

Nr 26

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner angående dagspressens ekonomiska villkor och samhällsinformationen genom dagspressen m. m.

Konstitutionsutskottet har till gemensam behandling förehäft

1) de likalydande motionerna nr 2 i första kammaren av herrar *Palm* och *Arne Pettersson* samt nr 1 i andra kammaren av herrar *Adamsson* och *Lindahl*;

2) motionen nr 31 i första kammaren av herr *Möller*;

3) de likalydande motionerna nr 33 i första kammaren av herr *Sörenson* och nr 60 i andra kammaren av fru *Nettelbrandt*;

4) de likalydande motionerna nr 358 i första kammaren av herr *Torsten Andersson* och nr 433 i andra kammaren av herr *Eliasson* i Sundborn; samt

5) de likalydande motionerna nr 362 i första kammaren av herr *Svanström* och nr 431 i andra kammaren av herr *Dahlgren*.

Samtliga dessa motioner berör frågekomplexet om dagspressens ekonomiska villkor och om möjligheterna och önskvärdheten av att genom åtgärder från statens sida påverka dessa villkor. I samtliga upptas också den konkreta frågan om förbättrad samhällsinformation genom ökad annonsering i dagspressen av staten och kommunerna.

De angivna frågorna har under senare år varit föremål för betydande uppmärksamhet, särskilt genom den år 1963 tillsatta pressutredningen och i anslutning till dess år 1965 avgivna betänkande och det samma år fattade beslutet om statsbidrag till de politiska partierna. De särskilda frågorna om den samhällsrelaterade informationen har därutöver aktualiserats vid både 1965 och 1966 års riksdagar genom motioner, över vilka allmänna beredningsutskottet avgett utlåtanden.

I det följande lämnar utskottet redogörelser för pressutredningens direktiv och betänkande, för remissyttrandena över detta betänkande, för parti- och stödsbeslutet i vad detta har omedelbar betydelse i detta sammanhang samt för allmänna beredningsutskottets utlåtanden vid 1965 och 1966 års riksdagar om de nämnda informationsfrågorna. Därefter redovisar utskottet motionsyrkandena och de huvudsakliga skäl, som anförts till stöd för dessa, samt innehållet i ett över motionerna inhämtat remissyttrande av Svenska Tidningsutgivareföreningen.

Pressutredningen

Direktiv m. m.

Pressutredningen tillkallades i november 1963 för att utföra en undersökning av tidningspressens ekonomiska förutsättningar m. m. I direktiven anförde chefen för justitiedepartementet följande:

En fri och oberoende tidningspress är av avgörande betydelse för opinionsbildningens frihet och därmed för vårt demokratiska samhällsskick. I insikt härom har statsmakterna genom tryckfrihetslagstiftningen skapat de legala förutsättningarna för pressens möjligheter att arbeta under full frihet.

Utvecklingen under efterkrigstiden visar emellertid, att de ekonomiska förutsättningarna för tidningspressen helt har ändrats. Härom bär nedläggandet av många tidningar och koncentrationen inom pressen under denna tid vittne. Även om dessa företeelser delvis kan vara ett uttryck för en nödvändig strukturrationalisering inom tidningsvärlden, innebär dock utvecklingen att allvarliga konsekvenser kan uppkomma för tryckfrihetens praktiska utnyttjande. Med hänsyn härtill måste de svårigheter, som tidningspressen nu befinner sig i, betraktas som en samhällsangelägenhet. En ingående analys av tidningspressens utveckling under efterkrigstiden och dess nuvarande situation synes därför böra göras genom statsmakternas försorg.

För att utföra denna undersökning bör särskilda sakkunniga tillkallas. På de sakkunniga bör vidare ankomma att upptaga till övervägande, huruvida och i vilken utsträckning särskilda åtgärder bör vidtagas från statsmakternas sida för vidmakthållande av en fri opinionsbildning.

Utredningen avlämnade i mars 1965 ett betänkande om »Dagstidningarnas ekonomiska villkor» (SOU 1965: 22).

Undersökningar och slutsatser

Till pressutredningens betänkande fogades som bilagor bl. a. en företags-ekonomisk analys av de svenska dagstidningarnas bokslut för år 1963 samt en undersökning av tidningsdöden och dess bakgrund. Vidare redovisades en postenkät bland dagstidningsföretagen till belysning av det aktuella kostnads- och intäktsläget samt uppgifter från de politiska partierna och deras pressorganisationer angående ekonomiskt stöd till pressen. På uppdrag av utredningen utförde därutöver statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet vissa främst på intervjumaterial grundade undersökningar rörande dagspressens roll i den politiska opinionsbildningen. Sistnämnda undersökningar redovisades endast delvis i betänkandet och fullföljdes i övrigt oberoende av att utredningens arbete slutförts.

I betänkandet ägnade utredningen till en början tre kapitel åt resp. strukturutvecklingen inom svensk dagspress, dagspressens politiska sammansättning samt de svenska dagstidningarnas ekonomi. Här skall i korthet lämnas vissa utdrag av viktigare punkter i främst det första av dessa kapitel.

Som direktiven utvisade bildade efterkrigstidens omfattande tidningsnedläggningar bakgrunden till att pressutredningen tillsattes. I betänkandet tecknas utvecklingens huvuddrag på följande sätt. Koncentrationsprocessen började under 1950-talets första år. Sålunda var antalet tidningsföretag nästan detsamma i början av år 1951 som fem år tidigare. Under de följande 10 åren nedlades emellertid inte mindre än 50 (huvud)tidningar, som utkommit med minst tre nummer i veckan. Fram till slutet av år 1963 nedlades ytterligare 10 tidningar. Av de nedlagda tidningarna hade 5 utgivits i de tre största städerna. Minskningen av antalet företag under femtonårsperioden 1948—1963 utgjorde 35 %. Medräknades även (huvud)tidningar av dagspresskaraktär, som endast utkom två gånger per vecka, blev motsvarande procentsiffra 39.

Utredningen påvisar, att tidningskonsumtionens utveckling stagnerat, framför allt under 1950-talet. Under den första femårsperioden efter kriget steg konsumtionen kraftigt, men den var år 1960 endast obetydligt högre än tio år tidigare. I början av 1960-talet synes emellertid en viss stegring ha inträffat. Ett annat framträdande drag i konsumtionsutvecklingen är att storstadspressen sedan år 1950 svarat för omkring 70 % av hela upplagestegringen. Den största ökningen i köpen av storstadstidningar har inträffat i landsorten, med tyngdpunkten förlagd till början av 1960-talet, och är helt att tillskriva kvällstidningarna i de tre största städerna. Utredningen framhåller, att det i och för sig torde vara ofrånkomligt att en bransch med stagnerande efterfrågeutveckling genomgår strukturförändringar, som innebär att antalet företag minskar.

Vid sin närmare analys av strukturutvecklingen inom tidningsbranschen bygger utredningen på den statistik, som redovisas i den av Tidningsstatistik AB utgivna TS-boken. Som konkurrensområden har utredningen sålunda antagit de tidningsområden, vari landet indelats i denna bok. Utredningen framhåller dock, att det knappast finns någon möjlighet att avgöra, om detta i varje enskilt fall blir en riktig definition. Tidningarna indelas av utredningen i de tre huvudgrupperna första-, andra- och storstadstidningar och den första av dessa i förstatidningar med lokal konkurrens, med konkurrens utifrån och utan konkurrens. Som förstatidningar räknas sådana som är störst eller enda utkommande på utgivningsorten. De konkurrenskriterier som uppställts har, framhåller utredningen, satts mycket lågt.

