi ser alltså exempel på exempel där alla inblandade är överens om problembeskrivningen, men där man inte kommer vidare till något handlingskraftigt därefter. Det gör att den samlade betydelsen av alla dessa utredningarna kan diskuteras. När public service-utredningen 2012 först lanserade ett förslag om ny finansieringsmodell för public service hade det stöd av alla riksdagspartier, men avfärdades av finansdepartementet av principiella skäl kort efter att det hade lagts fram. 2013 års pressutredning havererade och ledde till nästan ingenting. 2016 års medieutredning hade ambitionen att radikalt förändra mediestödet men det slutliga förslaget som klubbades i riksdagen var väsentligt annorlunda.

I det politiska systemet finns flera tecken på en brist på enhetlighet och holistiska perspektiv när det gäller mediepolitiken. I grunden existerar olika principiella synsätt och regelverk för olika medier. Dagspressen har

historiskt fått utvecklas utifrån den liberala ideologins tankar om frihet från statlig inblandning, medan social ansvarsteori och reglering dominerat vad gäller synen på etermedierna. Rigorös förhandsgranskning av film har varit allmänt accepterat, medan veckotidningar aldrig ägnats något politiskt intresse. Nätet är fritt, men föremål för alltmer diskussion om åtgärder.

Dessutom är mediefrågorna styckade rent organisatoriskt. I riksdagen hanteras till exempel frågor om stöd till dagspressen av konstitutionsutskottet (KU) liksom frågor om lagstiftning kring radio och tv, medan public service-mediernas sändningstillstånd och uppdrag är frågor för kulturutskottet (KrU). Motsvarande splittning finns i regeringsarbetet där mediefrågor återfinns i flera olika departement. En sammanställning av alla offentliga utredningar som gjorts på medieområdet sedan sekelskiftet 2000 visar att hälften – 51 av 101 – initierats av kulturdepartementet, och resterande i varierad utsträckning av justitie-, närings-, arbetsmarknads- och finansdepartementet. Många av utredningarna är smala och behandlar en mycket avgränsad fråga, och den samlade betydelsen av alla dessa utredningarna kan diskuteras.

Slutligen är det värt att komma ihåg att det sällan blir någon större offentlig bredare debatt om mediepolitiken. Den har hittills aldrig lyfts fram som en viktig valfråga av vare sig vänster eller höger och den anses allmänt inte engagera väljare i någon större utsträckning. Den senaste tiden har visserligen synen på public service blivit mer ideologiskt polariserad, men i grunden talar inte mycket för att just mediefrågor skulle komma att dominera kommande valrörelser och konkurrera ut

sjukvård, invandring och lag och ordning. Politikens lust till mediepolitiska utspel förefaller också – med några få kända undantag – att hållas tillbaka av den förväntade kritiken från medierna själva.

Men det är heller inte bara politiken och politikerna som spelar roll för vad som sker och inte sker. Det vapen som brukar kunna användas mest effektivt för att skapa förändring är pengar. Coronapandemin har drabbat tidningsbranschen hårt och extra stödformer har sett dagens ljus (Nygren, 2020), men redan innan spelade ekonomiska förändringar stor roll för medierna. Före 2010 gick ungefär tre fjärdedelar av de svenska annonsinvesteringarna online till nordiska aktörer. 2019 är förhållandet nästan det omvända: nästan tre fjärdedelar av de svenska annonsinvesteringarna gick till utomnordiska aktörer, framför allt *Google* och *Facebook* (Facht & Ohlsson, 2021).

Det är också anmärkningsvärt att i utredningsväsendet skilja mellan olika medieslag när vi lever i en värld där den tekniska utvecklingen lett till att alla medier konvergerar. Att så skedde historiskt är logiskt, men knappast i dagens medielandskap. Vi strömmar tv-nyheter och vi läser tv-nyheter, vi läser tidningar online eller på papper och tittar på tidningars webb-tv. I sociala medier blandas högt och lågt och det är svårt att veta vem som är avsändare, vilket i sin tur gör det svårt att bedöma trovärdigheten hos både avsändare och innehåll. Är det naivt att önska sig ett samlat grepp från politiskt håll?

Ett steg framåt, två steg tillbaka

Utredningarna på medieområdet är ofta omfattande, både ifråga om antal sidor, tid som läggs ned på att ta fram underlaget, antalet personer som är involverade och diskussionen som följer efter att ett betänkande lagts fram. Mycket möda läggs ner på att formulera de mediepolitiska förslagen. Rätt ofta förefaller det ändå inte bli riktigt som utredarna har tänkt sig. Det kan bero att förslagen varit alltför försiktiga för att kunna matcha medieutvecklingen, eller alltför djärva för att kunna uppskattas av de politiska partierna.

Finns det ingen som vill och vågar eller kan ta ett samlat grepp? Och om det görs, vilken massiv kritik kan en sådan utredning räkna med? Passar det långsamma utredningsväsendet inte dagens samhälle med sin snabba omvandling på många områden? Eller är det kanske det faktiskt gör – för att vi ska tvingas tänka efter och inte fatta förhastade beslut? Är det så att demokrati måste få ta tid och kanske bli urvattnad på vägen? Kanske är det så, även om det är frustrerande.

Referenser

- Axberger, Hans-Gunnar (2015). *En misslyckad utredning – SOU 2013:66. Om politiken och tredje statsmakten*. Visby: Juridisk reportagebyrå.
- Facht, Ulrika & Ohlsson, Jonas (2021). *Mediesverige 2021*. Göteborg: Nordicom.
- Journalisten* (2017-03-17). ”Branschen rasar mot medieutredningen”.

- Nygren, Gunnar (2020). Coronaåret 2020. I Nygren, Gunnar (red.): *Mediestudiers årsbok: Tillståndet för journalistiken 2019/2020*. Stockholm: Institutet för mediestudier, 16–38.
- SOU (2006:8). *Mångfald och räckvidd*. Stockholm: Fritzes.
- SOU (2012:59) *Nya villkor för public service*. Stockholm: Fritzes.
- SOU (2013:66). *Översyn av det statliga stödet till dagspressen*. Stockholm: Fritzes.
- SOU (2016:30). *Människorna, medierna, marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring*. Stockholm: Fritzes.
- SOU (2016:80). *En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar*. Stockholm: Fritzes.
- SOU (2017:79). *Finansieringen av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende*. Stockholm: Fritzes.