



Den viktiga
balansen mellan
offentligt
finansierade
medier och
privatägda

Konkurrens kräver regler



Konkurrensen mellan de privatägda medierna och public service har under en lång följd av år berikat den svenska mediemarknadens publicistiska utbud. Men som den här rapporten visar är det inte bara public service som behöver rimliga förutsättningar. Det gör även de privata medier som på ort och ställe informerar om vad som händer lokalt, granskar makthavare och bedriver debatt.

I dag riskeras mediemarknadens

mångåriga balans mellan de offentligt och de privat finansierade medierna. Det beror på att marknaden förändrats starkt på bara några få år. Den nya situationen aktualiserar frågor om hur konkurrensen mellan public services programbolag fungerar. Och hur de offentligt finansierade medierna ska se ut i framtiden och inom vilka gränser programbolagen är tänkta att verka. Behovet av moderniserade regler är stort.

Digitaliseringen har förändrat journalistikens affärsmodeller i grunden. Fram till för bara några år sedan betalade annonsintäkterna stora delar av journalistiken. I dag är morgonpressen till övervägande del läsarfinsierad. Den här moderna formen av finansiering fungerar inte om offentligt finansierade medier tillåts att använda privata mediers avgörande intäktskälla som gratis grundresearch och att återpublicera det på sina sajter utan att komplettera med rörliga bilder eller ljud.

Ramarna för vad som ska vara public service-bolagens kärnverksamhet och kompletterande verksamhet behöver därför bli tydligare. Det måste klargöras att om den kompletterande verksamheten börjar leva sitt eget liv så har den fjärrmat

sig för långt från public service-uppdraget. Därtill bör de offentligt finansierade mediernas behandling av svenska medier och utländska plattformar behandlas lika, det vill säga i händelse av att public service-bolagen publicerar exklusivt redaktionellt material på andra plattformar än sina egna, så ska det göras tillgängligt också för andra medier.

Systemet med förhandsprövning, och därmed principen om kontrollen av hur gränserna efterlevs, behöver förbättras. Det kan inte vara public service-bolagen förbehållet att ensamma bedöma vad som är en ny permanent programtjänst. Möjligheten att kringgå detta genom att lansera marknadsstörande tjänster under kort tid och – under åberopande av att de inte var permanenta – sedan lägga ner dem måste begränsas. Därför bör utomstående intressenter som berörs ha möjlighet att kunna begära att en ny tjänst snabbt ska förhandsprövas.

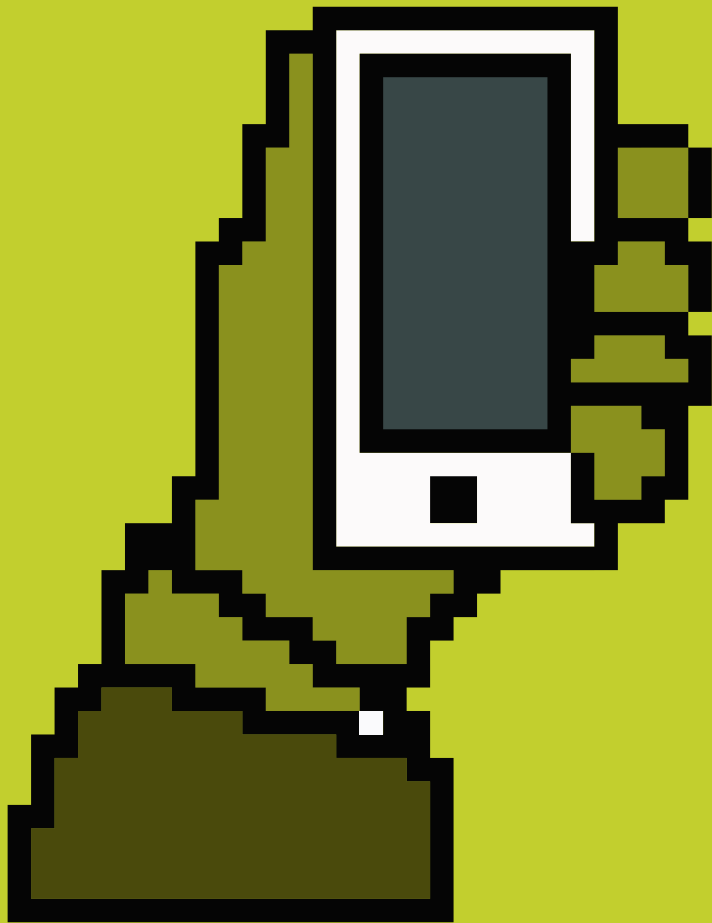
I korthet handlar det om att balansera de krafter som finns mellan behovet av ett starkt och av det allmänna finansierat public service med en livskraftig privat medieverksamhet.

