

Mats Olin

## Staten ska värna spelreglerna och begränsa public service-uppdraget

Granskande journalistik är en viktig institution i en rättsstat och en förutsättning för allmänhetens förtroende för det öppna samhället och marknadsekonomin. Mediebildens av samhällsproblem har dock ibland visat sig vara ensidig och till och med felaktig.

Statens och myndigheternas uppgift är i första hand att värna spelregler men staten kan också motverka hinder för innovationer. Nya former av maktgranskning har ännu inte vuxit sig starka, men nya lösningar kommer sannolikt inte att uppstå i de etablerade, stora medieföretagen, utan på helt andra håll. Det statliga public service-uppdraget bör därför, i syfte att öka konkurrens och innovation, ges till fler aktörer.

Två perspektiv på journalistikens värdeskapande är dels den maktgranskande rollen, dels rollen att göra medborgarna välinformerade.

### Tryckfriheten och korruptionsbekämpningen

I begynnelsen möjliggjordes journalistiken eftersom (den ibland korrupta) staten behövde bevakas. Det är fortfarande en grundläggande uppgift för dagens journalistik.

Den svenska offentlighetsprincipen och tryckfriheten firar 250 år. Den kom till inte minst tack vare den finlandssvenske prästen och riksdagsmannen Anders Chydenius.<sup>1</sup> Vid Riksdagen 1765-1766 var han en stark pådrivare för att Sverige skulle få den första tryckfrihetsförordningen i världen. Bärande i hans politiska perspektiv var periferins ställning gentemot centralmakten: friheten att i Österbotten och andra delar av landet bedri-

va handel och näringsverksamhet var starkt kringskuren av Stockholmsintressen.

Det är fascinerande att inse hur Chydenius tankar om ekonomisk liberalism och offentlighetsprincip hänger ihop: hans övertygelse var att självreglering – vare sig det handlar om handel, företagsamhet eller informations-spridning – är att föredra, både utifrån ett rättighetsperspektiv, och för att det allmänna gagnas.

Anders Chydenius tanke var att det bästa sättet att kontrollera makten var att många ögon granskade. Makt som inte kontrolleras missköts och korrumpas. Censuren – som i praktiken innebar att få personer bestämda vad som fick diskuteras offentligt – var ett slags kunskapsmonopol som hade bidragit till rikets svåra ekonomiska läge.

*”Läsande och tänkande svenskar behöver ingen förhandscensur. Orimliga påståenden kommer med tiden att förkastas av den läsande offentligheten. ’Saken controllerar sig själv.’”* är Chydenius slutsats. Chydenius tycks ha menat att den ekonomiska misskötsel som den svenska staten hade utsatts för inte hade varit möjlig om det funnits en offentlighetsprincip – en möjlighet att ta del av statens handlingar, och

---

**Mats Olin**, chef för Timbro Medieinstitut. Han har under många år arbetat som kommunikationskonsult och medgrundat PR-byrå Springtime och mediegranskarna Second Opinion.

en tryckfrihet – en rätt att offentligt kritisera regeringens beslut.

Misskötseln som Chydenius såg den bottnade i en ohelig allians mellan etablerade köpmannaintressen, skråväsende och den offentliga makten i syfte att hindra konkurrens.

Mot idén om näringsfrihet stod organiserade intressen som i lagens namn skyddade varandras maktpositioner och sina intäkter och som skydde ökad konkurrens. En slags korruption. De som inte tillhörde etablissemanget fick inte starta företag och fick inte bedriva handel.

När det gäller ekonomiska frågor och företagsamhet var Chydenius ”en Nordens Adam Smith” som ifrågasatte statliga ingripanden och förordade självreglering i frågor om näringsfrihet och handel. För Chydenius gick näringsfrihet och tryckfrihet hand i hand mot monopol, maktmissbruk och misshushållning. Tryckfriheten handlade om att skapa en maktbalans och ett nytt debatt- och kunskapssamhälle där alla kunde granskas och bli granskade och de makthavande ställas till svars av en upplyst allmänhet.

## Korruption och dagens öppna samhälle

Det verkar som om Chydenius hade alldeles rätt in sina antaganden. Sverige är idag ett av världens länder med högst pressfrihet<sup>2</sup> och lägst korruption<sup>3</sup>. På ett globalt plan finns också ett starkt negativt samband mellan pressfrihet och korruption.<sup>4</sup>

På så vis är stark och fri journalistik en viktig institution en rättsstat.