Den analys, som redovisas på den angivna grundvalen, ger i huvudsak följande bild. Utvecklingen har varit mycket entydig: de största tidningarna på konkurrensorter har överlevt och ofta blivit ensamma kvar, sedan de mindre konkurrenterna nedlagts. Ett mycket stort antal andratidningar har försvunnit; även antalet storstadstidningar har minskat kraftigt. Där emot har gruppen förstatidningar endast obetydligt reducerats. En omstrukturering har dock ägt rum bland de sistnämnda. Den minskade lokala konkurrensen har synbarligen kompenserats av ökad konkurrens genom »överspridning» av tidningar i andra utgivningsorter. Utredningen sammanfattar

sina slutsatser så, att konkurrensläget mellan tidningarna inbördes tycks ha varit mycket stabilt inom landsortspressen; den tidning som en gång uppnått ställningen som första tidning har kommit för att stanna i denna position. Inga andratidningar har under de studerade femton åren lyckats öka sina upplagor så, att de passerat den största tidningen inom området. I stället har två av tre andratidningar lagts ned. Enligt utredningens bedömning kommer inga andratidningar att kvarstå inom landsortspressen år 1970, om utvecklingen fortsätter i samma takt som genomsnittligt under perioden.

Den överspridning, som nyss nämnts, har gjorts till föremål för särskilt studium. Utredningen framhåller, att det väsentligen gäller landsortens dagstidningar, medan av storstädernas endast vissa kvällstidningar har trängt in i fler områden sedan år 1948. Att gruppen förstetidningar med konkurrens utifrån överlevt förefaller anmärkningsvärt, uttalar utredningen, särskilt som dessa tidningar i medeltal har de minsta upplagorna av samtliga konkurrensgrupper. Som förklaringar anges, att de ifrågakvarande tidningarna har ett lägre antal utgivningsdagar och ett gott intäktsläge i förhållande till kostnaderna samt koncentrerar sig på den lokala nyhets- och annonsmarknaden. De utifrån inträngande tidningarna blir sålunda snarare komplement än substitut till den lokala tidningen. Efter närmare undersökningar härom uppställer utredningen frågorna, om de små ensamtidningarnas marknader ändock så småningom kommer att erövrats av de stora regiontidningarna och hur en sådan utveckling skulle påverka konkurrenssituationen inom dagspressen. Utredningen anför, att det i och för sig är tänkbart, att utvecklingen går mot allt större marknader även för landsortspressen. Detta skulle vara en naturlig följd av att kommunikationerna förbättras och av att den största utgivningsorten successivt övertar funktioner som serviceort för ett stort antal kringliggande kommuner. Dessa tankegångar leder till den för pressens strukturutveckling viktiga frågan, om företagskoncentrationen kan skapa marknader med så stort befolkningsunderlag, att de kunde ge utrymme för åtminstone två större konkurrerande tidningsföretag. Med hänsyn till dagspressens nuvarande struktur och ekonomiska läge förefaller det utredningen mindre troligt, att dagspressen även i framtiden skulle kunna bestå av ett stort antal lokala tidningar, som var för sig dominerar inom små regioner. Som undersökningarna om överspridningen visat kan en utveckling mot större spridningsområden redan spåras för vissa större landsortstidningar. Detta gäller emellertid, framhåller utredningen, med få undantag endast en tidning inom varje län. Någon ökad konkurrens mellan de största landsortstidningarna inbördes kan inte spåras, vilket kan förklaras med att utgivningsorterna ligger för långt ifrån varandra. Därför torde utvecklingen enligt utredningens bedömning på kortare sikt leda till att små lokaltidningar köps upp eller konkurreras ut av den stora regiontidningen, som blir gemensam för flera städer i länet.

I kapitlet om dagspressens politiska sammansättning antecknar utredningen, att i september 1964 av de tidningar, som utkommer med minst två nummer i veckan, 112 redovisade partipolitisk beteckning, medan 22 var opolitiska eller neutrala. Den största förändringen, mätt i antal tidningar, har inträffat inom högerpressen, som reducerats från 66 till 28 tidningar. Därnäst följer folkpartipressen, som minskat från 53 till 35 organ. Centerpartiets tidningar har nedgått från 16 till 10, de socialdemokratiska från 31 till 28. Kommunisterna hade 3 tidningar både i periodens början och i dess slut. Vid betraktandet av dessa siffror är enligt utredningen främst två faktorer att uppmärksamma. Den ena är de betydande skillnaderna i fråga om strukturellt utgångsläge: medan höger- och folkpartipressen år 1948 var i stort sett jämnt fördelad mellan första- och andratidningar, bestod den socialdemokratiska nästan helt av andratidningar. Den andra faktoren är förekomsten av yttre ekonomiskt stöd till tidningsföretagen. De uppgifter härom, som utredningen erhållit, visar att de politiska partierna åren 1954—1963 tillsammans lämnat 87 milj. kr. i stöd till dagspressen, därav till den socialdemokratiska cirka 66 milj. kr., till högerpressen 10,6 milj. kr., till folkpartipressen 6,9 milj. kr. och till den kommunistiska pressen 3,6 milj. kr. Centerpartiet har inte lämnat något motsvarande tidningsstöd. Högern har ej utgett sådant efter år 1961 och folkpartiet inte efter år 1964. Det stöd, som Landsorganisationen i egenskap av ägare lämnat Stockholms-Tidningen, ingår inte i det angivna beloppet till den socialdemokratiska pressen.

Utredningen visar, att de betydande förskjutningarna i dagspressens politiska struktur, som framkommer om man räknar antalet tidningar, knappast har någon motsvarighet i förändringar av partiernas andelar av den totala upplagan. Åren 1948 och 1964 visar för högern båda åren 22,8 %, för folkpartiet 49,2 resp. 45,3 %, för centerpartiet 4,6 resp. 3,4 %, för socialdemokraterna 16,6 resp. 23,5 % och för kommunisterna 1,7 resp. 0,6 %. Den enda större förskjutningen inträffade genom Landsorganisationens förvärv av Stockholms-Tidningen och Aftonbladet år 1956, varigenom folkpartiets andel minskade och socialdemokraternas ökade med cirka 7 %.

I kapitlet om dagstidningarnas ekonomi uttalar utredningen bl. a., att företagna undersökningar lett till slutsatsen att 3/4 av de berörda företagen var ekonomiskt självbärande under år 1963. Av dessa, som nästan samtliga var förstattidningar, bedömdes endast ett fåtal behöva hysa farhågor under den närmaste framtiden. Av de företag, som under nämnda år inte kunde betraktas som ekonomiskt självbärande, befann sig alltså övervägande delen i andraposition. Flertalet var subventionerade.

Undersökningarna om tidningsföretagens resultat gav enligt utredningens mening otvetydigt vid handen, att tidningsdöden, om den fortsätter, kommer att få samma inriktning som hittills. Sambandet mellan konkurrensposition och ekonomiskt resultat är sålunda, understryker utredningen,

långt starkare än sambandet mellan ekonomiskt resultat och företagsstorlek mätt med nettoupplagens storlek.

