

Trine Syvertsen, universitetsstipendiat, Institutt for massekommunikasjon,  
Universitetet i Bergen.

Artikkelen er publisert i

U. Carlsson (red.) *Medier, människor, samhälle*, Göteborg, Nordicom, 1991.

## KRINGKASTING I 1990-ÅRA: HVEM ER MEST 'PUBLIC SERVICE'?

*The arguments which rage about the idea of public service broadcasting are usually marked by the maximum of rethoric and the minimum of clarity. Rarely, if ever, does anyone attempt to eluciate what public service broadcasting is supposed to be, other than to say that it is what the broadcasters are doing, or failing to do. It is assumed that everyone in the debate knows what public service means and what public service broadcasting is. (Communication Research Trends 1987 3/4:1)*

*Much loose talk now abounds between broadcasters - including some academics - over what public service broadcasting is.' (Madge 1989: 210)*

*There seem to be as many interpretations of the concept of Public Service as contributors to the debate' (Peacock 1986: 130).*

De nasjonale fjernsynsinstitusjonenes programtilbud, organisering og finansiering sto sentralt i 1980-årenes medie- og kulturdebatt. Et viktig element i denne diskusjonen var begrepet 'public service'. Hva innebærer dette begrepet i kringkastingssammenheng? Hvilke institusjoner kan med rette kalle seg 'public service'? Er 'public service'-prinsippene forenlige med reklamefinansiering? Med konkurranse? Med privateide stasjoner? Med et

programtilbud der seertallene avgjør hva som blir sendt i beste sendetid? Betyr 'public service' mer eller mindre underholdning? Informasjon? Undervisningsprogrammer? Er 'public service' på vei ut eller gjenoppstår prinsippene i stadig nye utgaver? Mange har forsøkt å besvare disse spørsmålene. Men svarene spriker og definisjonene varierer. Det er tydelig at det ikke finnes noen allmenn enighet om hva 'public service' innebærer. Og dette på tross av at begrepet har vært brukt med selvfølgelighet i kringkastingsdebatter i mer enn et halvt århundre.

## Tre betydninger

Dersom vi går semantisk til verks kan vi skille ut minst tre relevante betydninger av begrepet 'public service'. Den første betydningen er 'public service' i betydningen 'public utility', eller som det heter på norsk: et offentlig gode. Dette henspiller på den type virksomhet som det offentlige - i betydningen staten - tradisjonelt har tatt seg av. Dette omfatter virksomheter som det er umulig eller lite hensiktsmessig å organisere etter vanlige kapitalistiske markedsprinsipper. Dette skyldes enten at den kapitalistiske mekanismen for fordeling av goder - prismekanismen - ikke er brukbar, eller at privat drift er lite hensiktsmessig av andre grunner. Typiske slike tjenester er rein luft og reint vann, samt kommunikasjonsmidler som post, veier og jernbaner. I en utvidet betydning kan også tjenester som er nødvendige for den samfunnsmessige reproduksjon av arbeidskraft og verdier inkluderes. Eksempler på slike tjenester er sjukehus og skoler. Felles for alle disse tjenestene er at de historisk sett begynte som desentraliserte, private virksomheter. Ut fra effektivitetshensyn, samt krav om at tjenestene skulle standardiseres og gjøres allment tilgjengelige, ble virksomhetene så underlagt enhetlig offentlig kontroll. En slik forståelse av begrepet 'public service' sto sterkt i kringkastingsens første år i Europa. I Norge var det for eksempel hensynet til at kringkastingen skulle bli landsdekkende som var avgjørende for at radiomediet ble underlagt offentlig kontroll. Innholdet ble viet adskilling mindre oppmerksomhet.

Også John Reith, BBC's første generaldirektør og den paternalistiske kringkastingsideologiens far, så i utgangspunktet begrepet 'public service' som et teknisk-økonomisk begrep. Dette kommer tydelig fram i hans bok *Broadcast over Britain* som kom ut i 1924. Denne boka er full av ideer om radioens store rolle som folkeopplyser og kulturspreder. Men i det kapitlet som bærer tittelen *A Public Service* står det lite om slikt. Her knyttes begrepet isteden til faktorer som allmenn tilgjengelighet, enhetlig pris, regulert profitt og god teknisk kvalitet. 'Public service' innebærer 'the maximum benefit to the maximum number', skriver Reith (1924: 64), som om det var et hvilket som helst økonomisk gode han snakket om.

Reith brukte altså begrepet 'public service' for å beskrive kringkastings teknisk-økonomiske organisasjonsform. Dette har imidlertid ikke forhindre at mange i ettertid har valgt å bruke begrepet 'public service' som betegnelse på Reith's totale kringkastingsfilosofi. Jeg skal seinere komme tilbake til grunnprinsippene i denne filosofien, som er blitt stående som den første omfattende utlegning av det ideologiske fundamentet for europeisk kringkasting i vårt århundre.

Den andre betydningen av begrepet 'public service' springer ut av at 'public' også kan bety 'offentlighet' (jmf. begrepet 'public sphere'). 'Public service' i denne betydningen av ordet vil kunne oversettes med noe slikt som 'i offentlighetens tjeneste'. En slik forståelse av begrepet har mer eksplisitt med innhold og verdier å gjøre. Dersom vi for eksempel går ut fra Habermas' terminologi, representerer offentligheten de institusjoner der publikum opptrer som samfunnsborgere og kollektivt fatter beslutninger til allmennhetens beste. Ideelt sett har særinteresser ingen legitim plass innenfor denne sfæren, som strukturelt sett er adskilt både fra staten og markedet. Innenfor et slikt perspektiv kan en si at et medium 'i offentlighetens tjeneste' har ansvar for å fremme samfunnets dialog med seg sjøl. Slike medier må være allmennt tilgjengelige og åpne for alle. Videre har de et ansvar for å sikre at alle får den informasjon og de kunnskaper som er nødvendige for å kunne være med på å fatte gode beslutninger. Og sist men ikke minst konstituerer slike medier en sfære for en kvalitativ evaluering av samfunnets institusjoner, verdier og normer. Den relative tilbaketrekingen fra staten og markedet gjør at ikkekommersielle offentlig kringkasting kan sees som den medieformen som ligger tettest opp til idealet om en offentlighet i det moderne samfunn. Ideelt sett skal en slik tilbaketreking sikre at

kvalitative kriterier og ikke hensynet til salgsverdi eller politisk strategi bestemmer programmenes innhold og form. Formålet med 'public service'-kringkastingen ut fra en slik forståelse av begrepet blir dermed at programmene bidrar til borgernes 'opplyst-het': økte kunnskaper, kritikk, opplevelse, refleksjon osv. Med andre ord: innholdet og ikke det teknisk-økonomiske apparatet er det avgjørende.