Digitaliseringen har förändrat allt

Den svenska mediemarknaden har under de senaste decennierna genomgått en dramatisk omvälvning. Den digitala omvandlingen har på nästan varje tänkbart plan förändrat förutsättningarna för hur vi som medborgare tar del av medieinnehåll, hur vi betalar för det samt för hur marknadsföringsbudskap köps, säljs och konsumeras.

Omvälvningen har drivits på av flera faktorer:

- Marknaden har fått fler reklam- och medieplattformar som bidragit till digitaliseringen av en analog marknad och till övergången till en mobil mediemarknad.
- Nya konsumentbeteenden har vuxit fram. Publikens medievanor har gått från att nästan enbart handla om traditionella och etablerade medier till att i växande omfattning inkludera sociala medier.
- Digitaliseringen har inneburit att reklamlösningarna gått från att vara riktade till många människor till att vara individanpassade.
- Reklamköparnas beteenden har förändrats. I syfte att individanpassa marknadskommunikationen har reklamköparna centraliserat sina beslut och köp. De annonsörsbeslut som tidigare gjordes lokalt görs numer allt oftare nationellt eller internationellt.
- En ny infrastruktur för reklamförmedling har byggts upp. Tidigare köptes reklamutrymme manuellt. I dag köper annonsörer i ökande utsträckning annonsutrymme via automatiserade annonsbörser. Grunden för dessa köp är olika former av uppgifter om mediernas användare. I mitten av 1990-talet – när Sveriges Television, SVT, sände tv i marknätet och Sveriges Radio, SR, fanns i en handfull FM-kanaler – var det få som kunde föreställa sig fenomen som dagens Amazon, Apple, Facebook, Google och Netflix. I dag har bolag som dessa och deras tjänster en enorm inverkan på den svenska mediemarknaden, både på mediernas ekonomi och medborgarnas nyhetsvanor. I dag har fler än åtta av tio svenskar tillgång till en smart mobil, fler än varannan svensk använder Facebook en vanlig dag och Google har blivit ett verb med svenska annonsintäkter i flermiljardklassen.



Annonspengarna flyttar utomlands

År 2000 köptes det medieutrymme för nästan 26,5 miljarder kronor i Sverige. Av dessa miljarder placerades 9,3 miljarder kronor i dagspress, det vill säga 35 procent av investeringarna.

Sjutton år senare, 2017, uppgick medieköpen till 37,6 miljarder kronor, varav mer än hälften ägnades annonsering online. Dagspressens andel av annonskakan har under dessa år minskat från dryga tredjedelen till 10 procent. I reda pengar handlar det om flera miljarder kronor i minskade annonsintäkter för dagspressens och journalistikens del.

Lejonparten av de annonspengar som flyttats från de journalistiska medierna har gått till Facebook och Google. 2017 svarade de digitala reklaminvesteringarna för 51 procent av de samlade medieköpen. Huvuddelen av dessa 19,2 miljarder annonskronor tillfaller dessa två bolag.

Googles annonsförsäljning

Google är störst inom så kallad sökordsmarknadsföring på den svenska marknaden. Det är en form av marknadsföring som går ut på att köpa annonser vilka syns intill webbplatsadresser. Annonserna visas efter att användaren sökt efter ett visst ord eller begrepp med hjälp av Google eller någon annan sökmotor. Vilka

annonser som syns beror bland annat på om sökningen gjorts i inloggat läge, var sökningen är gjord och tidigare sökningar på enheten. Affärsmodellen är således att sälja möjligheten till kontakt med användarna till annonsörerna.

Facebooks kunskap om användaren

Precis som för Googles del bygger Facebooks affärsmodell på att sälja kontakter med användarna. När ett mediebolag sänder ett tv-program eller inslag direkt via Facebooks tv-tjänst eller liknande skapas mängder av data om alla personer som ser på sändningen, delar den eller på något annat sätt interagerar med den. Ju mer material som läggs ut och ju populärare det är desto mer data får Facebook tillgång till.