Tidningsmarknadens egenskaper har särskilt studerats av utredningen. Som ett viktigt särdrag framhålls, att tidningarna samtidigt säljer sin produkt på två marknader, upplagemarknaden och annonsmarknaden. Deras kostnader hänför sig huvudsakligen till upplagemarknaden, medan annonsmarknaden är den viktigaste inkomstkällan, svarande för cirka 57 % av dagspressens totala intäkter. Annonsintäkternas betydelse för tidningsekonomin blir, uttalar utredningen, i många avseenden avgörande för marknadens funktionssätt, dess prisbildning och konkurrensbetingelser. Som ett förhållande av stor betydelse anges annonsmarknaden och den s. k. upplagespiralen. Allmänhetens annonsering visar en tendens att samlas i den största tidningen inom varje konkurrensområde. Förutom de intäkter, som därigenom erhålls, har annonserna ett egenvärde i och med att de påverkar tidningens innehåll på ett sätt, som de flesta konsumenter uppfattar som en höjning av läsvärdet. Omfattande annonsering ger därmed en ökande upplaga, vilken i sin tur stimulerar till fortsatt annonsering o. v. v.

Till tidningsmarknadens karaktäristika hör vidare, framhåller utredningen, att den inte kan betraktas som enhetlig utan får ses som ett uttryck för summan av de olika delmarknader, som efterfrågan bildar. Tidningarnas bristande substituerbarhet leder till att det rent geografiska konkurrensområdet kraftigt begränsas. Detta får enligt utredningen två viktiga konsekvenser. För det första kan valfrihet för konsumenterna och en effektiv konkurrens uppstå endast om ett förhållandevis stort antal tidningsföretag existerar. För det andra blir en tidnings innehåll och dess anknytning till de lokala efterfrågeförhållandena ett av de viktigaste försäljningsmedlen.

Ur innehållet i ifrågavarande kapitel må i övrigt endast några punkter i korthet antecknas. Utredningen uppehåller sig utförligt vid distributionen och belyser ingående dess former och betydelse, varvid bl. a. upplyses, att 65 % av den svenska dagspressens totala upplaga distribueras direkt till abonnenterna genom tidningsbud eller postverket. — Utredningen har vidare inhämtat uppgifter om tidningarnas tekniska utrustning. Det framhålls, att tryckpressarna utgör de viktigaste och mest kapitalkrävande investeringarna, och att brukstiden lär kunna beräknas till 20—25 år inom de större företagen och till något längre tid inom de mindre. Det visas emellertid, att enligt erhållna uppgifter 28 pressar är anskaffade efter år 1940, under det att 83 är äldre än 25 år, därav 68 äldre än 35 år. Det framhålls vidare, att flertalet pressar uppvisar en mycket låg utnyttjandegrad. — Om andratidningarna anför utredningen, att de stundom framförda påståendena om att deras dåliga lönsamhet skulle bero på att de inte bedrivs rationellt, inte på någon punkt styrks av de verkställda undersökningarna. Utrymmet för kostnadsnedskärningar måste antas vara ytterst begränsat.

Mål och medel för statens tidningspolitik

I betänkandets fjärde kapitel behandlar utredningen frågorna om mål och medel för statens tidningspolitik. Inledningsvis anföres, att de verkställda undersökningarna ger en allmän bild som skapar allvarliga farhågor inför den framtida utvecklingen. Dessa farhågor gäller främst möjligheterna att på något längre sikt bibehålla konkurrensen på tidningsmarknaden och en för den demokratiska åsiktsbildningen nödvändig mångsidighet i pressens politiska sammansättning. Visserligen har en utveckling mot större marknader kunnat iakttas, men den har, såvitt utredningen kunnat konstatera, inte på något avgörande sätt påverkat de lokala konkurrensförhållandena.

Strukturförändringarna inom tidningsbranschen avspeglas visserligen inte på något påtagligt sätt i de förskjutningar, som inträffat i dagspressens politiska sammansättning. Inte desto mindre har enligt utredningens uppfattning utvecklingen skapat ett läge, där riskerna för en kraftig beskäring av den politiska åsiktsbildningens mångsidighet ter sig påtagliga. Utredningen hänvisar till att socialdemokratien och centerpartiet huvudsakligen representeras av andratidningar och framhåller, att dessa meningsriktningars möjligheter att göra sig hörda i den politiska debatten skulle starkt reduceras eller helt utplånas, om utvecklingen fortsätter i samma riktning som hittills. Inga tecken kan enligt utredningens bedömning spåras, som tyder på en ändrad utveckling. En fortsatt tidningsdöd synes oundviklig, om inga åtgärder vidtas.

Statens tidningspolitik bör enligt utredningens mening inriktas på att främja konkurrens mellan ekonomiskt bärkraftiga tidningar på riksplanet och på det regionala planet. Däremot bör man inte eftersträva att bibehålla den nuvarande strukturen med dess alltför små spridningsområden. Utredningen utvecklar dessa synpunkter sålunda:

Mot denna bakgrund vill utredningen framhålla, att det väsentliga syftet med en statlig tidningspolitik måste vara att skapa förutsättningar för ett ökat antal ekonomiskt bärkraftiga tidningsföretag i inbördes konkurrens. Man bör därvid utgå från att ekonomisk bärkraft inte kan säkerställas utan att större marknader uppstår för de konkurrerande tidningarna. Stödet måste sålunda i första hand ta sikte på att bibehålla och förstärka den konkurrens som nu förekommer på riksplanet samt mellan tidningar med regional spridning (s. k. läntidningar). Dessa tidningar bör ges resurser att nå ett förbättrat ekonomiskt underlag genom att utvidga sina marknader. Den strukturutveckling på tidningsmarknaden, som möjliggör valfrihet för konsumenterna och mångsidighet i opinionsbildningen, måste enligt utredningens mening ta form av en ökad konkurrens på regional basis mellan tidningarna. Storleken av de områden, inom vilka konkurrens mellan två eller flera tidningar kan ske till villkor som ger dem ekonomisk bärkraft, varierar givetvis med befolkningstäthet och andra faktorer. Någon generell formel kan därför inte anges för den marknadsstorlek, som i det enskilda fallet ter sig optimal — en omständighet av betydelse för valet av medel för ett statligt tidningsstöd. Enligt utredningens mening är dock de nuvarande spridningsområdena i allmänhet för små. Uppgiften för tidningsstödet kan

således inte vara att bibehålla den rådande strukturen på tidningsmarknaden och att säkerställa existensen av varje i dag utgiven tidning, oberoende av dess storlek och marknadsmässiga förutsättningar. I stället bör en strukturrationalisering komma till stånd, som ökar antalet bärkraftiga tidningsföretag inom varje konkurrensområde. Även om en fortsatt företagskoncentration inte kan undvikas, får den inte som hittills i många fall skett eliminera den fria konkurrensen. Den måste i stället skapa förutsättningar för en ökad konkurrens.