Den tredje betydningen av begrepet 'public service' tar utgangspunkt i at begrepet 'public' også kan bety 'publikum'. Begrepet 'publikum' henspiller her på rollen som mediekonsument i individuell og privat forstand. 'Public service' i denne betydningen av ordet kan oversettes med 'publikumskringkasting' eller 'kringkasting i publikums tjeneste'. En slik begrepsbruk legger opp til at kringkastingen primært skal tjene forbrukernes interesser som individuelle kunder, og ikke som deltakere i et kollektiv av samfunnsborgere. En slik forståelse av begrepet 'public service' er foreløpig lite akseptert. Men, som vi skal se er det sterke krefter i sving for å allmenngjøre en slik tolkning.

Jeg skal seinere gå mer detaljert inn på ulike betydninger av begrepet 'public service'. Men det er allerede mulig å slå fast at begrepet er mangetydig og at innholdet i beste fall er uklart. En mulig konsekvens av dette kunne vært at uttrykket gradvis forsvant ut av medieterminologien. Men her er det ikke fornuften som rå. Heller enn å bli brukt mindre fikk bruken av 'public service' begrepet et oppsving i 1980-åra. Og dette skjedde ikke bare i Skandinavia, der begrepet 'allmennkringkasting' er i ferd med å vinne innpass som den mest dekkende oversettelsen, men også i resten av Europa.

Denne artikkelen problematiserer bruken av uttrykket 'public service' i kringkastingssammenheng. Videre drøftes den status begrepet har hatt i 1980-åra og ulike forsøk på begrepsavklaring. Hovedargumentet er at striden om eiendomsretten til 'public service'-begrepet står sentralt i konkurransen og legitimitetskampen mellom kringkastingsselskaperne. Formålet er å vise at 'public service' har utviklet seg til å bli et typisk legitimeringsuttrykk som vekker uklare men positive assosiasjoner hos de aller fleste. I likhet med begreper som 'kvalitet', 'uavhengighet' og 'profesjonalitet' er det derfor godt egnet til å forsvare privilegier og legitimere krav om økte ressurser. De kanaler som med støtte i alminnelig språkbruk kan kalle seg 'public service' har store

fordeler på et mediemarked der det ikke bare er konkurranse om publikum, men også om politisk støtte og legitimitet. Artikkelen problematiserer også bruken av 'public service' begrepet blant andre aktører i mediedebatten: forskere, kulturdebattanter og mediepolitikere. I forhold til disse har artikkelen et pedagogisk siktemål: å vise hvilke problemer som oppstår dersom en forsøker å etablere en 'public service'-definisjon som er hevet over interessekonflikter og/eller historiske endringer.

## Britisk kringkasting: Hollywood med motsatt fortegn

Når vi i Skandinavia er ute etter begreper, modeller og perspektiver på kringkastingsdebatten søker vi gjerne inspirasjon i Storbritannia. Britisk kringkasting har siden mellomkrigstida fungert som et slags omvendt Hollywood i Europa: et fast referansepunkt for kritikk og nytenking omkring våre egne institusjoners organisering og programvirksomhet. Framfor alt BBC, men også de nyere institusjonene ITV og kanskje særlig Channel Four, har oppnådd en nesten mytisk status utenfor hjemlandet. Kringkasting er dermed ett av de få områdene i verden hvor Storbritannia fortsatt spiller en ledende rolle. Og dette er en rolle som britene, og særlig BBC, har elsket og dyrket.

Også når det gjelder 'public service' begrepet har det vært vanlig å søke inspirasjon i Storbritannia. Som nevnt har John Reith's kringkastingsfilosofi ofte vært utlagt som fundamentet for den europeiske 'public service'-kringkastingen. De fire hovedprinsippene i Reith's filosofi: Monopol, sikker og uavhengig finansiering, geografisk helhetsdekning og en paternalistisk programprofil, har imidlertid ikke overlevd som faktiske kjennetegn på de institusjonene som sjøl kaller seg 'public service'. Flere forsøk er derfor blitt gjort for å konstruere et mer oppdatert og tidsriktig 'public service' begrep. Det kanskje mest autoritative britiske forsøket i denne retning har forskningsinstitusjonen *Broadcasting Research Unit* (BRU) stått for. De formulerte i 1986 åtte prinsipper som etter eget utsagn representerer grunnelementene i *The Public Service Idea in British Broadcasting*. Disse elementene er som følger (min oversettelse):

1. Universell geografisk dekning
2. Programmer for enhver smak og interesse
3. Program for minoriteter
4. Lojalitet mot samfunnet og den 'nasjonale identitet'
5. Uavhengighet av staten og andre pressgrupper
6. En kringkastingsinstitusjon skal være finansiert gjennom direkte betaling (lisens)
7. Det skal være konkurranse om kvalitet men ikke om publikums\_tall
8. Den offentlige regulering skal være innrettet mot frigjøring framfor innskrenking av programskapernes virksomhet

Jeg skal komme tilbake til enkelte av disse prinsippene seinere. Foreløpig skal jeg bare slå fast at som Reiths prinsipper i tidligere år, har også denne definisjonen vært utgangspunkt for mange diskusjoner om 'public service'. Av noen blir den referert til som 'den britiske definisjonen' (se for eksempel Gramstad 1989), mens andre bruker den som en generell 'public service'-definisjon (se for eksempel Dyson & Humphreys 1988). Av disse to bruksmåtene er den første utvilsomt den mest korrekte.

