

# Den svenska reklambranschens självreglering 1950–1971

THOMAS PETERSSON\* Umeå universitet

Michael Funke, *Regulating a Controversy: Inside Stakeholder Strategies and Regime: Transition in the Self-Regulation of Swedish Advertising 1950–1971*, Uppsala Studies in Economic History 102 (Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis 2015). 345 s.

## *Inledning*

Reklamkampanjer har vid flera tillfällen orsakat debatter i Sverige och i andra länder om var gränsen egentligen borde gå för det som kan uppfattas som stötande, kränkande eller vilseledande. Samtidigt har den svenska reklambranschen, liksom i flera andra länder, trots debatter och protester, ofta lyckats behålla en hög grad av frihet genom självreglering. Reklambranschens självreglering har genomgått ett antal förändringar sedan 1950-talet, som kan förklaras utifrån förändringstryck som byggs upp dels externt, i till exempel den politiska opinionen och offentliga debatten, dels internt genom nya konkurrensförhållanden och olika intressen av självreglering inom reklambranschen. Det övergripande syftet med Michael Funkes avhandling är att analysera orsaker bakom denna regimförändring i den svenska reklambranschens självreglering. Tidsperioden startar 1950 då regimförändringen tog fart och slutar 1971 då staten tog över regleringen. Det finns två explicita frågeställningar: Hur kan regimförändring i reklambranschens självreglering i Sverige från 1950 till 1971 tolkas i relation till regimens *insiders* handlingar? Hur påverkade skillnader i intresse och resurser *insiders* val av strategi när de försökte påverka regimen?

## *Avhandlingen i sammandrag*

I kapitel ett presenteras två centrala utgångspunkter för avhandlingen: teorier om ekonomisk reglering, mer specifikt självreglering, samt tidigare

\* Fil. dr i ekonomisk historia; fakultetsopponent

empiriska studier av den svenska reklambranschens utveckling. Det finns inte något dominerande teoretiskt och metodologiskt perspektiv att ta fasta på, samtidigt som reklambranschen ger goda empiriska möjligheter att studera självreglering, eftersom denna regleringsform präglade branschen ända sedan 1930-talet. Funke presenterar ett antal begrepp som utgör en analytisk ram för studien. För det första är distinktionen mellan *insiders* och *outsiders* central. *Insiders* utgör de huvudmän som via sina intresseorganisationer bär upp självregleringen. *Outsiders* påverkas av självregleringen men bär inte upp den, i detta fall till exempel konsumenterna. En drivkraft i regimförändring kommer, enligt Funke, från spänningar mellan olika intressen inom gruppen *insiders*. Här utgår Funke från att intresset för självreglering inom gruppen *insiders* fångas av en "exponeringshypotes". Denna hypotes hävdar att det finns olika grader av opinionsmässig exponering i olika delar av reklambranschen, ifall en annons uppfattas som kontroversiell och ger negativa kommersiella effekter. Reklambyrå själv exponeras sällan i en kontroversiell annons, medan media och producentintressen är mer utsatta och därför ofta mer positiva till reglering av reklamens innehåll och utformning. Samtidigt är det företagsekonomiska vinstintresset överordnat exponeringshypotesen, enligt Funke, vilket gör att även de intressen som är mest utsatta för opinionens reaktioner kan tänka sig att gå med på en relativ mjuk reglering av reklamen för att göra den mer effektiv. Ett ytterligare viktigt begrepp i avhandlingen är regim. Regim definierar Funke som normer, regler och rutiner, men också de organisationer som verkar inom dessa. Regimtypen självreglering innebär att regler både utformas av och implementeras av privata aktörer. Regimen kombinationsreglering, "co-regulation", innebär att staten beslutar om regler, men lämnar åt privata aktörer att implementera dem. Regimen statlig reglering innebär att såväl regler som implementering sköts av staten. Funke skiljer också mellan bred och snäv självreglering, där förstnämnda innebär att staten har en begränsad inblandning, medan sistnämnda gör att endast privata aktörer kan påverka. De regimvariabler som Funke undersöker i sitt källmaterial är regelkontroll, deltagande, intresse och rättigheter, huvuduppgift och transparens.