Utredningen anmärker, att det riktats vissa anmärkningar mot uppfattningen att samhället bör genom direkt stöd ingripa i tidningsbranschens ekonomiska förhållanden. Vad man därvid främst vänt sig mot är, att ett sådant stöd skulle kunna vara selektivt, dvs. inte vara helt neutralt med avseende på tidningsföretagens inbördes förhållanden och konkurrensläge. Utredningen vill understryka, att *ingen* stödform är helt neutral i dessa avseenden, och utvecklar ingående skälen för sin ståndpunkt, att även ett direkt statsstöd bör kunna övervägas.

Sammanfattningsvis uttalar utredningen, att dess studium av olika former för ett statligt tidningsstöd haft följande utgångspunkter:

Med tanke på tidningarnas betydelse för samhällsdebatt och opinionsbildning är det av största vikt, att dagspressens politiska mångsidighet kan bibehållas och helst förstärkas. Riskerna för en accelererad utveckling mot ett läge, där den fria konkurrensen och en mångsidig politisk opinionsbildning på tidningsmarknaden mer eller mindre upphör, synes vara högst påtagliga. Skall denna utveckling hejdas, måste tidningsstödet få en sådan utformning, att det också möjliggör en utjämning av de skillnader i konkurrensbetingelser, som nu av olika skäl ej kan avlägsnas genom marknadskrafterna. Det betyder, att en väsentlig del av stödet bör kanaliseras till andratidningarna, så att den existerande konkurrensen bibehålles och utvidgas till större områden. Stödet bör dessutom få en sådan form, att det möjliggör koncentrerade insatser för såväl upprustning och konsolidering av existerande tidningar som etablering av nya tidningar.

Utredningen behandlar i det följande olika former för statligt presstöd. Till en början diskuteras *den indirekta beskattningen*. Utredningen antecknar, att dagstidningar för närvarande är befriade från allmän varuskatt. Företagens kostnadssida påverkas sålunda av dylik skatt endast i den utsträckning som i tidigare led beskattade varor inköps. För de väsentligaste råvarorna i tidningsproduktionen gäller emellertid, att de ej belastas av allmän varuskatt. Att den indirekta beskattningen mot denna bakgrund ändock behandlas beror på att allmänna skatteberedningen i sitt förslag om mervärdeskatt utgått från att tidningarnas omsättning skall beskattas till den del den inte består av annonsintäkter. I reservationer har förslag framförts dels om fullständig skattebefrielse för dagstidningar, dels om en begränsad beskattning via en särskild pappersskatt.

Sammanfattningsvis anför utredningen följande om den indirekta beskattningens betydelse som stödform:

En fortsatt befrielse från omsättningsskatt kan givetvis inte förhindra nya tidningsnedläggelser. Befrielsen från omsättningsskatt innebär en subvention, som växer med tidningens omsättning. Den betyder således i kronor mest för tidningarna med de största upplagorna och de största annonsintäkterna.

Införandet av omsättningsskatt i en eller annan form på dagstidningar innebär å andra sidan, att deras relativa skattefördel upphör — helt eller delvis. Om skatterna i dess helhet övervältras på tidningskonsumenterna och/eller annonsörerna, behöver någon förändring av konkurrensbetingelserna ej uppstå. En reservation måste därvid dock göras för den negativa verkan på tidningskonsumtionen resp. annonseringen, som prishöjningen eventuellt kan få. Skulle däremot de konkurrensmässigt starka tidningarna avstå från att övervältra skatten på tidningskonsumenterna och i stället enbart höja annonspriserna, torde övriga tidningars konkurrensposition försämrats. De största möjligheterna att undvika denna effekt eller t. o. m. något utjämna konkurrensbetingelserna synes föreligga, om den indirekta beskattningen får formen av en särskild skatt på tidningspapper.

Det finns således skäl, som talar både för och emot den indirekta beskattningen såsom medel för statens tidningsstöd. Utredningen har funnit att den för sin del bör avstå från ståndpunktstagande till frågan om den indirekta beskattningen på dagstidningar i framtiden. Den vill dock betona, att den existerande ordningen med avseende på dagstidningarnas beskattning utgjort en av de tekniska förutsättningarna för utredningsarbetet. Skulle i framtiden en försämring av tidningarnas nuvarande skattesituation uppkomma, skapas alltså ett nytt utgångsläge för bedömningen.

I det följande upptar utredningen närmast den i diskussionen om tidningarnas ekonomiska problem stundom framförda tanken på en *progressiv annonsskatt*. Förslagen därom har inte motiverats av någon strävan att allmänt förbättra tidningarnas ekonomi utan syftat till att påverka konkurrensförhållandena på tidningsmarknaden. Efter en närmare analys av problemställningen konstaterar utredningen, att en progressiv annonsskatt synes vara förenad med påtagliga praktiska svårigheter, samtidigt som dess effekter är osäkra. Utredningen anser därför, att denna metod inte bör rekommenderas.

Härefter diskuterar utredningen möjligheterna till *statligt stöd till tidningsdistributionen*. Även denna väg avvisas, dock med förbehållen att utredningen utgår från att en viss subventionering genom icke kostnadstäckande postavgifter skall ske även framdeles och att en förutsättningslös prövning av postverkets möjligheter till vidgad service vore av stor betydelse. Sammanfattningsvis anför utredningen:

Utredningen har sålunda funnit, att ett generellt stöd till dagspressen i form av ytterligare nedsättning av avgifter för postdistributionen inte utgör ett tjänligt medel att modifiera den utveckling mot entidningsmarknader som är att förutse även i framtiden. En sådan generell utformning av stödet skulle bli alltför dyrbar, dels därigenom att det skulle komma att utgå även till annan periodisk press än dagstidningar, t. ex. den kommersiella veekopressen, dels på grund av att huvuddelen av stödsumman skulle tillfalla de största och ekonomiskt mest bärkraftiga företagen. Vidare finner

utredningen att ett sådant stöd skulle fördelas mellan tidningarna på ett ojämnt och godtyckligt sätt, även i de fall då deras upplagestorlek och konkurrensläge vore identiska. Utredningen är dock medveten om att postavgifternas höjd spelar en icke obetydlig roll för de mindre tidningarna, såväl ekonomiskt som för deras möjligheter att nå sina abonnenter och därmed upprätthålla sina marknader.

Med hänsyn till distributionskostnadernas framträdande plats i tidningsekonomin och distributionsmöjligheternas ofta avgörande betydelse för konkurrensförhållandena på tidningsmarknaden vill utredningen likväl betona, att den vid sin följande diskussion av omfattningen av ett statligt tidningsstöd i andra former utgått från att en viss subventionering av pressen i form av icke kostnadstäckande postavgifter kommer att ske även fortsättningsvis. Utredningen anser det dessutom synnerligen angeläget, att den distributionservice som postverket lämnar till dagspressen inte låses fast vid nuvarande former. En förutsättningslös prövning av postverkets möjligheter att vidga denna service till distributionsformer, som f. n. inte förekommer, vore därför av stor betydelse. Exempel på en sådan utvidgning av servicen är att postverket åtminstone i vissa fall kunde åta sig utbärning av tidningar på utgivningsorten, då privat samdistribution mellan två eller flera tidningar av olika skäl inte befins möjlig att genomföra. Önskvärt vore även att möjligheterna till utökat distributionssamarbete mellan postverket och tidningarna undersöktes i samband med införandet av nya transportmedel och andra rationaliseringsåtgärder, varigenom postverkets kapacitet förstärks. Särskilt skulle det vara av värde, om pressens önskemål i fråga om utbärningen i större mån kunde tillgodoses. Åtgärder av denna typ skulle minska många tidningars distributionsproblem och undanröja väsentliga hinder för konkurrens på likartade villkor inom tidningsbranschen.