Prinsippene retter seg klart inn mot den spesielle britiske kringkastingsstrukturen med et 'duopol' som er regulert av henholdsvis BBC og IBA. Dette kommer særlig fram i de tre siste punktene i definisjonen som henspeler på prinsippet om at ulike kanaler skal få sine inntekter fra ulike kilder. BRUs prinsipper representerer dermed en type 'public service' definisjon som til nå har vært uvanlig i Skandinavia: 'public service' som karakteristikk av et helhetlig nasjonalt system framfor som karakteristikk av en enkelt institusjon. Konkret definerer dette 'public service' begrepet "en nasjonal struktur bestående av både offentlige og private komponenter.

På tross av at denne definisjonen er eksplisitt basert på det britiske kringkastingsystemet, er det imidlertid problematisk å oppfatte dette som en 'public service' definisjon det er allmenn enighet om i Storbritannia. Et eksempel kan illustrere dette. I Oktober 1989 deltok jeg på et debattmøte i London om fjernsynssituasjonen i 1990-åra. Her ble spørsmålet om eiendomsretten til 'public service'-begrepet raskt et av de mest sentrale tema. Det begynte med at en representant for BBC erklærte begrepet som synonymt med egen institusjon. Blant britiske media er det bare BBC som er en virkelig offentlig ('public') kanal, hevdet

han. For BBC er det eneste som teller å lage best mulige programmer for hele folket. Dette står i klar kontrast til reklamefinansierte eller privateide media som alltid må forholde seg til andre hensyn: profitt, seertall eller eiernes interesser.

Her grep en representant for et av produksjonsselskapene i ITV-nettverket inn med en protest. Nå fikk det være nok, erklærte han. Bare de mest elitistiske innen BBC, de som ennå ikke hadde kommet over at monopolet deres ble brutt i midten av 50-åra, kunne få seg til å hevde at ITV ikke var en 'public service' institusjon. Innen ITV var reklame og privatdrift strengt regulert, og dessuten måtte jo alle være enige om at det var programmene som betydde noe i en fjernsynsinstitusjon. Og programmessig kunne ingen hevde at BBC lå kvalitetsmessig over ITV-nettverket, hverken når det gjaldt informasjon, nyheter, drama, kultur eller underholdning.

En av toppsjefene i Channel Four var den neste på talerlisten. Hun var lei av småkranglingen mellom de 'to store', erklærte hun. Alle visste jo at om noen fjernsynsstasjon var 'public service' så var det Channel Four. BBC og ITV laget absolutt bra program, men deres programprofil var fortsatt sterkt preget av de fire M'ene: 'Middle-class, Middle-ground, Middle-aged Men'. Mens Channel Four var nyskapende, frisk og folkelig. Med andre ord: Channel Four var folkets eneste virkelige tjener.

Og så var det representanten for Sky Channel sin tur. Etter å ha kalt Channel Four for 'Channel Snore' og BBC for 'Channel Bore' gjorde han det klart at hvis noe var 'public service' så måttet det være Sky. For første gang i historien fantes det i Storbritannia kanaler som virkelig tjente folket, erklærte han. Mens BBC og ITV var kontrollert til minste detalj av en maktsyk kulturelite (klaget de ikke nettopp selv over at stat og regjering økte sin kontroll og at de ikke hadde frie hender hverken politisk eller økonomisk) var Sky trofast mot folkets virkelige ønsker. Nitide publikumsmålinger sikret at publikum fikk den 'service' de ville ha, og ikke det noen mente de burde få.

Mange flere ville være med i debatten, blant annet representanter for 'community media' bevegelsen. De hevdet, ikke overraskende, at hvis noe var 'public service' så måtte det være, ja nettopp: de uavhengige, nære, lokale mediene. Og slik fortsatte det til alle hadde sagt sitt.

Slike debatter var det flere av i 1980-årene. Jeg har likevel valgt å referere denne spesielt, fordi den godt illustrerer at selv ikke i Storbritannia, BBCs hjemland, finnes

en eksplisitt, allment akseptert definisjon av 'public service'. Tvert imot er Storbritannia det landet der striden om eiendomsretten til 'public service'-begrepet har pågått lengst og vært mest intens.

## **Striden om 'public service'-begrepet i Storbritannia.**

Så lenge BBC hadde monopol kunne de enkelt og greit definere seg som 'public serviceinstitusjon uten at noen la seg oppi begrepsbruken. Men etter at kommersielt fjernsyn ble innført i 1954, ble dette mer problematisk. En klar politisk målsetting ved opprettelsen av ITV var at nettverket skulle ha de samme programpolitiske forpliktelsene som BBC. Dette ble forsøkt sikret gjennom sterk offentlig kontroll med tildeling av konsesjoner, regulering av reklametid osv. Dette ble til å begynne med sett som et stort problem innen de private Tv-selskapene som ønsket å få størst mulig reklameinntekter. Men de bestemte seg i alle fall for å forsøke å lage mest mulig populære programmer innenfor de rammene som var lagt.

Dette var en vellykket strategi - sett i forhold til seeroppslutningen. På tross av begrensningene etablerte ITV seg raskt som en meget publikumsvennlig kanal. Seertallene raste i været og på det meste sto ITV for over sytti prosent av folks TV-titting. Men strategien var mindre vellykket sett i forhold til kanalens politiske legitimitet. Proporsjonalt med populariteten blant seerne økte misnøyen i 'the establishment'. Kanalen var for respektløs og programmene var altfor 'low brow', ble det hevdet. Og i gode borgerlige familier ble det ikke regnet som respektabelt å ha ITVs programblad TV Times liggende framme. Hadde man det kunne det jo virke som man faktisk så på ITVs 'vulgære underholdningsprogram'. Men dette var bare bagateller i forhold til det som skulle komme. Snart fikk elitesnes irritasjon over ITV et langt mer alvorlig uttrykk. Den regjeringsoppnevnte Pilkingtonkomiteen, som leverte sin rapport om det britiske kringkastingssystemet i 1962, kom med knusende kritikk av den nye kanalen. Rapporten hevdet blant annet at det var ITV som sto for det meste av det som var dårlig i britisk fjernsynsverden. Kvalitet var byttet ut med billig og uansvarlig publikumsfrieri, skrev rapporten, som konkluderte med at ITV hadde forsømt seg grovt når det gjaldt å oppfylle 'kringkastingens viktige samfunnsfunksjoner' (Pilkington 1962).