För få företagsledare sitter i fängelse för korruption, hävdade Chicago-professorn Luigi Zingales i sin Wincott-föreläsning hösten 2015<sup>5</sup>. Han menade att det bland annat beror på tillbakagången för den grävande journalistiken, i alla fall i USA. Professor Zingales bekymrar sig över hur förtroendet för marknadsekonomi kan komma att minska om mediernas granskade roll försvagas.<sup>6</sup>

Att det är företagens och individernas skicklighet och ansträngningar i den öppna konkurrens som avgör vem som lyckas, snarare än kon-

takter med lagstiftare och andra makthavare, bygger tillit till en öppen konkurrensbaserad ekonomi.<sup>7</sup> Medborgare som tvärtom upplever samhället som korrumpert och orättfärdigt och att deras egna livschanser förminsas av svågerpolitik och vänskapskorruption dras till politiska extremer till höger och vänster.

Effektiv korruptionsbekämpning är en förutsättning för allmänhetens förtroende för ett öppet samhälle och för marknadsekonomi. Luigi Zingales gör en poäng av att en öppen marknadsekonomi är den ”ultimata kollektiva nyttigheten” och att det därför finns få starka intressen som värnar systemet. De är här medierna kommer in, menar han.

Det finns skäl för politiken och staten att bry sig om journalistikens ställning som granskande makt.

## Nyhetsökare och nyhetsundvikare

Professor Jesper Strömbäck har i en rapport till Demokratiutredningen visat att medborgare som är aktiva nyhetskonsumenter har bättre kunskaper om samhället och därmed bättre förutsättningar att delta i – och ta ansvar för – demokratin än nyhetsundvikarna.<sup>8</sup> Nyhetsundvikarna är de som genom sin mediekonsumtion inte kommer i kontakt med samhällsnyheter, och de har blivit allt fler i takt med digitaliseringen. Det är ett demokratiskt problem, menar Strömbäck.

”Hur skulle förutsättningarna för den kvalificerade nyhetsjournalistiken kunna förbättras i de nyhetsmedier som når ut till breda grupper i samhället?”, skriver Strömbäck i ett avslutande resonemang om hur utvecklingen behöver vändas.

För att bedöma samband mellan mediekonsumtion och kunskaper om samhället har Strömbäck ställt kunskapsfrågor till mediekonsumenter. Det handlar exempelvis om man känner till vilket parti som föreslagit det ena eller andra, och om man känner till hur hög arbetslösheten är. Det är ganska renodlade kunskapsfrågor utan politisk sprängkraft.

En än mer relevant fråga är hur väl medierna egentligen beskriver samhällets brän-

nande politiska konflikter och utmaningar. Strömbäck ställer inga kunskapsfrågor om vinster i välfärden, invandring eller hur nya jobb kommer till. Det är lätt att förstå varför, eftersom som själva verklighetsbeskrivningen då är både komplex och kontroversiell. Och det är kanske inte så mycket genom svaren utan genom vilka frågeställningar och problembeskrivningar som lyfts upp som verkligheten gestaltas i nyhetsmedierna.

Här har medierna en svår uppgift eftersom det ligger i sakens natur att vilken vinkel som helst kan bli partisk. Seriösa medier ser till att belysa flera olika relevanta problembeskrivningar. Här finns det brister.

För att ta ett exempel: Kvantitativa studier utförda av Timbro Medieinstitut har visat att Sveriges Television beskrivit friskolorfrågan på ett ensidigt sätt. I mer än 75 procent av 216 undersökta inslag har förekomsten av friskolor problematiserats, exempelvis genom att skildra höga vinster i ägarföretagen och ökad segregation som effekt av skolval (en slutsats som kan ifrågasättas). Att det finns politiska förslag som skulle tvinga friskolor att lägga ner, och att det hotar hundratusentals elever och lärare har knappt skildrats överhuvudtaget av SVT.

Min gissning är att den som haft Sveriges Television som huvudsaklig nyhetskälla under valrörelseåret 2014 fått en helt felaktig uppfattning om hur friskolor påverkat skolresultat och hur lönsamma friskolorna är. Och det har självklart betydelse för hur man värderar de politiska alternativen.