Vidare upptar utredningen frågan om *statlig stödannonsering*. Det antecknas, att två olika synpunkter framförts i detta sammanhang. Till en början har det förordats, att den statliga annonseringen i princip skulle placeras i samtliga dagstidningar oberoende av deras marknadstäckning för att därmed söka motverka annonsintäkternas ojämna fördelning. Vidare har det anförts, att staten borde väsentligt öka sin totala annonsering genom att betala för sådan text, som hittills införts som nyhetsmaterial av tidningarna. Utredningen redovisar uppgifter om den statliga annonseringens nuvarande omfattning och innehåll samt anför för egen del följande:

Den statliga annonseringen bör alltfört avgöras av effektivitetskriterier. Skulle det visa sig att tidningarna ändrar sin värdering av olika typer av material, så att det som nu införes såsom nyhetsmaterial inte längre kan bringas till allmänhetens kännedom utan att annonsering tillgripes, torde ökad annonsering bli en naturlig konsekvens av dessa kriterier. Utredningen har dock tyckt sig finna, att den statliga annonseringen i vissa fall sker utifrån en alltför snäv bedömning av allmänhetens informationsbehov. Ibland förekommer även en alltför schablonartad fördelning mellan olika annonsorgan (t. ex. så att kungörelseannonsering på en ort det ena året sker enbart i den ena ortstidningen och nästa år enbart i den andra ortstidningen).

Vidare synes det ofrånkomligt, att en statlig stödannonsering blir av ringa verkan i förhållande till kostnaden. Eftersom den med nödvändighet måste

fördelas lika över alla tidningsorgan, betyder det att stöd utgår till de stora och ekonomiskt bärkraftiga tidningarna i samma omfattning som de ekonomiskt och konkurrensmässigt svagt ställda företagen. För de allra minsta dagstidningarna, som redan nu i många fall har karaktären av annonsblad, innebär det dessutom ett kraftigt och föga motiverat stöd.

Om det kommersiella och/eller informativa syftet med den statliga annonseringen underordnas ett rent subventionsmoment får den otvivelaktigt karaktären av lätt maskerade statliga bidrag. Såväl tidningarna som samhället vore i så fall mera betjänta av att stödet direkt fick bidragets form, eftersom det för samma kostnad skulle kunna göras betydligt effektivare än om resurser måste tas i anspråk för framställning och reproduktion av omotiverade annonskampanjer. Av statens totala utgift torde endast en del komma att tillfalla tidningarna, emedan den också måste täcka kostnaderna för annonsernas framställning, sättning och tryckning samt pappersförbrukning.

Med hänsyn till de påtagliga praktiska och principiella problem, som en statlig stödannonsering skulle föranleda, anser utredningen att denna tanke bör avvisas. Samtidigt vill utredningen dock betona, att det inte ter sig givet, att den statliga annonseringens nuvarande fördelning mellan tidningsorgan är den mest effektiva. I vissa fall, där huvudsyftet med annonseringen är att nå varje medborgare med ifrågakrivande information (vilket måhända främst gäller annonsering av kampanjkaraktär), skulle en jämnare fördelning av annonsinsatsen mellan tidningarna kunna ge bättre resultat än om man endast använder de tidningar, som inom varje område har den största spridningen. Den avvägning mellan kostnader och informationsbehov, som därvid måste göras, ligger dock utanför utredningens kompetens.

Ytterligare har utredningen behandlat frågan om *statligt investeringsstöd*. Under hänvisning till vad tidigare anförts av tidningarnas ekonomiska situation och särskilt om att andratidningarna har en betydligt oförmånligare förmögenhetsstatus än övriga tidningar med synnerligen begränsat utrymme för självfinansiering av investeringar, uppställer utredningen frågan, om den statliga tidningspolitiken bör inriktas på att underlätta investeringar genom att tillhandahålla kapitalresurser, som minskar behovet av självfinansiering. Även här blir resultatet av utredningens överväganden negativt. Sammanfattningsvis anføres:

Utredningen har mot den bakgrunden övervägt möjligheten att skapa en särskild statlig utlåningsfond för tidningsbranschen. För att lånen från denna fond skall ha tillräcklig effekt torde de behöva ges så generösa villkor beträffande ränta och amorteringar, att de till sin ekonomiska innebörd kommer att stå direkta bidrag mycket nära. Även om en sådan konstruktion av lånen kunde anses befogad, uppstår dock det svårlösta problemet hur och av vem lånen skulle utdelas. Om lånen skall beviljas med sikte på att anpassa de statliga insatserna till behovet undgås inte en prövning från fall till fall, där möjligheter saknas att fastställa objektiva och enhetliga principer för stödets fördelning mellan företagen. Av skäl, som senare utvecklas (se avsnitt 7 och kap. 5) anser utredningen, att någon diskretionär prövning av statliga organ ej bör få förekomma vid fördelningen av tidningsstöd. Utredningen har inte heller bedömt det vara en framkomlig väg att tillskapa särskilda, från staten formellt fristående organ för att utföra

denna fördelning (se kap. 5). Av dessa skäl kan utredningen ej rekommendera införandet av särskilda statliga låneformer för stöd till tidningsföretagens investeringar.

Utredningens överväganden utmynnar slutligen i ett förord för *direkta statliga bidrag* till dagspressen. Olika möjligheter att konstruera ett sådant stöd diskuteras. Bl. a. avvisas möjligheten av ett särskilt bidrag till tidningarnas papperskostnader.

Utredningens förslag

Utredningens förslag till statligt presstöd, redovisat i betänkandets femte och sista kapitel, innebar i sina huvuddrag följande. Statens bidrag skulle fördelas mellan de politiska partierna i proportion till deras genomsnittliga andelar av röstetalen vid två på varandra följande ordinarie val till andra kammaren. Som villkor för bidrag skulle gälla, att vederbörande parti inrättat ett fristående organ i form av en stiftelse eller annan juridisk person med uppgift att fungera som partiets stödorganisation till tidningspressen. Mottagare av medel från dessa organisationer skulle vara utgivare av periodisk skrift. Kontroll av bidragsmedlens användning skulle ske för att tillse dels att mottagarna utgjordes av utgivare av periodisk skrift, dels att stödorganisationernas fonderade medel inte överskred visst belopp. Som lämpligt sammanlagt belopp för det statliga presstödet angavs 25 milj. kr. årligen.

Utredningen uttalade sympatier för tanken på ett allmänt stöd till de politiska partiernas opinionsbildande verksamhet. Från de utgångspunkter, som getts i direktiven, hade utredningen emellertid inte kunnat ta upp denna fråga till mera ingående behandling.

Särskilt yttrande

En ledamot anförde i ett särskilt yttrande till betänkandet i huvudsak, att han anslöt sig till förslaget om ett statligt presstöd med de politiska partierna som förmedlingsorgan men ansåg den lämpligaste lösningen vara, att ett allmänt stöd lämnades till partiernas verksamhet. Vid den fortsatta behandlingen av utredningens förslag borde det allvarligt övervägas att utvidga presstödet till att avse även annan verksamhet, som partierna bedriver i opinionsbildande syfte.