Kapitel 2 ger en bakgrund till reklambranschens utveckling genom att lyfta fram den samhällsförändring som spelat roll för självregleringens utveckling fram till 1970-talet, med särskilt fokus på strukturella faktorer som yttre påverkan på reklambranschen snarare än aktörer och *insiders*. Huvudlinjerna i utvecklingen är att masskonsumtionens genombrott skapade en ny typ av efterfrågan på reklam, som bland annat tog sig uttryck i "livsstilsreklam", som bröt med den tidigare mer informativa rollen som reklamen haft. Detta innebar också en ökad kritik mot reklam, som utpekades som osaklig och vilseledande, och innebar att allt fler anmälningar mot reklam kom in

till den självreglerande regimen från både konsumenter och andra producenter. Förutom dessa mer direkta påtryckningar var regimen tvungen att ta hänsyn till nya korporativa regelverk, där den socialdemokratiska regeringen i allt högre grad såg konkurrens- och konsumentpolitik som en viktig del av de övergripande reformprogram, som skulle leda till ett mer jämlikt samhälle. Därför omges regimen med ny lagstiftning och nya myndigheter, som reglerade marknaden på ett sätt som alltmer hotade den oberoende självregleringen av reklamen. När fackföreningarna och den kooperativa rörelsen tog på sig rollen som konsumentföreträdare i styrelserna för dessa nya myndigheter, fick företag i reklambranschen nu brottas med det faktum att dessa hade formell direkt makt över konsumentpolitiken. Att några av dem, särskilt LO, uttryckte kritik mot reklam upplevdes bekymmersamt. De ökande kraven från allmänheten, fackföreningarna och flera politiska partier under andra halvan av 1960-talet resulterade till sist 1971 i en direkt statlig reglering av marknadsföring. Funkes slutsats är att både det externa och det interna förändringstrycket blev allt starkare fram till 1970-talet på grund av nya konkurrensförhållanden i reklambranschen och nya konsumtionsmönster i samhället.

Kapitel 3 ger en kort bakgrund till självregleringen i den svenska reklambranschen fram till undersökningsperiodens början 1950. Sverige var internationellt sett tidigt med självreglering. Trots en ny konkurrenslagstiftning 1931, som även omfattade missledande reklam, kunde självregleringen fortsätta att utvecklas, eftersom lagstiftningen fick en relativt mjuk utformning. Under 1940-talet fick reklam för läkemedel och bekämpningsmedel egna "bredare" regimer med både kontroll över regleringar och övervakning. Övriga områden samlades i två regimer, som växte fram parallellt från och med 1930-talet. Dessa organiserade olika branschintressen och var av en snäv typ, det vill säga regimer som huvudsakligen styrde via *name and shame*, som innebar att regelöverträdelser offentliggjordes, samt genom utbildning och information, med i samtliga fall begränsade möjligheter till tvångsåtgärder och inget direkt statligt inflytande. Drivkrafterna bakom dessa regimer kan dels spåras till producenter med starka varumärken, som ville upprätthålla goodwill för att överleva konkurrensen på de expanderande massmarknaderna, dels till vad som verkar vara kolliderande intressen bland branschens insiders. Denna konflikt kan spåras till olika intressen bland å ena sidan småföretag inom detaljhandeln, å andra sidan företag inom reklambranschen och de stora expanderande butikskedjorna. De små företagen var intresserade av att få en starkare marknadsföringslagstiftning för att skydda sin konkurrensställning. Reklambranschen och storföretagen motsatte sig detta, eftersom det ansågs hindra tillväxten av marknadsföring och försäljning genom nya mer effektiva kanaler. Denna konflikt bromsade, menar

Funke, en utveckling mot starkare lagstiftning och mer konsumentinflytande under denna självregleringsregim.

Kapitel 4 behandlar perioden 1950–1956 då den första fasen av omvandling mot en bredare regim inträffade. De två första parallella snäva regimerna fusionerades 1957 och därmed började en förändring mot en regim som även inkluderade outsiders, som exempelvis konsumentintressen. En drivkraft bakom detta var ett hot om statlig lagstiftning på grund av kontroversiella kampanjer, som orsakat offentlig debatt, och att regimerna var för olika varandra, vilket gav större utrymme för konflikter mellan olika grupper av insiders, i princip enligt linjerna små mot stora företag, respektive producenter mot reklambyråer. Det fanns också ett behov att ta in högre avgifter från medlemmarna för att finansiera handläggningen av det ökade antalet anmälningar mot reklam. I den nya regimen fick konsumentintresset två platser, som dock tillsattes av regimens insiders. LO och andra stora korporativa organisationer företrädde ofta konsumentintresset i andra sammanhang, men hölls utanför regimen. Funke tolkar detta som en strategi för att hålla dessa starka grupper utanför regimen och behålla insider-inflytandet.