Som et direkte resultat av denne kritikken ble den tredje Tv-kanalen gitt til BBC. Dette kom som en stor overraskelse på ITV-selskapene. De hadde satt sin lit til at deres enorme popularitet blant publikum ville sikre kanalens legitimitet. Men Pilkingtonkomiteens rapport viste klart at den Tv-kanalen som ikke pleier sitt forhold til politiske og kulturelle eliter får vanskeligheter, uansett hvor populær den er blant publikum. Lærdommen av dette, fra ITVs side, var at det her var nødvendig med en helt ny legitimeringsstrategi. Og den strategien de valgte var å snu markedsføringen på hodet og isteden markere seg som en mest mulig seriøs kanal. Med andre ord, isteden for å framheve forskjellene mellom seg sjøl og BBC, begynte de å legge vekt på likhetene. Gjennom å satse bevisst på prestisjetunge programserie - særlig innen nyheter, informasjon og drama - i kombinasjon med dyktig og omfattende markedsføring, klarte de sakte men sikkert å vinne kampen om ordene: med støtte i alminnelig språkbruk kunne også de kalle seg 'public service'. Som Philip Schlesinger (1987: xii) har uttrykt det:

*In Britain, the label of 'public service' was first affixed to the early paternalist BBC when it enjoyed what Lord Reith called 'the brute force of monopoly'. It was next used to justify the BBC's subsequent 'generic' programming as it discovered audiences with diverse tastes in the drift away from paternalism. Then the notion was further extended to characterize the now more than thirty-years-old 'comfortable duopoly' (...) jointly regulated by the BBC and the IBA.*

Som et ledd i strategien for å arbeide seg inn under 'public service' paraplyen har ITV kjørt flere annonsekampanjer i britisk presse. Den hittil siste foregikk høsten 1989 som et ledd i kampanjen mot Thatcher-regjeringens forslag til ny kringkastings\_lovgivning. Dette forslaget går ut på å erstatte ITV-systemet med en struktur der TV-konsesjonene blir solgt på auksjon (se Government White Paper 1988 og Broadcasting Bill 1989). Stilt overfor trusselen om å miste sin beskyttede posisjon i markedet har ITV her ikke argumentert med seertall eller popularitet. Nei, de har isteden valgt å kunngjøre igjen og igjen at de er et 'public service'-nettverk. I ITV-selskapenes egen terminologi innebærer dette en markering av at også den privateide og reklamefinansierte kanalen representerer det som er godt og bra her i verden: Kvalitet, uavhengighet, profesjonalitet, informasjon og 'the British Way of Life'. Og ikke minst at de føler ansvar og er ansvarlige: overfor folket, minoritetene,

barna. Og dette blir satt opp som kontrast til alt det som lurer bak skyene: Hollywood og italienske fjernsynsmagnater, pornografi, proffboksing og voldfilmer.

Men ITV har ikke fått plass under 'public service'-paraplyen uten protester fra konkurrenten. Seinest for et par år siden forsøkte BBC å slå tilbake gjennom å markere eksklusiv eiendomsrett til begrepet. Da diskuterte Peacock-komiteen BBC's framtidige finansiering. Og i motsetning til skandinaviske kringkastings\_institusjoner som gjerne sjøl vil ha reklame, ønsket BBC å markere både faktisk og prinsipiell motstand. Problemet var imidlertid at 'public service' begrepet, og dermed også deres viktigste legitimeringsgrunnlag, i mellomtiden var glidd ut av hendene deres. Hvis både ITV og Channel Four kunne drive 'public service' virksomhet basert på reklame og privateide produksjons\_selskaper, hvorfor kunne ikke BBC?

For å kunne gi et godt svar på dette spørsmålet ble det innen BBC sett som maktpåliggende å innsnevre 'public service'-begrepets betydning. Og i ett av sine mange dokumenter til Peacock-komiteen gikk de så langt som til å hevde at ikke bare er de Storbritan\_nias eneste 'public service' institusjon, men mer eller mindre den eneste i verden! Åpningsetningene lyder slik (BBC 1986):

*The BBC wishes to re-assert its belief, in the face of much argument to the contrary, that public service broadcasting in the United Kingdom is distinctive and that it is "qualita-tively different from what is commonly provided in other parts of the world (mine uth.).*

BBCs daværende generaldirektør, Alasdair Milne, sto sjøl sterkt på dette standpunktet. I sine memorarer (1989: 279) skriver han at:

*The incantatory power of the phrase 'public service broadcasting' has brought all broadcasters to believe that they necessarily campaign under the same banner. I do not subscribe to that belief. Whatever fine programmes are made under other systems, the BBC is alone in this country in having one purpose only - the making of programmes as good as we can achieve.*

Som denne gjennomgangen har vist er det altså liten konsensus om hvem som har 'rett' til å kalle seg 'public service' i Storbritannia. Og som vist har striden om eiendomsretten til dette begrepet vært et sentralt element i konkurransen mellom de ulike kanalene i hele etterkrigstida. Og nå er så turen kommet til Skandinavia.

## 'Public service'-begrepet i Skandinavia

'Public service'-begrepet ble en del av det internasjonale felleseie allerede i 1920-åra. Likevel bruker mange, også i Norden, fortsatt det engelske begrepet. Hvorfor har vi ikke i løpet av mer en femti år greid å finne brukbare og dekkende begreper som kan beskrive våre viktigste nasjonale kulturinstitusjoner?

Svaret på dette er todelt. For det første er begrepet - som vist innledningsvis - mangetydig. Det er vanskelig å finne gode og presise oversettelser. Og for det andre har det - som i Storbritannia før ITV - ikke vært behov for noen avklaring. Så lenge de nasjonale kringkastingsinstitusjonene var lisensfinansierte monopoler var det tilstrekkelig å si 'TV', 'kringkastingen' eller 'monopolet' og alle visste hva det var snakk om. Det at NRK og Danmarks Radio var statsinstitusjoner mens Sveriges Radio var eid av et konsortium av 'samfunnsinteresser' virket uvesentlig så lenge monopolet og lisensen gjorde dem til typiske offentlige velferdsstatsinstitusjoner. Og slike institusjoner var unntaket snarere enn regelen i de skandinaviske land.