Vinterns diskussion om hur nyanserat eller onyanserat medier beskrivit Sveriges migrationsutmaningar är också intressant i detta sammanhang.

Slutsatsen är att man inte ska överdriva journalistikens roll som upplysare av medborgarna. I vissa fall kan det vara tvärt om: medborgare har i vissa sakfrågor inte blivit klokare utan mindre kloka på grund av nyhetsmedier.

Det vore givetvis bra om forskare kunde pröva dessa slutsatser.

*”Det är likheterna i urval och redigering, inte skillnaderna, som utmärker svensk politisk journalistik”,* skriver Kent Asp och Johannes

Bjerling i boken *Mediekratin*<sup>9</sup>, och syftar då på hur medierna behandlar partierna. *”Under 2000-talets valrörelser har Rapport, Aktuellt, Dagens Nyheter, Göteborgs-Posten och Svenska Dagbladet också gjort i stort sett samma nyhetsbedömningar.”* fortsätter författarna.

Det ser ut som om journalistikens professionalisering i kombination med minskande redaktionella resurser och anpassning till läsnarnas klickande lett till likriktning snarare än mångfald. Detta kan vara förklaringen till att det finns ett samband mellan mediekonsumtion och ”sammanhållningen” i samhället.<sup>10</sup> De som är filtiga nyhetskonsumenter har tvärt emot vad man skulle kunna tro en ganska likriktad bild av samhällets stora utmaningar, som i själva verket är mycket komplexa.

## Granskning av makten i framtiden

Titta några decennier fram, kommer makt-havare fortfarande att bry sig om journalistiken? Antalet journalister i landet har hur som helst minskat radikalt de senaste åren.

I en undersökning utförd vid Södertörns Högskola 2014<sup>11</sup> visade det sig att antalet anställda journalister på landets dagstidningar har minskat med 25 procent de senaste tio åren. Så frågan är hur många journalistögon som numera granskar politiker i en vanlig svensk kommun. De är sannolikt färre än de var för tio år sedan. Möjligen är de effektivare. Men den viktiga frågan är: känner sig makt-havare mindre granskade nu än då? Finns det tecken på att korruptionen ökar?

Självklart bygger makthavares respekt för medias kontrollmakt på att medierna har en stor publik. Utan publik förlorar medier sin granskande makt. Där finns en gräns. Hur kommer framtidens granskningsarbete lyckas intressera medborgarna?

Just nu har de nya digitala distributörerna av journalistik som Facebook och Google överhanden och kan tjäna pengar genom att tillgängliggöra innehållet, utan att innehållsskaparna blir rimligt ersatta. Men i det långa loppet finns det i alla fall visst som pekar mot att maktbalansen kommer att ändras. Konsu-

menterna vill i slutändan komma åt innehållet och inte distributionen. Det gör att den som kan producera det mest intressanta innehållet på sikt kanske kan ta över en större del av kakan. Min övertygelse är att journalistiken har en ljus framtid bortom de nuvarande medieföretagens kris. Men det krävs nya affärsmodeller.

Även om det finns få ljuspunkter för journalistiken just nu så måste man ha förtroende för att nya, starka former av granskning så småningom kan växa fram. Men det inte givet att det måste vara traditionell journalistik som står för granskningen. Tvärt om är det sannolikt inte de nuvarande medieföretagen som kommer att stå för modellerna för framtidens granskning. Möjligen växer det fram en ny fjärde statsmakt i sociala medier, där både journalister och kompetenta icke-journalister kan utöva en påtaglig granskningsmakt. Det finns tecken på det här och där.

Den statliga medieutredningen är dock inte imponerad. En inventering av ”medborgarjournalistik” visar få exempel på uthållig, kvalitativ maktgranskning. Medieutredningen konstaterar också att kunskaperna om utvecklingen är begränsad och att en del av de intressanta verksamheterna hamnar utanför forskares analyser, eftersom de inte definieras som journalistik, men på vissa sätt ändå producerar innehåll som går att jämföra med journalistik. Det är lätt att fastna i ett för snävt tidsperspektiv. Förändringen tar ofta längre tid än man vill tro, å andra sidan blir de långsiktiga effekterna inte sällan betydligt större än man anat.