Om redaktionellt material i stor omfattning publiceras via plattformar som till exempel Facebook och Instagram är risken stor att de svenska mediehusens möjligheter till digitala intäkter hämmas i samma takt som de utländska aktörerna förstärks.

Användarintäkter allt viktigare för mediehusen

Ungefär **var tredje annonskrona** har lämnat dagspressjournalistiken sedan 2008. För några år sedan var annonserna morgonpressens viktigaste intäktskälla.

Numera står **användar- och läsarintäkterna för 55 procent** av morgonpressens intäkter. Förändringen beror främst på att mediehusen utvecklat nya digitala abonnemangstjänster, att annonsmarknaden förändrats och att hushållen visat upp en större benägenhet att betala för digitalt distribuerad journalistik

År 2011 uppgick ett genomsnittligt **svenskt hushålls utgifter för digitala morgontidningar till 9 kronor**. Några år senare, 2014, hade utgiften ökat till 56 kronor per hushåll och år. Enligt den senast tillgängliga statistiken, från 2017, uppskattade hushållen att de lade knappt 160 kronor på en heldigital morgontidningsprenumeration. Allt fler mediehus rapporterar också att de ser ett växande antal heldigitala prenumeranter.

Amerikanska och svenska studier visar samtidigt att det främsta skälet till att nyhetskonsumenter avstår att betala för nyheter är att de säger sig hitta de aktuella nyheterna gratis på andra ställen.



Lokalt ägda medier mest lokala

Studier visar att den samhällsrelevanta nyhetsbevakningen i svenska medier har ökat något under senare år, och tydligast har ökningen varit inom dagspressen. Samtidigt har det funnits en oro för att vissa kommuner faller bort ur bevakningen och att den förändrade mediekonsumtionen och medieekonomin ska leda till att den journalistiska bevakningen av Sverige tunnas ut.

Enligt forskningen påverkar redaktionell närvaro på en ort både mängden och innehållet i lokalbevakningen. Flera studier och utredningar har också satt ljuset på problemet med orter i Sverige där den journalistiska granskningen upplevs vara svag. Forskning visar att det i dag finns 33 kommuner utan permanent redaktionell bevakning på orten.

TU har via medieanalysföretaget Meltwater undersökt hur nyhetsrapporteringen ser ut i fem av de kommuner som saknar permanent redaktionell bemanning (Kungsör, Nordanstig, Åsele, Lilla Edet och Ragunda). Resultatet visar att den rapportering som äger rum i dessa kommuner till klart övervägande del görs av dagspressen.

Av de 356 publiceringar i februari 2018 som ingår i studiens nettourval svarar dagspressen för 67 procent, gratistidningar för 12 procent, SVT för 7 procent och SR för 7 procent. Nästan sju av tio publiceringar om de orter som saknar permanent redaktionell bemanning på orten görs således av dagspressen.

Räknas gratistidningarna in uppgår andelen till 79 procent.

För SVT och SR:s del svarar de som mest för 16 respektive 17 procent av publiceringarna och det i Åsele respektive Nordanstig. De är de enda orter där något av public service-bolagens publiceringsandel når upp till eller överstiger 10 procent.



Återrapportering – public services skilda praktiker

För att belysa hur public service-bolagen återrapporterar nyheter som först publicerats i lokala medier samt dess effekt på mediemarknaden har TU med hjälp av analysbolaget Retriever analyserat cirka 500 artiklar vilka publicerats på någon av de aktuella public service-bolagens webbplatser under perioden januari-september 2017.

TU:s genomgång visar att SR och SVT har vitt skilda rutiner då de återrapporterar nyheter som ursprungligen publicerats i någon av landets lokaltidningar. Genomgångens resultat visar tydligt att SR oftare använder ljud i sin återrapportering än vad SVT använder rörlig bild. Resultaten visar också att SR:s ljudinslag är längre än SVT:s inslag med rörlig bild.

I analysurvalet ingår 81 artiklar som publicerats på SR:s sajter. Av dessa är 68 artiklar egenproducerade, det vill säga inte producerade externt av nyhetsbyrån TT. Drygt var tredje egenproducerade återrapporterande artikel i analysmaterialet innehåller ljudklipp. Räknas TT-materialet med så blir andelen ljudinslag mindre. Det genomsnittliga ljudklippet i de egenproducerade publiceringarna är 154 sekunder långt.