Men i 1980-åra var ikke tingene så klare lenger. Monopolene forsvant. Kabler, satellitter og nye nasjonale TV-kanaler brakte reklamefjernsynet til Skandinavia. År med inflasjon og begynnende stagnasjon på TV-markedet viste lisensens sårbarhet som finansieringskilde. Konkurransen førte til økt vektlegging av seertall. Og mediepolitikken ble trukket ut av sitt lille kretsløp og ble et allment samtaleemne og et politisk stridsspørsmål.

Alt dette skapte store problemer for de nasjonale kringkastings\_institusjonene. Ikke nok med at de mistet monopolene, nå ble det også stilt spørsmål ved alle de andre privilegiene som disse

institusjonene hadde nytt godt av. Disse privilegiene er mangfoldige og går helt ned på detaljnivå. I Norge pågår det for eksempel for tiden en strid om skattefritak for premier vunnet i TV-konkurranser. NRK's premier har alltid vært skattefrie. Men så har nye kanaler kommet til, kanaler der TV-konkurranser med sponsede premier utgjør et sentralt element i programvirksomheten. For at også disse kanalene skal oppnå skattefritak for sine premier har de gjort et stor poeng av at også de er allmenne TV-kanaler med et allment publikum - og ikke rene kommersielle forretningsforetak. Dette har vært vellykket, nå har regjeringen foreslått at alle TV-

premier skal være skattefrie. Og de nye konkurrentene har dermed klart å fravriste NRK enda ett av deres tradisjonelle privilegier.

I denne situasjonen øker naturligvis de opprinnelige kanalenes legitimeringsbehov. Et stadig mer kritisk publikum med stadig mer fragmenterte interesser og smak må innprentes hvorfor de 'gamle' fjernsynsinstitusjonene er spesielt bevaringsverdige sammenlignet med de nye. De frafalnes lojalitet må gjenopprettes. Og som i Storbritannia er det her ikke tilstrekkelig å satse på popularitet hos publikum. Økt vekt på 'scheduling', 'prime time' og 'target groups' kan gi økte seertall, men det gir ikke nødvendigvis politisk legitimitet. Hvilke strategi skulle så institusjonene velge? Hvilke kjennetegn var det lurt å framheve for å sikre seg støtte i den politiske offentligheten?

En ting var sikkert: institusjonene kunne ikke gå tilbake til utgangspunktet og støtte seg til opprinnelige verdier som folkeopplysning og danning. I det halve århundret som var gått hadde de forandret seg for mye til at dette var mulig. Den paternalistiske programpolitikken som dominerte i radioens gullalder var for lengst blitt utvannet og 'foredrag' og 'opplysning' hadde veket plassen for nyheter, informasjon og underholdning.

Men det var også en annen grunn til at det var lite lurt å vende tilbake til de opprinnelige verdiene. Institusjonene trengte handlefrihet til å møte en vanskelig konkurransesituasjon. Dermed var det risikabelt å binde seg for sterkt til tradisjonelle verdier. Ei heller var det lurt å knytte seg for sterkt til andre kringkastingstradisjoner med et konkret historisk innhold. Om betydningene av legitimeringsuttrykkene blir for eksplisitte, blir det mindre rom for manøvrering. En risikerer da at den neste femårsplan som legges fram inneholder forslag som årets femårsplan har stemplet som for eksempel 'uforenelig med vår profil som public service institusjon'.

Men begrepene og verdiene må heller ikke være *for* uklare. Da vil bare konkurrentene overta dem. Nei, hvis det skal være noe poeng må verdiene kunne omsettes i politisk argumentasjon. De må for eksempel kunne gi vekt til et argument som: 'med lisensavgiften på det nåværende nivå er det lite trolig at vi kan opprettholde våre forpliktelser som 'public service institusjon'. De må også være snevre nok til at de kan brukes til å distansere seg både moralsk og faktisk fra andre kanaler som er mer populære eller lager billigere program: 'i motsetning til stasjon X har jo vi 'public service'-forpliktelsene å tenke på'.

NRK har som andre nasjonale kringkastingsinstitusjoner arbeidet mye med sine legitimeringsbegreper i 1980-åra. Et ledd i dette arbeidet er en mer bevisst bruk av 'public service'. Som Gramstad (1989) har påpekt har det i norsk kringkastingsdebatt i liten grad tidligere blitt skilt mellom begrepene 'kringkasting', 'public service' og 'NRK'. Dette kan etterspores så seint som i utredningen *Norsk rikskringkasting i en ny mediesituasjon* fra 1982. Men så er det tydelig at det blir lagt mer arbeid i begrepsutviklingen. I Desember 1985 dukker begrepet 'fjernsyn i allmennhetens tjeneste' opp i NRKs høringsuttalelse til TV2-utvalget. Og det blir for første gang lagt vekt på å skille begrepene, om enn i noe implisitt form (NRK 1985: 7-8):

*Norsk rikskringkasting mener det bør pekes på at norsk og europeisk fjernsyn ikke har hatt karakter av å være underholdningsmaskin frem til nå, men har vært bygd på 'public service'-prinsippene, dvs. fjernsyn i allmenhetens tjeneste. Både som målsetting og i praksis har det hele tiden vært lagt vekt på kvalitativt høyverdig opplysnings og opplevelsesstoff.*

Her knyttes 'public service' til programpolitiske prinsipper: kvalitet, høyverdighet, opplysning og opplevelse. Slik distanserer altså NRK seg fra sine konkurrenter midt på 1980-tallet. Men disse verdiene er for snevre i lengden. En videre betydning er nødvendig om institusjonen sjøl skal få spillerom til å ta opp konkurransen.