Kapitel 5 behandlar perioden 1957–1963 då ett starkt externt förändringstryck byggdes upp, som ledde till en situation där regimen till sist måste reformeras. Flera olika förslag till reformer diskuterades, men stoppades i de flesta fall av att de olika intressena inte kunde enas. Detta ger, hävdar Funke, särskilt goda möjligheter att studera relationen mellan regimens insiders. I slutet av denna period skedde en intern förändring av styrkeförhållandet i regimen, eftersom insiders som representerat detaljhandel, distribution och produktion ttog över som regimens maktspelare, på bekostnad av reklambyråerna. Denna utveckling är, menar Funke, i linje med exponeeringshypotesen, eftersom annonsörerna och tidningarna var mer utsatta för offentlig badwill när reklamkampanjer uppfattats som vilseledande, medan reklambyråernas intressen snarare handlade om att behålla maximal handlingsfrihet i uttryckssätten. Det var dock fortfarande en begränsad regimförändring, enligt Funkes fem regimvariabler, eftersom ingen aktiv övervakning (policing) av regleringarna genomfördes. Detta kan knytas till att reklambyråerna fortfarande var starkt emot proaktiv övervakning och därför föreslog reformer som rörde utbildning och information i stället.

Kapitel 6 behandlar perioden 1964–1968 då större förändringar i regimvariablerna inträffade, med en fullbordad omvandling från en snäv till en bredare regim, som även omfattade proaktiv övervakning av att regleringar följdes. I allmänhet skiftade relationerna mellan insiders på ett mer grundläggande sätt under denna period. Reformerna tyder på att de olika synerna på starkare reglering av reklamen, som tidigare funnits mellan annonsörer

och mediebärare å ena sidan och reklambyråer å andra sidan, upplöstes som en konsekvens av att kritiken nu träffade reklambyråerna på ett mer direkt sätt än tidigare. Båda grupperna kom nu till slutsatsen att en kombination av utbildning, information och omfattande direkt övervakning var nödvändig för en framgångsrik reglering. Den nya nationella föreningen för reklambyråer inrättade ett nytt ambitiöst övervakningssystem, Reklamombudsmanen, som lanserades under 1969. Denna gång omfattades proaktiva inslag, och mest markant, en publiceringskontroll, där varje reklambyrå skulle ha en ansvarig utgivare, som granskade kampanjer innan de lanserades. Detta strider mot exponeringshypotesen, men Funke menar att denna gång övertrumfades den kreativa friheten som drivkraft av vinstintresset, där reklambyråerna upplevde en ökad marknadsrisk ifall de inte kunde garantera att reklamkampanjerna skulle undgå kritik i den allmänna opinionen.

Kapitel 7 behandlar perioden 1969–1971 då regimen slutligen bröts samman och ersattes av statlig reglering i form av *co-regulation*. En av de viktigaste drivkrafterna var, menar Funke, brist på resurser för att hantera den stadigt ökande mängden klagomål. Medan regimförändringen innebar att insiders förlorade makten över regleringen, så lyckades man behålla ett visst inflytande genom att snabbt kliva in i den korporativa statliga struktur, som gav möjlighet att påverka utformningen av regleringen. Under 1970 bildade både annonsörföreningarna och reklambyråernas förening organisationer för att inrätta ett mer heltäckande kontrollsystem för reklam. När statens nya regleringsregim, med Konsumentombudsman och ny konkurrenslagstiftning, kom på plats kunde insiders framställa sig som en seriös partner. Därför kunde insiders behålla kontrollen över den proaktiva granskningen av reklamen även efter 1971. Även i dag (2016) hanteras klagomål av Reklamombudsmanen, som är den svenska branschens självreglerande organ för att förhandsgranska reklam.