För SVT:s del innehåller enbart 4 procent av de egna publiceringarna inslag av rörlig bild. Andelen publiceringar med bild sjunker med ytterligare en procentenhet när TT-materialet räknas in. Klippet med rörlig bild är dessutom kortare hos SVT än motsvarande hos SR. Det genomsnittliga klippet är 50 sekunder långt och det oavsett om TT:s material räknas med eller ej.

Tre viktiga principer för public service-bolagen

De tre public service-bolagen – SR, SVT och UR – har en stor och viktig funktion, men också en stor genomslagskraft och påverkan på mediemarknaden. När aktörer från olika håll och förutsättningar möts på marknaden får det effekter som gör det nödvändigt att se över villkoren för public service-bolagen, dels för att säkerställa deras kvaliteter och funktion, dels för att undvika att de ger upphov till marknadsstörande effekter. I detta sammanhang finns tre viktiga principer att förhålla sig till.



Likaprinzipen

Det kan tyckas vara en självklarhet att public service-bolagen ska finnas på de plattformar i sociala medier, där de har relevans. Samtidigt innebär detta utmaningar. Det är en sak att public service-bolagen kan marknadsföra sina program på andra plattformar än sina egna. Men om bolagen tillgängliggör sitt material bara på vissa plattformar leder det på flera sätt till en konkurrenssnedvidning gentemot de plattformar eller medier som inte får samma tillgång till materialet.

Konkurrenssnedvidningen uppstår när de offentligt finansierade programbolagen tillgängliggör sitt material i sociala medier. De konkurrerande privata medierna tvingas däremot tjäna in varendra kostnads krona på egen hand.

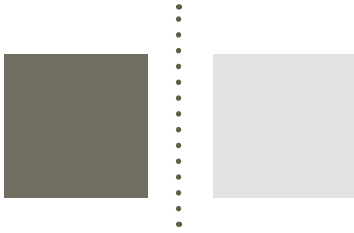
Public service-materialet, producerat på egen hand eller av andra, är därför attraktivt. Att det tillgängliggörs på andra plattformar än programbolagens egna, till exempel Facebook, genererar annonsintäkter för plattformsinnehavaren – på bekostnad av läsar- och annonsintäkter hos de medier på vars plattformar materialet inte tillgängliggjorts eller som har att försöka ta betalt för sitt eget motsvarande material. Inte sällan innebär detta i praktiken att läsar- och annons-

intäkter förflyttas utifrån var public service-bolagen väljer att tillgängliggöra sitt material. Och dessutom stannar ju läsaren kvar hos Facebook.

För att uttrycka det konkret: om en dagstidning på sin Facebook-plattform publicerar en nyhet flyttas användaren när denne klickar på nyheten tillbaka till tidningens sajt. Det är många tidningars främsta Facebook-strategi för att få trafik och annonspengar till den egna verksamheten. Om däremot SVT publicerar ett inlägg på någon av alla dess Facebook-plattformar kan bolaget välja att låta användaren eller läsaren stanna kvar hos Facebook för ta del av nyheten där och ändå uppfylla sitt uppdrag.

För Facebook och SVT är detta en win-win-situation. Facebook kan härbärgera SVT:s efterfrågade material, generera annonsintäkter och tjäna pengar på det. Och SVT, som inte behöver bekymra sig om annonsintäkter, stärker (närmast som en annonsör) sin position och sitt varumärke.

Förlorarna är de privata medier som inte får tillgång till samma material och ser sin konkurrenssituation försvagas. Här råder således inte någon lika-princip.



Gränsdragningsprincipen

Sedan länge har begreppen kärnverksamhet och kompletterande verksamhet använts för att beskriva public service-bolagens uppgifter. Med kärnverksamhet har avsetts att producera och sända radio- och tv-program till allmänheten. Det har också ansetts att kärnverksamheten kan tillgängliggöras från olika egna plattformar, det vill säga inte bara marknätet. Med kompletterande verksamhet har avsetts verksamhet som syftar till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra allmänhetens möjligheter att tillgodogöra sig den.

Den svenska mediepolitiken kan sägas bygga på att det ska finnas en balans mellan de statliga bolag som driver public service-verksamheten och den fristående privata mediesektorn. Den balansen är skör och kräver – i en tid när mediemarknaden är stadd i ständig förändring – noggrann uppmärksamhet, så att den inte rubbas.