To år seinere får vi derfor en mer åpen og gjennomarbeidet begrepsbruk i langtidsplanen *NRK mot år 2000* (1987:2):

*NRK skal lage radio og fjernsyn i allmenhetens tjeneste. Det betyr at programmene skal nå fram til alle her i landet, uavhengig av hvor de bor. Det betyr også at programmene skal være varierte, preget av upartiskhet, saklighet og uavhengighet av såvel offentlige myndigheter som private maktsentra.*

*NRKs programmer skal være av høyest mulig kvalitet. Programmene skal formidle informasjon, opplevelse og underholdning fra inn- og utland. NRKs TV-tilbud skal inneholde minst 50% norske produksjoner.*

Disse formuleringene er utformet med stor dyktighet og illustrerer godt det behovet institusjonen har for å appellere til ulike interesser. På den ene siden kan de leses som en presis definisjon som klart avgrenser 'public service'-kringkasting i forhold til kommersiell kringkasting. Prinsippet om geografisk universalitet, om uavhengighet fra politiske og økonomiske maktsentra, og kravet om at programmene skal settes sammen ut fra kvalitative prinsipper om allsidighet og variasjon står fast. Men

formuleringene kan også leses på en annen måte: som en samling honnørord i kombinasjon med en relativt utvannet 'public service'-definisjon. Begrepene upartiskhet, saklighet, uavhengighet og variasjon kan leses som felles-journalistiske æresbegreper som en hvilken som helst avis eller kringkastingsinstitusjon som opererer på et massemarked kan skrive under på. Blant de mer håndfaste begrepene blir det dermed bare to igjen: prinsippene om at programmene skal nå fram til alle og at TV-tilbudet skal inneholde 50% norske produksjoner.

NRK har dermed skapt seg en ny plattform for sin 'public service' virksomhet. For å få en skikkelig kontrast kan vi for eksempel sammenlikne med riksprogramsjef Midttuns nyttårshilsen i det første nummer av Programbladet som kom ut i 1946:

*Vi veit alle at det er mangt ein kunne ynskja annleis og betre, men ein lyt byggja ut etterkvart, også i en viss mun atterreisa smaken og åndsinteressa hjå folk. ... Ein må ikkje siga ned i åndeleg likesæle eller døyva framtidsvanskane med for mykje lettekost. Tvertimot, vi må freista halda oppe vår kulturstandard og helst høgna han smått om senn.*

Her uttrykker Midttun den klassiske paternalistiske kringkastingsideologien orientert mot kulturell utvikling, opplysning og oppdragelse. Programprofilen legitimeres ved henvisning til behovet for åndelig vekst og opprustning i en situasjon med store samfunnsmessige utfordringer. Dette er de samme idealene som vi finner i John Reiths kringkastingsfilosofi. Og herfra er det et stort sprang fram til NRKs legitimering av sin egen virksomhet idag. Institusjonen har ikke lenger ambisjoner om å høyne folks kulturstandard, nå er ambisjonene mer i retning av å gi et variert 'tilbud' til 'alle'. Og de kulturpolitiske målsettingene byttet ut industripolitiske programformuleringer: 50% av programmene skal være norskproduserte.

De opprinnelige institusjonene forandrer seg altså. Og i tillegg er det i Skandinavia, som i Storbritannia, en utvikling mot at andre vil være med under 'public service'-paraplyen. Jørgen Schleiman, sjef for TV2 i Danmark karakteriserer i en kronikk i *Information* (1.10.88) sin egen institusjon som en kulturell fornyelse av public service modellen. Den samme strategien har også det svenskbaserte selskapet Nordisk Televisjon (TV4) valgt. I Norge erklærer samtlige selskaper som er ute etter en potensiell TV2 konsesjon at de skal drive 'public service' eller allmenn-fjernsyn. Og det interessante her er at de fleste av disse bruker dette som et argument *mot* offentlige restriksjoner og reguleringer: "Dersom reklame, eierforhold og fortjeneste

blir for strengt regulert blir inntektsgrunnlaget for dårlig til at vi kan lage 'public service'-fjernsyn", sier interessentene.

## 'Public service'-begrepet i medieforskning og -debatt

Hittil har jeg stort sett diskutert kringkastingsinstitusjonenes egen bruk av 'public service' begrepet. Og dersom disse hadde vært aleine om å bruke det ville det vært relativt uproblematisk å karakterisere det som et reint legitimeringsuttrykk. Men slik er ikke situasjonen. Begrepet brukes langt fra bare av kringkastingsinstitusjonene sjøl, det er gangbart også blant kulturkritikere, journalister, mediepolitikere, kommunikasjonsforskere og andre som deltar i mediedebatten.

Men heller ikke blant disse er det noen enighet om hva begrepet skal bety.

Uenigheten gjelder på flere plan. For det første finnes det ulike *bruksmåter* for begrepet. Som nevnt brukes 'public service' av noen som en betegnelse på et helhetlig nasjonalt kringkastingssystem bestående av flere ulike institusjoner med ulik organisering, finansiering og programprofil. Andre igjen knytter begrepet eksklusivt til bestemte enkeltinstitusjoner, vanligvis til de opprinnelige lisensfinansierte kanalene som ble opprettet i mellomkrigstida. Det finnes også en tredje bruksmåte: 'public service' som et sett av historisk bestemte kjennetegn som ulike typer institusjoner kan preges av i større eller mindre grad.

I tillegg til denne forskjellen i bruksmåter er det ulike oppfatninger om hva slags kriterier som skal inkluderes. Uenig\_heten her omfatter også spørsmålet om begrepet skal defineres med hensyn på *struktur* eller *programprofil* (eller begge deler). En gjennomgang gjennom et tjuetalls 'public service' begrep brukt i ulike sammenhenger i 1980-åra gir en liste på over tretti ulike kriterier som ulike bidragsytere mener definerer 'public service'-kringkasting idag:

- universell geografisk tilgjengelighet
- offentlig eid(e) institusjon(er)
- offentlig kontroll/samfunnstyring av institusjonen(e)
- offentlig kontroll over distribusjonsleddet
- offentlig kontroll med programstandard og kvalitet
- ansvarlighet overfor folkevalgte organ
- lojalitet i forhold til generelle samfunnsinteresser og mål