Reservation

I en reservation uttalade två ledamöter, att de av både principiella och praktiska skäl bestämt avvisade majoritetens förslag. I stället förordade dessa ledamöter, att staten skulle genom generellt verkande åtgärder söka skapa och vidmakthålla ett pressvänligt klimat. Detta förslag utvecklades vidare sålunda:

Frågan om postverkets tidningstaxor och service intar här en förstarangsplats. Genom lämpligt avvägda taxor har det allmänna betydande möjligheter att underlätta tidningarnas verksamhet och befordra den konkurrens på tidningsmarknaden som eftersträvas. Hos landsortstidningarna uppgår i dag distributionskostnaderna till ungefär 18—19 procent av de totala kostnaderna. I den mån postverket vore berett att bygga ut sin service på ett sätt som bättre passade tidningarna, skulle en växande andel av upplagorna kunna distribueras via postverket. Det hade varit önskvärt att tiden medgivit en mera djupgående undersökning av de problem som i dag råder i förhållandet mellan postverket och tidningspressen. Enligt vår mening hade det bl. a. varit naturligt att närmare undersöka frågan om det underskott på 35 milj. kr. som enligt postverkets bedömning föreligger i tidningsrörelsen och vars existens vi för vår del starkt ifrågasätter.

En betydande del av den information om statliga och kommunala åtgärder som förekommer i tidningarna sker i form av s. k. textreklam, en informationsverksamhet som egentligen borde hänvisas till tidningarnas annonsidor. Om utredningens majoritet önskat tillföra tidningspressen ett generellt verkande stöd hade det här funnits ett rikt fält för positiva åtgärder. En annonsering av detta slag skulle bl. a. innebära ett relativt sett starkare stöd för andratidningarna. Som prov på den annonsering det gäller behöver bara nämnas sådana ämnen som information om trafikfrågor, ändrade lagar, skolväsende, hälso- och sjukvård m. m. Listan på lämpliga informationsåtgärder i annonsens form skulle kunna göras lång.

Det har inte sällan visat sig svårt för tidningsföretagen att erhålla lån för långfristiga investeringar. Det finns därför skäl för statsmakterna att överväga åtgärder i syfte att förbättra företagens möjligheter att täcka sina behov av långfristigt kapital t. ex. genom en statlig lånefond. Tidningsföretagen skulle därmed erbjudas samma tillgång till krediter som f. n. gäller för en del andra företag och näringsgrenar.

Inom området för forskning och utbildning har statsmakterna speciella möjligheter att göra en insats till tidningarnas fromma. Staten borde exempelvis kunna stödja tidningsteknisk forskning, en forskningsgren som är svagt utvecklad här i landet. Överhuvudtaget vore det av mycket stort värde för tidningspressen om statsmakterna ville ägna fortlöpande och ökad uppmärksamhet åt frågorna om forskning och utbildning rörande journalistik, reklam och tidningsteknik.

Reservanterna riktade även viss kritik mot det genomförda utredningsarbetet och framhöll bl. a., att en särskild undersökning av andratidningarnas marknadsmässiga förutsättningar bort utföras.

Remissyttranden över pressutredningens betänkande

Remissinstanser

Över pressutredningens betänkande inhämtades remissyttranden av hovrätten över Skåne och Blekinge, statskontoret, poststyrelsen, ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor, Svenska Tidningsutgivareföreningen, Publicistklubben, Landsorganisationen, Svenska Arbetsgivareföreningen och Tjänstemännens Centralorganisation.

Ställningstaganden till utredningens förslag

Utredningens förslag om statsstöd åt pressen via de politiska partierna avstyrktes av *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor*, *Svenska Tidningsutgivareföreningen*, *Publicistklubben*, *Svenska Arbetsgivareföreningen* och *Tjänstemännens Centralorganisation*.

Statskontoret fann sig icke böra ingå på bedömning av betänkandet från andra än rent tekniska synpunkter. *Poststyrelsen* behandlade i sitt yttrande endast frågor av betydelse för postverket.

Landsorganisationen förordade, med instämmande i det principiella resonemang i det särskilda yttrandet till betänkandet, att anslag för upplysningsändamål skulle ges direkt till de politiska partierna och fördelas efter de regler utredningen föreslagit. Samma mening uttalades av *två styrelseledamöter i Svenska Tidningsutgivareföreningen*. Det bör i anslutning härtill antecknas att *Tjänstemännens Centralorganisation* uttalade, att partistödsfrågan var av den arten och storleksordningen, att den borde bli föremål för en särskild utredning före ett ställningstagande. Vissa möjligheter att lösa en del av dagspressens ekonomiska problem syntes finnas på den angivna vägen, men frågan om motsvarande stöd åt ej partibundna tidningar skulle kvarstå.

En mera positiv inställning till utredningens förslag framkom i ett reservationsvis avgivet yttrande av *två styrelseledamöter i Publicistklubben*, vilka dock ej uttryckligen tillstyrkte förslaget. I yttrandet förordades kompletterande utredning om former för stöd till tidningar, som inte företräder i riksdagen representerade partier.

Med hänsyn till att utredningens förslag inte är aktuellt i förevarande ärende, torde en närmare redogörelse för yttrandenas innehåll i denna del inte vara påkallad. Det synes tillräckligt att här anteckna, att huvudinvändningarna avsåg anknytningen till de politiska partierna, farhågor för pressens frihet samt betänkligheter mot direkta ingripanden från statens sida i tidningarnas konkurrensförhållanden. Sistnämnda betänkligheter stöddes i ett par yttranden bl. a. på tryckfrihetsrättsliga resonemang.

Uttalanden om utredningens undersökningar och bedömningar

Av visst intresse i förevarande sammanhang torde vara remissinstansernas uttalanden om utredningens undersökningar och allmänna bedömningar.

Hovrätten över Skåne och Blekinge riktade skarp kritik mot de verkställda undersökningarna och de slutsatser utredningen dragit av desamma. Huvudpunkterna i kritiken var följande. Den ekonomiska analysen var enligt hovrättens mening ofullständig. Inte heller kunde hovrätten godta utredningens resonemang om konkurrensförhållandenas avgörande vikt som orsak till efterkrigstidens tidningsnedläggningar, särskilt inte resonemang om den s. k. upplagespiralen vilket utgjorde en stark förenkling och inte

kunde förklara utvecklingen. Vidare innebar det en icke godtagbar schematisering då utredningen utan nämnvärda modifikationer lagt de inom tidningsstatistiken gängse tidningsområdena till grund för sin bestämning av konkurrensområden. Vid sin analys borde utredningen vidare ha beaktat tidningsorganens individuella karaktär och även ställt de inträffade förändringarna i relation till andra informationsmöjligheter.