Public service-bolagens särskilda ställning – inte bara på etermedieområdet utan på hela mediemarknaden – gör i det

perspektivet denna problematik mycket tydlig. Här finns, som tidigare har visats, en problematik inbyggd i det att programbolagen inte sällan hämtar sina nyheter från dagstidningar och sedan tillgängliggör dem gratis, såväl på egna sajter som på andra plattformar i sociala medier.

Dessutom är det alltfjämt så att det är de lokala och regionala dagstidningarna som, trots de nedskärningar många tvingats göra, i allt väsentligt är de som upprätthåller den dagliga lokala och regionala journalistiska bevakningen. Det gäller även i de kommuner och områden som kommit att kallas för vita fläckar. Och detta aktualiserar i sin tur frågan om vad som händer om förutsättningarna för att upprätthålla denna, för demokratin och det lokala dagliga samtalet livsviktiga, bevakning undermineras?



Kontroll- principen

Frågan om public service-uppdragets gränser är nära förknippad med frågan om vem som ska kontrollera att gränserna – hur de nu definieras – efterlevs.

Enligt nuvarande anslagsvillkor ska nya permanenta programtjänster eller andra tjänster av större betydelse inom ramen för kärnverksamheten eller den kompletterande verksamheten som SR, SVT och UR vill lansera anmälas till regeringen för godkännande.

Anmälan om sådan förhandsprövning ska även sändas till Myndigheten för press, radio och tv, som ska genomföra förhandsprövningen. Detta har gällt sedan år 2010.

En viktig bakgrund till detta var EG:s konkurrensregler och krav på att nya tjänster prövas genom Kommissionens meddelande den 1 juli 2009 om tillämpningen av reglerna om statsstöd på området radio och tv i allmänhetens tjänst. Den prövning som ska göras ska dels avse den nya tjänstens allmänna betydelse i förhållande till public service-uppdraget, dels vilken marknadspå-

verkan den har. Det kan konstateras att programbolagens till dags dato inte anmält en enda tjänst.

Det är förvisso inte public services ansvar att se till att ordningen med förhandsprövning fungerar, utan en uppgift för den svenska staten. Det finns här en känslig gränsdragning mellan en prövning av en ny tjänst hos programbolagen och en innehållsprövning i förhållande till grundlagarnas censurförbud. Detta hänger även samman med otydligheten om bolagens konstitutionella ställning. Och – oberoende av detta – så måste självfallet en prövning av en ny tjänst som sådan kunna

Nya rättvisa och tydliga regler krävs

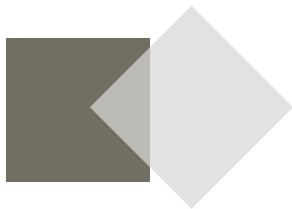
Dagens oklara regler om vad som ingår i public services uppdrag riskerar att sätta krokben för de privata mediernas möjligheter att utveckla journalistiken. Det behövs tydliga och rättvisa regler om vi även i framtiden ska ha ett varierat medieutbud.

Dagens medielandskap är ett annat än när reglerna först skrevs. I dag finns samtliga medieslag på en rad olika plattformar. Tidningar publicerar nyheter via sajter, appar, nyhetsbrev, sociala medier, poddar, webb-tv och tryckta tidningar. Public services programbolag gör i stort sett samma sak. Det skapar ett behov av moderna regler. Digitaliseringen har förändrat journalistikens affärsmodeller. Fram till för några år sedan betalade annonsintäkterna stora delar av journalistiken. Men som tidigare nämnts har sedan 2008 var tredje annonskrona lämnat journalistiken. Annonspengar hamnar nu till mycket stora delar hos Google och Facebook.

Morgonpressens journalistik är numera till övervägande del läsarfinsierad. Den här moderna formen av finansiering fungerar dock inte om de licensfinansierade bolagen tillåts använda lokala mediers avgörande intäktskälla som gratis grundresearch. Den här otydligheten i public service-bolagens uppdrag riskerar att påverka den lokala journalistiken negativt och leda till ett försämrat medieutbud. För att det ska råda en fungerande balans mellan medieföretagen och public service-bolagen måste de senare ägna sitt

huvudsakliga fokus åt en kärnverksamhet inom tydliga ramar. Den kompletterande verksamheten ska vara tydligt kopplad till och understödja kärnverksamheten. Därtill bör de offentligt finansierade mediernas behandling av svenska medier och utländska plattformar behandlas lika, det vill säga i händelse av att programbolagen publicerar exklusivt redaktionellt material på andra plattformar än sina egna, så ska det göras tillgängligt också för andra medier. En uttalad likapprincip skulle öka förutsättningarna för en mer jämlik situation på mediemarknaden där public service-bolagen inte med exklusivitet bidrar till att stärka multinationella jättar.