- lojalitet mot det allmenne publikum
- lojalitet mot definerte politiske og kulturelle særinteresser
- lojalitet mot nasjonal kultur, identitet og språk
- uavhengighet i forhold til politiske myndigheter
- beskyttelse mot inngrep fra staten
- til rådighet for regjeringen i nasjonale katastrofesituasjoner
- uavhengighet i forhold til kommersielle interesser
- uavhengighet i forhold til sterke enkeltinteresser
- fravær av profittmotiv
- profitten er regulert
- fravær av reklame, bare lisensfinansiering
- reklamen er regulert
- fravær av konkurranse om de samme inntektskildene
- ansvar for å gi informasjon og fremme interesse for samfunn\_spørsmål
- ansvar for å styrke ytringsfriheten
- informasjon og kultur prioriteres framfor underholdning
- informasjon, underholdning og opplysning prioriteres likt
- bredde, kvalitet og popularitet tillegges like stor vekt
- programmene holder høy kvalitet
- varierte program, allsidighet, universell appell
- sosialt ansvarlig programprofil
- program for kulturelle og språklige minoriteter
- regionale og lokale program
- program både for små og store seergrupper
- opplysende og opplærende programprofil
- distinkte program (dvs. programflate med liten grad av 'flowkarakter')
- balanse, upartiskhet i kontroversielle spørsmål
- kritisk og uavhengig journalistikk
- ansvarlighet overfor særlig utsatte grupper (f.eks. barn)
- ansvar for å styrke nasjonal fjernsynsproduksjon

For hvert element som er inkludert i en definisjon er andre utelatt. 'Universell geografisk tilgjengelighet' er for eksempel utelatt like ofte som det er inkludert. *Ingen* elementer går igjen i samtlige definisjoner. Det er dermed tydelig at det heller ikke



utenfor kringkastingsinstitusjonene eksisterer noen konsensus om hvordan 'public service'-begrepet skal oppfattes.

Dette er naturligvis et uttrykk for at de institusjonene som sjøl kaller seg 'public service' er, og har vært, mangfoldige. De har ivaretatt mange ulike funksjoner og verdier. Like fullt står flere av kriteriene over i direkte motsetning til hverandre. Og en kritisk vurdering viser at det er så godt som umulig å etablere et meningsfylt skille mellom 'public service'-institusjoner og ikke-'public service'-institusjoner på grunnlag av denne type kriterier. De absolutte kjennetegnernes tid er forbi og skillelinjene er blitt for utydelige. Kriterier som lisens vs. reklame, privat vs. offentlig eiendomsforhold og paternalistisk vs. markedsstyrt programprofil strekker ikke lenger til. Det er flere på samme marked, og alle konkurrerer med alle.

Men dette betyr ikke bare at de offentlige institusjonene får føle presset fra markedet. Det innebærer også at nykommerne må kjempe med de etablerte om politisk og kulturell legitimitet. Så lenge det er politisk konsensus om å opprettholde en viss grad av regulering av kringkastingsvirksomheten er en slik legitimitet nødvendig for å fravriste de opprinnelige institusjonene deres eksklusive privilegier.

Alle institusjoner blir dermed 'blandingsinstitusjoner' i større eller mindre grad. Og samtlige må veie prinsipper mot realiteter. Geografisk helhetsdekning kommer i konflikt med behovet for ressurser til programproduksjon. Kostbare enkeltproduksjoner må veies mot ønsket om flere programtimer. Forbud mot sponing og reklamefrihet står opp mot behovet for mere penger. Og prestisjetunge produksjoner med stor 'legitimeringsappell' overfor det politiske elitene må veies mot mer lettvinne og billige programtyper.

Men på tross av denne tilnærmingen mellom institusjonene bruker mange 'public service'-begrepet som om det skulle ha et selvfølgelig og presist innhold. At kringkastingsaktørene sjøl gjør dette er forståelig ut fra behovet for egenlegitimering. Men hvorfor holder så mange andre fast ved begrepet?

Det kan tenkes minst tre ulike svar på dette spørsmålet. Den første forklaringen er at de begrepsmessige problemene ikke synes opplagte. Mange forholder seg bare til ett lands institusjoner og definerer 'public service' som de til en hver tid mest framtrædende kjennetegn ved dette systemet. Konsekvensen av dette er at begrepet stadig utvides: et land som en gang har hatt 'public service'-kringkasting vil alltid fortsette å ha det.

Den andre forklaringen gjelder dem som ser 'public service' som et ideal som en kan streve mot, men som aldri kan realiseres. 'Public service' havner dermed i klasse med begreper som 'demo\_krati' eller 'borgerlig offentlighet'. Den britiske medie\_forskeren Nicholas Garnham er kanskje den som tydeligst har gitt uttrykk for et slikt perspektiv. I en artikkel fra 1983 skriver han at de såkalte 'public service'-institusjonene i Europa:

*does not necessarily correspond to the full potential of public service, and may indeed, for precise historical reasons, be actively in opposition to the development of these potentials.*

En slik begrepsbruk er blitt mindre vanlig etterhvert som de nasjonale kringkastingsinstitusjonene er kommet under større press. Mot slutten av 1980-åra har mange isteden forsøkt å etablere nye 'public service' definisjoner på grunnlag av empiriske kjennetegn ved ulike typer kringkastingsystemer. De strengeste tar her utgangspunkt i kjennetegn ved de opprinnelige 'public service'-institusjonene før blandingssystemenes tid, mens de mer liberale tar utgangspunkt i situasjonen på 1980-tallet. Felles for begge grupper er imidlertid at de gjennom sine 'public service'-begrep markerer sin egen lojalitet overfor ulike kringkastingsinstitusjoner og gir signaler om hvor omfattende endringer de synes institusjonene kan tillate seg. Og her er vi ved den tredje og sannsynligvis viktigste grunnen til at mange fortsatt velger å bruke 'public service' begrepet: det er nyttig i den offentlige debatten. Ikke bare for mediene sjøl men for alle dem som ønsker å si noe om medieutviklingen. Begrepets positive konnotasjoner gjør at det gir vekt også til utenforståendes argumentasjon og kritikk. Hvem vil gi fra seg muligheten til å si: 'nå må kanal X leve opp til sitt ansvar som 'public service' institusjon og vise mer av x, y, z type program\_mer'.