Hovrätten kunde inte heller ansluta sig till utredningens framtidsbedömning. I denna del anfördes i yttrandet:

Hovrätten kan icke dela utredningens uppfattning att de undersökningar som utredningen låtit utföra ger anledning till allvarliga farhågor för den framtida utvecklingen, farhågor som främst skulle gälla möjligheterna att på litet längre sikt bibehålla konkurrensen på tidningsmarknaden och en för den demokratiska åsiktsbildningen nödvändig mångsidighet i pressens politiska sammansättning. Den hittillsvarande tidningsnedläggelsen har, bortsett från ett fåtal mera speciella fall, gått ut över en lång rad utpräglade småtidningar. Varken det förhållandet att i några fall tidningar med större upplaga har nedlagts eller den omständigheten att det allttjämt finns en del utpräglade småtidningar kvar, i allmänhet med begränsat antal utgivningsdagar under veckan, utgör något bevis för utredningens påstående att man måste hysa allvarliga farhågor för varje tidning som intar en andraposition i sin utgivningsort. I brist på en fullständig utredning synes det rimligare att anta att det finns ett visst jämviktsläge i fråga om upplagens storlek, ovanför vilket tidningen har goda möjligheter att fortbestå även i positionen som andratidning. De tidningar som man med ett sådant betraktelsesätt har anledning att räkna med för framtiden representerar ett så mångsidigt urval, även partipolitiskt, att det icke ur opinionsfrihetens synpunkt är påkallat att vidtaga så drastiska åtgärder från statens sida som utredningens förslag innebär.

Även om man skulle anse ett behov av åtgärder vara ådagalagt, kunde man enligt hovrättens mening inte godtaga utredningens förslag till riktlinjer för statens tidningspolitik. Det framhölls, att betänkandet innehöll motsägelser och inte gav klarhet om i vad mån syftet skulle vara att stödja sviktande andratidningar eller att driva fram riks- och länstidningar till bärkraftiga företag. Vilket som än skulle vara ändamålet innehöll emellertid förslaget enligt hovrättens mening inga garantier för att det skulle fullföljas och förverkligas.

Även *statskontoret* understryker vikten av att syftet med en statlig presspolitik klart anges och påpekar samma oklarhet härvidlag i betänkandet, som anmärkts av hovrätten. Statskontoret ville ifrågasätta, om icke ytterligare överväganden borde påkallas beträffande den tänkta stödverksamhetens utformning. En primär fråga syntes vara, om inte en statlig stödgivning borde inriktas på mera direkta åtgärder, syftande till en rationalisering av tidningsföretagen. Utredningen hade enligt verkets mening inte styrkt sin slutsats, att utrymmet för kostnadsnedskärningen hos andratidningarna måste antas vara ytterst begränsad. Vissa förhållanden, som angetts i utred-

ningsmaterialet, syntes tala för att rationaliseringsinsatsen skulle kunna få effekt. En kompletterande undersökning av dessa frågor förordades.

Svenska Tidningsutgivareföreningen uttalade, att åtskilligt intressant material hade förebragts men att det framstod som en allvarlig brist att det samma inte diskuterats med företrädare för pressen och dess organisationer. En svaghet bestod enligt föreningens uppfattning i att det saknades en mera ingående diskussion av pressens dittillsvarande utveckling. En fördjupad analys därav hade bort ske, med hänsyn tagen till den förändrade samhällsbilden, allmänhetens nya levnadsvanor, den ökade fritiden och de starkt expanderande etermedia. Mot en sådan bakgrund hade koncentrationsprocessen i svensk press — vilken inleddes redan på 1920-talet och inte som i betänkandet anförts på 1950-talet och som hade motsvarigheter både i andra länders press och inom andra områden av näringslivet — kunnat förklaras på ett mera differentierat sätt. Föreningen kunde inte heller ansluta sig till utredningens bedömning av dagsläget och framtidsutsikterna. I denna del anfördes:

I sin beskrivning av koncentrationsprocessen inom svensk tidningspress har utredningen vidare på ett enligt TU:s mening ensidigt sätt framhållit och överbetonat »riskerna för en kraftig beskärning av den politiska åsiktsbildningens mångsidighet». Man torde omöjligen kunna göra gällande att de enskilda medborgarnas möjligheter att på ett lättillgängligt sätt få del av både nyheter och värderande kommentarer har minskat under det senaste decenniet. Tvärtom kan man med skäl hävda motsatsen. Ingen kan bestrida att dagstidningarna, vilken uppfattning de än företräder, ger ett växande utrymme för saklig information om olika meningsriktningars ståndpunkter och ställningstaganden. Vidare spelar de olika folkrörelsernas och intresseorganisationernas tidskrifter en väsentlig roll som ett värdefullt komplement vid opinionsbildningen på olika områden. I kanske ännu högre grad gäller detta om radion och televisionen, som inte bara har möjlighet utan även skyldighet att ge uttryck för skilda opinioner och värderingar. Om man sålunda sätter in dagspressens opinionsbildande funktion i ett större mediasammanhang, erhåller man en mer realistisk bild av den aktuella situationen på detta område. Enligt TU:s mening är detta ägnat att minska farhågorna för en tilltagande monopolisering av opinionsbildningen.

Landsorganisationen anmärkte, att pressutredningen avstått från att skildra den strukturella utvecklingen av dagspressen i andra länder och nöjt sig med summariska och ofullständiga uppgifter när det gällt att ta reda på vilka särskilda förmåner dagspressen tillförsäkrats genom statsmakterna. Betänkandet gjorde därför knappast klart för läsaren hur allvarlig den internationella presskrisen är. LO lämnade i sitt yttrande en kortfattad framställning av utvecklingen i USA och Västeuropa. Beträffande den svenska pressituationen anfördes därefter, att vårt land nått ett gott stycke på vägen mot lokala tidningsmonopol, om än inte lika långt som vissa andra västliga demokratier. LO anslöt sig till utredningens allmänna bedömning och uttalade, att slutomdömet om den lokala tidningskonkurren-

sen i vårt land måste bli, att en normal och från demokratisk synpunkt tillräckligt effektiv konkurrens förekommer endast inom begränsade delar av landet. Det betonades, att då LO tillstyrkt ett allmänt partistöd, detta väsentligen motiverats med hänsyn till dagspressens betryckta läge.

Tjänstemännens Centralorganisation uttalade på anförda skäl, att den målsättning som utredningen angett knappast kunde uppnås genom de föreslagna åtgärderna, och påpekade bl. a., att frågan om vad som avgör valet av tidning för annonsering, främst den lokala annonseringen, inte blivit tillfredsställande klarlagd.

Svenska Arbetsgivareföreningen uttalade i sitt yttrande, att man, oavsett hur ett statligt stöd till pressen utformas, knappast kan undvika att tidningsdöden i viss utsträckning fortsätter. Utredningen hade enligt SAF inte visat, att någon fara för den fria opinionsbildningen skulle uppstå därigenom.

Uttalanden om andra möjligheter till åtgärder

Vad som med hänsyn till motionernas innehåll i första hand är av intresse i detta sammanhang är remissinstansernas uttalanden om andra möjligheter till åtgärder från statens sida för att stödja pressen än ett sådant bidragssystem som utredningen förordat. Samtliga remissinstanser har yttrat sig härom. De utförligaste resonemangen återfinns i yttrandena från Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU) och Landsorganisationen (LO).