Ytterst handlar detta om hur och till vem eller vilka det material som framställs i allmänhetens tjänst egentligen ska hanteras. Det kan inte enbart vara en fråga som är upp till programbolagen att förfoga över. Det bör därför i sändningstillstånden för public service-bolagen uttryckligen klargöras att i den utsträckning de tillgängliggör sitt material på andra plattformar än dem som de själva äger, så ska det ske med återhållsamhet. För det andra ska detta material i så fall också göras tillgängligt för alla andra medier – givet att



dessa har ett redaktionellt oberoende och ansvarig utgivare – som önskar ta del av och publicera det.

Det bör mot den bakgrunden tydliggöras att kärnverksamheten är huvudverksamheten för public service-bolagen och att den ska vara att utifrån egna plattformar – i etern och digitalt – sända och tillgängliggöra sådant material som de själva eller andra producerat. Den kompletterande verksamheten ska alltså vara sådan verksamhet som syftar till att utveckla och stödja kärnverksamheten och förbättra allmänhetens möjligheter att tillgodogöra sig den. Regleringen ska till skillnad från i dag omfatta alla public service-bolagens sändningsverksamheter.

Det måste därtill mycket tydligt göras klart att om den kompletterande verksamheten börjar leva sitt eget liv har den fjärmat sig för långt från public service-uppdraget. Systemet med förhandsprövning och därmed principen om kontrollen av hur gränserna efterlevs, behöver förbättras. Det kan inte vara public service förbehållet att exklusivt bedöma vad som är en ny permanent programtjänst. Möjligheten att kringgå detta genom att lansera

marknadsstörande tjänster under kort tid och – under åberopande av att de inte var permanenta – sedan lägga ner dem måste begränsas. Därför bör utomstående intressenter som berörs ha möjlighet att kunna begära att en ny tjänst snabbt ska förhandsprövas.

Vidare bör Myndigheten för press, radio och tv ha en egen initiativrätt att göra en förhandsprövning och att fatta egna intremistiska beslut i avvaktan på regeringens avgörande. Det bör också krävas att myndigheten – i den del som handlar om marknadspåverkan – inhämtar yttrande från Konkurrensverket.

SR och SVT är politiska konstruktioner. Därför måste det också vara regeringens och riksdagens uppdrag att tydligt bestämma inom vilka gränser bolagen ska verka. Då är det centralt att inte enbart bedöma public services förutsättningar att utveckla en verksamhet av hög kvalitet och relevans i det moderna medielandskapet. Det måste även vägas in hur dessa bolag påverkar mediemarknaden i stort. Behåller vi dagens otydliga regler riskerar vi att få ett sämre medieutbud och ett tystare demokratiskt samtal.

Mediernas betydelse i Sverige

I svenska mediernas grundläggande demokratiska uppdrag ingår att informera medborgarna, kritiskt granska samhällets institutioner och vara forum för debatt. Det är viktiga uppgifter för en väl fungerade offentlighet, i vilken Sveriges press, radio och tv under decennier spelat en avgörande roll.

Den framträdande rollen har byggt på en omfattande tidningsläsning bland befolkningen. Tidningarna har dessutom fungerat som en marknadsplats och offentlig sfär för det demokratiska samtalet.

De grundlagsskyddade mediernas samhällsroll har under de senaste åren utmanats som en följd av de genomgripande förändringarna på mediemarknaden. En av förändringarna är att allt fler tar del av sina nyheter digitalt. Och i samband med denna utveckling har även medieföretagen och publicistiken förändrats.

De tidigare i stor utsträckning enskilda redaktionerna verkar numera ofta i större nätverk och koncerner. Dessutom publicerar många medier i dag sitt redaktionella material först och främst via digitala kanaler.

Redaktionerna arbetar mer med digitala verktyg än tidigare, till exempel för att ta del av offentliga handlingar och grundläggande nyhetsresearch, och kan därtill skapa nya former av nätverks- och databaserad journalistik.

Den digitala tekniken har öppnat för nya former av undersökande journalistik, vilken både kan komplettera och i viss mån även ersätta de traditionella arbetssätten.

Utvecklingen har skapat obalans mellan offentliga och privata medier. Detta vill TU ändra på.