Även den som inte tror på dynamiken och den spontana utvecklingen måste fråga sig hur mer pengar till de nuvarande stora medieföretagen skulle kunna hjälpa. Det är sannolikt inte de nuvarande mediedirektörerna som sitter på lösningarna. Om historien upprepas – vilket den tenderar att göra – kommer flera av dessa företag att gå under. Men de kommer att ersättas av nya.

Samma grundproblem finns för Public Service-företagen. Givet att staten varje år satsar 8 miljarder på Public Service-verksamhet kan man ifrågasätta om just de tre nuvarande företagen är den mest optimala lösningen. De har funnits länge, de visar gång på gång tecken på att inte vara de mest dynamiska och inno-

vativa aktörerna. Det blir lätt så när organisationer åldras utan att behöva oro sig särskilt mycket för sina intäkter.

Det är en vanlig missuppfattning av Public Service-begreppet att det skulle vara synonymt med SVT, SR och UR och en mycket märklig tanke att just de här tre företagen för alltid skulle utgöra lösningen på behovet av Public Service.

## Vad ska politiken göra?

Utgångspunkten för denna text var frågorna ”Hur kan man se på statens ansvar för journalistiken? Eller ska staten inte lägga sig i?” Till att börja med måste man konstatera att staten idag lägger sig i mediernas verksamhet på ett mycket påtagligt sätt, ibland i form av stöd ibland hinder, exempelvis:

- Lagstiftningen ger journalistiken utrymme att agera, och att göra det på ett självständigt och säkert sätt, exempelvis genom offentlighetsprincipen och meddelarfriheten. I lagstiftningen sätts också gränser för vad som får publiceras. I debatten hävdas att förändringar i lagstiftningen hotar det fria ordet.<sup>12, 13</sup>
- Statens, kommunernas och myndigheternas agerande när det gäller att tillämpa offentlighetsprincipen har avgörande betydelse för mediernas möjlighet att granska makten. Då och då höjs röster från journalister som menar att myndigheter medvetet försvårar tillgången till allmänna handlingar.
- Staten finansierar några av de största medieaktörerna, Sveriges Television, Sveriges Radio och Utbildningsradion som påverkar de övriga aktörernas förutsättningar. Staten övervakar sändningarna från dessa företag vilket bland annat ska syfta till att uppnå opartiskhet och saklighet. EU ställer krav på att staten ska övervaka de statliga företagens påverkan på mediemarknaden och tillse att den inte störs.
- Staten ger vissa tidningar ett direkt stöd och ett syfte är att det gärna ska finnas mer än en tidning på en ort. Några av de största mottagarna är Svenska Dagbladet, Norr-

ländska Socialdemokraten, Arbetarbladet och Dagen.

- Den statliga Medieutredningen visar att statens totala ”mediepolitiska anslag” är drygt 9 miljarder kronor per år (2016). Av dessa går cirka 8 miljarder till SVT, SR och UR. Presstödet är 567 miljoner kronor.
- Staten påverkar medierna genom beskattning, exempelvis reklamskatten.

Det finns få områden för medierna där politiken inte lägger sig i.

Statens viktigaste uppgift är att värna spelreglerna, och det handlar såväl om konkurrensfrågor som om yttrandefrihet och tryckfrihet. Friheterna måste värnas inte minst eftersom de möjliggör mediernas granskande roll. I sin roll som huvudmän för myndigheterna måste politiker tillse att det inte tummas på offentlighetsprincipen. Här behövs en ökad tydlighet om hur insynen hänger ihop med korruptionsbekämpningen och en ökad uppföljning av hur reglerna tillämpas.

Då och då föreslås att politiken ska använda ännu mer resurser för att finansiera medier. Men frågan är om det löser det grundläggande problemet: nya hållbara affärsmodeller som klarar av det nya läget på den globala mediemarknaden. Förmodligen inte. Att med konstgjord ändring försöka bevara det som inte kan överleva på egna meriter är inte ett recept på

hållbar utveckling. De historiska spåren av industristöd i olika former förskräcker. Och att göra tidningar än mer beroende av de politiker de ska granska gagnar i längden ingen. Däremot är diskussionen om hur public service – vars intäkter i princip är oanfrätta av ökad konkurrens – påverkar lokala mediers överlevnadschanser, värd att tas på allvar.<sup>14</sup>

Det finns all anledning för politiken att ta bort hinder för journalistik och hinder för att nya affärsmodeller ska kunna växa fram. Att sätta tydligare gränser för hur Public Service-företagen ska tillåtas påverka marknaden är ett viktigt steg. Det handlar inte om att lägga sig i journalistikens innehåll.