Som vist tidligere kan det konkrete innholdet i slike krav variere. Det kan dreie seg både om mer underholdning, mer informasjon og mer undervisning. Og kravene behøver ikke å dreie seg om programprofil: de kan like godt rette seg inn mot økonomiske eller administrative endringer eller mangel på slike.

## Avslutning

Striden om innholdet i 'public service'-begrepet er altså ikke bare viktig for kringkastingsaktørene, men for alle som deltar i den offentlige mediedebatten. De som til en hver tid får gjennomslag for sine tolkninger av begrepet - enten det nå skyldes politisk overtalelsesevne eller dyktig markedsføring - vil gi økt vekt til sin egen argumentasjon og økt legitimitet til sine egeninteresser. Striden om innholdet i 'public service' kan dermed godt sees som et indisium på den 'offentlighetens forvandling' som Habermas snakker om: en utvikling der en stadig mer sofistisert legitimering av særinteresser fortrenger et offentlig resonnement.

## Referanser:

- BBC (1986) 'Main Evidence', Evidence to the Peacock Enquiry, London: BBC.
- Blumler, Jay G. et al. (1986): 'Broadcasting finance and programme quality', in *Research on the Range and Quality of Broadcasting Services. A Report for the Committee on Financing BBC*. London: HMSO.
- Bondebjerg, Ib (1988) 'Opbruddet fra monopolkulturen. En institutions- og programhistorisk analyse af dansk tv.' København.
- Broadcasting Research Unit/BRU (1986) *The Public Service Idea in British Broadcasting - Main principles*. London: BRU.
- Brosveet, Bård (1988) *Fjernsynsøkonomi og programinnhold*. Hovedoppgave, Institutt for massekommunikasjon, Universitetet i Bergen.
- Burgelman, Jean Claude (1986) 'The Future of Public Service Broadcasting: a case study for a 'new' communications policy', *European Journal of Communication*1(2):173-201.
- Curran, Charles (1979) *A Seamless Robe*. London: Collins.
- Communication Research Trends* (1987) Vol. 8: 3/4.
- Dyson, Kenneth og Humphreys, Peter (1988) *Broadcasting and New Media Politics in Western Europe*. London: Routledge.
- Garnham, Nicholas (1986) 'The Media and the Public Sphere', pp. 37-54 i G. Murdock, P. Golding and P. Schlesinger (red.) *Communicating Politics*. Leicester: Leicester University Press.
- Garnham, Nicholas (1983) 'Public Service vs. the Market', *Screen* 24 (1).

Gramstad, Sigve (1989) *Kringkasting i folkets teneste*. Publikasjon nr. 17. Volda: Møre og Romsdal Distriktshøgskole.

Grøndahl, Carl Henrik (1987) 'Pilatus og skjøgen' i *Omkring NRK 4/1987*. Oslo: NRK.

Habermas, Jurgen (1984) *Borgerlig offentlighet*. Lund: Arkiv moderna klassiker.

Helland, Knut (1988) *Kringkasting, TV2 og offentlighet*. hoveoppgave ved Institutt for massekommunikasjon, Universitetet i Bergen.

Home Office (1989) *Broadcasting Bill*. London: HMSO.

Home Office (1988) *Broadcasting in the '90s: Competition, Choice and Quality*. London: HMSO.

Høst, Sigurd (1987) *Kommersialisering og markedsundersøkelser i norske medier*. Publikasjon nr. 6. Volda: Møre og Romsdal Distriktshøgskole.

Kuhn, Raymond (red.) (1985) *The Politics of Broadcasting*. London: Croom Helm.

Madge, Tim (1989) *Beyond the BBC. Broadcasters and the Public in the 1980s*. London: MacMillan.

McCabe, Colin and Stewart, Olivia (1986) *The BBC and Public Service Broadcasting*. Manchester: Manchester University Press.

McQuail, Denis (1986) 'Commercialization', pp. 152-178 in McQuail, Denis and Siune, Karen (red.) *New Media Politics*. London: Sage.

Milne, Alasdair (1989) *DG: The Memoirs of a British Broadcaster*. London: Coronet.

Midttun, Olav (1946) 'Nyårshelsing' i "*Programbladet*. Årg. 1 nr. 1 1946/47.

Nordahl Svendsen, Erik (1987) 'Agressive defence? Public service broadcasters under competition in Nordic countries and the Netherlands', upublisert paper, Søborg: Danmarks Radio.

NRK (1982) *Norsk rikskringkasting i en ny mediesituasjon*. Oslo: NRK.

NRK (1985) *Høringsuttalelse om TV2*, Oslo: NRK.

NRK (1987) *NRK mot år 2000*. Oslo: NRK.

Peacock Report (1986) *Report of the Committee on Financing the BBC*. Cmnd. 9824. London: HMSO.

Pilkington Report (1962) *Report of the Committee on the Future of Broadcasting*. Cmnd. 1753. London: HMSO.

Pragnell, Anthony (1985) *Television in Europe: Quality and Values in a Time of Change*. Media Monograph no. 15. The European Institute of the Media. Manchester: University of Manchester.

- Reith, John (1924) *Broadcast Over Britain*. London: Hodder and Stoughton.
- Schlesinger, Philip (1987) *Putting Reality Together*. London and New York: Methuen.  
(First published 1978)
- Sepstrup, Preben (1988) 'Transnationalization of Television in Western Europe',  
IAMCR, Barcelona, July 1988. Århus: Århus School of Business Administration and  
Economics.
- Siune, Karen (1986) 'Broadcasting, point of departure', pp. 44-54 in McQuail and  
Siune (1986) *New Media Politics*.
- Siune, Karen (1988) 'Public service broadcasting - hvad er det, og hvad kan man  
bruge det til?' i Feldbæk, Ole og Lund, Erik (red.) *Presse og historie. Festskrift til  
Niels Thomsen*. Odense: Odense universitetsforlag.
- Syvvertsen, Trine (1987) *Ny teknikk, ny politikk og 'nye' medier*. Rapport nr. 4, Bergen:  
Institutt for massekommunikasjon.
- UNESCO (1986) *Statistical Yearbook*. Paris: UNESCO.