I kapitel 8 diskuterar Funke avhandlingens resultat och ställer dessa i relation till tidigare forskning på området. Fyra huvudresultat sticker ut. För det första framstår exponeringshypotesen som ett användbart begrepp för att kategorisera insiders olika intressen av självreglering. De konflikter som följde exponeringshypotesens logik hade stor betydelse för regleringens utformning, även om nya yttre omständigheter kan avbryta en utvecklingslinje. För det andra framstår relationen mellan just insiders som en central aspekt av regelförändring. För det tredje verkar det som att huvuduppgiften ("key task") snarare än deltagande ("participation") fungerat som en drivkraft bakom insiders strategier, även om den variabeln inte finns med bland de avgörande regimvariablerna i typologin. Medan regelkontroll inte orsakar några betydande interna konflikter, skapade övervakning (policing) desto större dramatik, vilket enligt Funke visar att övervakning betraktades av

insiders som mycket viktigt för regleringens faktiska tillämpning. Detta är teoretiskt intressant, eftersom modeller för att klassificera regleringsregimer ofta betonar deltagande som en avgörande variabel. Funkes slutsats vad gäller teoriutveckling är därför att deltagande och regelkontroll inte är tillräckliga för att studera drivkrafter bakom regimförändring, utan det behövs fler variabler för att ge en tillräckligt god bild av regleringsförloppets mönster och drivkrafter.

### *Utgångspunkter och disposition*

En styrka i avhandlingen är ambitionen att tillföra en teoretiskt grundad analys till den empiriska fallstudien, även om den teoretiska ansatsen störs av att begreppen "institutioner" och "institutionell" återkommer på flera ställen i avhandlingen utan att definieras i inledningen, där regimbegreppet fokuseras i stället (se sidorna 73, 76, 78, 103, 122 med flera). Dispositionen är på det hela taget logisk, men kunde ha stramats upp eftersom vissa delar i inledningen upprepas i senare kapitel. En oklarhet är motiveringen för startåret 1950, som är att omregleringen tog fart på allvar. Det växte dock fram två parallella regimer under perioden 1930–1950, som beskrivs i ett kapitel, men som inte omfattas av aktörsstudien. Denna avgränsning är inte välmotiverad. Det hade också varit önskvärt med mer grundliga biografier över några av de centrala personerna i aktörsstudien, eftersom dessa nu framstår som relativt homogena, samtidigt som det framgår att några av personerna snarare representerade sig själva än sin organisation, i kraft av sin centrala position i flera olika och överlappande nätverk.

### *Undersökning, analys och resultat*

Branschstudien är grundlig och bygger upp en stark empirisk bas att resonera utifrån, när det gäller analysen av regimförändringens drivkrafter. Funke presenterar i slutet av varje undersökningskapitel en matris med regimvariabler, som ger en enkel och fungerande analys av hur olika delar av regleringsregimen förändrats över tid i relation till aktörernas handlingar. Den textanalytiska metoden kunde dock ha presenterats tydligare i inledningskapitlet, eftersom det finns ett glapp mellan källorna och regimvariablernas innehåll. Det finns oklarheter i hur regimvariablerna operationaliserats. Till exempel kan variabeln "deltagande" ha olika djup; aktiv, passiv, ledande etcetera. Det saknas också explicita kriterier för direkta citat, som vore bra att hålla öppna för läsaren, eftersom citaten är en kraftfull möjlighet för forskaren att diskutera källorna.

Vidare hade jag uppskattat en mer utförlig beskrivning av reklambranschens produktionskedja. Har till exempel reklambyråerna varit bundna till vissa branscher eller varit mer lätttröliga? Detta kan påverka deras

beroendeförhållande till andra delar av regimen. Det är också oklart ifall aktörer i regimen har haft olika tidsperspektiv på vinster. Är reklambyråerna generellt mer kortsiktiga än producenter och tidningar? Den fråga man ställer sig som läsare är varför de andra aktörerna inte bara sparkade ut reklambyråerna ur regimen, eftersom det är de som köper tjänsten av reklambyråerna? Där finns ett beroendeförhållande i produktionskedjan, baserat på marknadskraft, som inte riktigt reds ut.

### *Helhetsomdöme*

Den stora förtjänsten med denna avhandling är att alla delar, från problembakgrund till syfte, frågor, teoretisk inramning, analys och resultatredovisning, hänger ihop på ett tydligt sätt. Detta visar att Funke behärskar forskningens grundläggande hantverk. Även användningen av källor och referenser är trovärdig med flera kritiska reflexioner kring varje källas räckvidd. Avhandlingen lämnar nya och betydelsefulla empiriska bidrag till vår kunskap om självregleringsregimers utveckling, men bidrar också med idéer om hur teoretiska verktyg bör konstrueras för att fånga de mångfacetterade drivkrafterna i denna utveckling. Dessa bidrags trovärdighet vilar också på att Funke tydligt visat att han kan hantera olika typer av källor på ett trovärdigt och kritiskt sätt. Denna avhandling utgör ett solitt ekonomisk-historiskt hantverk, även om vissa delar kunde gjorts tydligare.