Ett konkret förslag för ökad mångfald är att ta en rejäl tårtbit av Public Service-budgeten och handla upp Public Service-journalistik av helt nya aktörer, stora som små. Det skulle ge nya kreativa krafter i journalistiken en möjlighet att testa nya idéer utan att behöva gå omvägen via de gamla PS-företagen. Det skulle dessutom utsätta SVT och SR för konkurrens om att vara Public Service, vilket vore en välgärning. Journalistiska företag som exempelvis *Tredje Statsmakten*, som idag omsätter några miljoner kronor per år i princip uteslutande på att vara underleverantör till Sveriges Radio och Sveriges Television med produktioner som *Medierna i P1* och *Söndagsintervjun*, skulle kunna få nya möjligheter att självständigt utveckla journalistik.

## Litteratur

- Asp, Kent & Bjerling, Johannes (2014) *Mediekratin – mediernas makt i svenska val*. Ekerlids förlag.
- Brunetti, Aymo & Weder, Beatrice (2001) *A free press is bad news for corruption*. Journal of Public Economics.
- Forsgård, Nils Erik (2014) *Ingens herre ingens träl – Radikalen Anders Chydenius i 1700-talets Sverige*. Timbro.
- Lundvall, Karl (2015) *Hur påverkas tidningarna av public service – bolagens digitala satsningar?* Copenhagen Economics.
- Medieutredningen (SOU 2015:94) *Medieborgarna & medierna*. Statens offentliga utredningar
- Strömbäck, Jesper (2015) *Demokratin och det förändrade medielandskapet Mot ökade kunskapsklyftor och deltagandeklyftor?* Demokratiutredningen.
- Zingales, Luigi (2012) *A capitalism for the people*. Basic Books.

## Noter

1. <http://www.sets.fi/bok/ingens-herre-ingens-tral/>
2. <https://rsf.org/index2014/en-index2014.php>
3. <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi2014>
4. [https://campus.fsu.edu/bbcswbdav/orgs/econ\\_office\\_org/Institutions\\_Reading\\_List/17\\_Corruption\\_and\\_Economic\\_Performance/Brunetti,\\_A\\_and\\_B\\_Weber\\_A\\_Free\\_Press\\_is\\_Bad\\_News\\_for\\_Corruption](https://campus.fsu.edu/bbcswbdav/orgs/econ_office_org/Institutions_Reading_List/17_Corruption_and_Economic_Performance/Brunetti,_A_and_B_Weber_A_Free_Press_is_Bad_News_for_Corruption)
5. <http://www.wincott.co.uk/index.html>
6. <http://www.wincott.co.uk/lectures/zingales-FT.pdf>
7. <http://faculty.chicagobooth.edu/luigi.zingales/research/a-capitalism-for-the-people.html>
8. <https://demokratiutredningen.files.wordpress.com/2015/04/strc3b6mbc3a4ck-demokratin-och-det-fc3b6rc3a4ndrade-medielandskapet.pdf>
9. <http://jmg.gu.se/aktuellt/Nyheter/fulltext//ny-bok-mediokratin---mediernas-makt-i-svenska-val.cid1231324>

10. [http://som.gu.se/digitalAssets/1525/1525104\\_medierna-och-den-sociala-sammanh--llningen---jesper-str--mb--ck.pdf](http://som.gu.se/digitalAssets/1525/1525104_medierna-och-den-sociala-sammanh--llningen---jesper-str--mb--ck.pdf)
11. [https://www.jordbruksverket.se/download/18.37e9ac46144f41921cd356d8/1412749232104/Landsbygd\\_i\\_medieskugga\\_webversion.pdf](https://www.jordbruksverket.se/download/18.37e9ac46144f41921cd356d8/1412749232104/Landsbygd_i_medieskugga_webversion.pdf)
12. <http://www.dagensjuridik.se/2015/12/nils-funckekronika-ytttrandefrihet>
13. <http://www.dn.se/debatt/offentlighetsprincipen-ar-pa-vag-att-vittra-sonder/>
14. [https://www.dropbox.com/s/2pw7jvvs65e32uw/TU\\_final\\_26jan.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/2pw7jvvs65e32uw/TU_final_26jan.pdf?dl=0)