Svenska Tidningsutgivareföreningen. I fråga om *den indirekta beskattningen* vänder sig TU till en början mot uppfattningen, att frånvaron av omsättningsskatt på dagstidningar skulle innebära en subvention, som växer med tidningsföretagens omsättning. Med ett sådant synsätt skulle enligt TU en hel rad varor och framför allt tjänster i vårt samhälle få betraktas som subventionerade, bl. a. de tjänster som tillhandahålls av radion och televisionen. TU hänvisar i övrigt till sitt (enhälliga) remissyttrande över skatteberedningens betänkande, vari hemställts, att pressen skulle undantagas från den föreslagna mervärdeskatten, när denna skulle kunna på ett avgörande sätt minska pressens redan starkt försämrade möjligheter att fullgöra sina centrala samhällsuppgifter.

I ett längre avsnitt i yttrandet med rubriken *generella åtgärder* diskuterar TU därefter andra möjliga åtgärder från statens sida. Härtill bör till en början antecknas att *reservanterna ansluter sig* till vad majoriteten anför. De uttalar sålunda:

När det gäller generella åtgärder av olika slag delar vi i huvudsak styrelsemajoritetens mening. Vår erfarenhetsmässigt grundade uppfattning är att de är nödvändiga om man skall kunna bevara en fri och mångsidig dagspress i vårt land. Pressutredningen anser visserligen att nuvarande pressfrämjande insatser från samhället bör bestå, men finner att en ytterligare utbyggnad av generella åtgärder icke kommer att vara tillräckligt verk-

ningsfull för att bibehålla ens den mångsidighet, som nu kännetecknar den svenska dagspressen. Vi anser tvärtom att en sådan utbyggnad är nödvändig för att skapa en bättre marknadssituation för »andratidningar» och mindre tidningar. Åtgärderna bör med pressens egen medverkan kunna utformas så att nyssnämnda syfte vinnes utan att strukturrationalisering av tidningsbranschen hindras.

Vi instämmer därför i stort i styrelsens uttalande om generella åtgärder och tillstyrker dess förslag om nya utredningar rörande samhällelig annonsering, utökat distributionssamarbete mellan postverket och tidningar m. fl. åtgärder.

Vi är emellertid på det klara med att det i många fall är fråga om åtgärder på längre sikt. Vi delar därför pressutredningens uppfattning att därutöver andra indirekta åtgärder är nödvändiga.

I yttrandet upptar TU först frågan om *statens ansvar för medborgarnas information*. TU anför, att stat och kommun bör på samma villkor, som gäller för enskilda personer, företag och organisationer, i helt annan utsträckning än nu använda sig av annonsering i pressen för sin informationsverksamhet. Vidare hänvisas till allmänna beredningsutskottets utlåtande 1965: 28, för vilket en redogörelse lämnas nedan. Pressutredningens betänkande uppvisar enligt TU:s åsikt i denna del en besvärande brist på klara distinktioner; hela det mångfacetterade problemkomplexet har gjorts till föremål för en ytterst summarisk och föga fruktbar analys. Det är TU:s bestämda mening, att en kompletterande expertutredning bör verkställas i syfte att visa i vilken form stat och kommun kan annonsvägen fylla sin informationsplikt gentemot medborgarna.

Närmast upptar TU frågorna om *pressens postavgifter och postens pressservice*. Det anföres, att TU inte kan vitsorda det underskott, som enligt postverkets uppskattning föreligger i dess tidningsrörelse. Innan pågående undersökningar av postverkets kostnader slutförts, är det enligt TU för tidigt att hysa en bestämd mening om storleken av de särskilda kostnader, som tidningsrörelsen kan anses åsamka postverket. Vidare uttalar sig TU för ökade serviceåtaganden från postens sida.

Vidare anför TU, att *teletaxorna* bort beaktas vid en genomgång av på vilka områden statliga överväganden i en för pressen positiv riktning bör aktualiseras. Utredningen borde ha belyst dels gällande avgiftsnormer och aktuell trafikvolym, dels hur TT:s och olika tidningskategoriers telekostnader i dag fördelar sig, dels vilka taxejusterings som skulle kunna övervägas.

I det följande vänder sig TU mot utredningens avvisande hållning till *statligt investeringsstöd* till pressen. Med hänsyn till de betydande investeringsbehov i fråga om särskilt fastigheter och tryckerimaskiner, som kan beräknas uppkomma under den närmaste tioårsperioden, är det enligt TU:s uppfattning fullt motiverat att genom en statlig investeringsfond förbättra tidningsföretagens tillgång till garantilån med särskilt långfristig amorte-

ringstid. TU förklarar sig inse, att vissa problem kan uppkomma i fråga om den kreditbedömning, som därvid skulle aktualiseras, men anser att utredningen överdrivit farhågorna.

Slutligen upptar TU:s yttrande ett flertal spørsmål rörande *forskning och utbildning* inom pressens område. TU betonar till en början, att forskning framstår som en avgörande förutsättning för en snabb expansion för tidningsföretagen liksom för övriga delar av näringslivet. Sålunda råder ingen tvekan om att särskilt de mindre och medelstora tidningsföretager skulle ha väsentlig nytta av ett tidningstekniskt forskningsinstitut, statligt finansierat men med en organisationsform som möjliggör ett reellt inflytande från pressens sida på programsättningen. Vid ett sådant skulle även med fördel kunna inrättas en institution som helt ägnar sig åt opartisk, praktisk rådgivning till tidningsföretagen i maskin- och metodfrågor. Vidare understryker TU vikten av ökad forskning rörande effekten av tidningsannonsering. Bland aktuella utbildningsfrågor framhåller TU särskilt utbildning av försäljningspersonal och fortbildning av journalister. Bl. a. bör Institutet för högre reklamutbildning ges ökade resurser och den pressägda Stiftelsen Pressinstitutet tillerkännas statsbidrag till sin verksamhet. Slutligen framhåller TU, under hänvisning till ett riksdagsuttalande år 1964, att myndigheterna bör tillse att medel finns tillgängliga för inköp av tidningar till skolorna.

Sammanfattningsvis hemställdes *dels* om sådana i yttrandet angivna åtgärder, som på ett generellt verkande sätt skulle underlätta för tidningspressen att fullgöra sina samhällsviktiga uppgifter, *dels* om en särskild utredning för att skyndsamt utreda och framlägga förslag om formerna för en vidgad statlig och kommunal annonsering i informativt syfte.

Landsorganisationen. I LO:s yttrande upptas först frågan om distributionsfrämjande åtgärder. LO förordar, att frågan om statliga åtgärder beträffande kommunikationsverkens taxor samt motsvarande kostnader för transporter i egen eller enskilda företags regi i syfte att förbilliga och effektivisera distributionen av dagstidningar — och andra publikationer av intresse i detta sammanhang — blir föremål för särskild utredning.

Närmast behandlas *åtgärder för främjande av tidningsläsning och tidningsstudier*. LO föreslår, att frågorna om tillhandahållande av tidningar inom sjuk- och socialvården och om främjande av läsning och studier av tidningar inom skolan blir föremål för övervägande inom behöriga instanser.

I fråga om *forskning och utbildning* citerar LO till en början vad de båda reservanterna anfört därom i sitt ovan återgivna yttrande. Med principiellt instämmande i detta uttalande vill LO förordna tillsättande av ett pressens utbildnings- och forskningsråd med rejäla årliga anslag. Rådet borde sammansättas av representanter för universitets- och skolväsen, för

de inom branschen verksamma arbetsmarknadsparterna samt för andra fristående pressinstitutioner. Viss del av forsknings- och utbildningsverksamheten torde kunna samordnas med motsvarande verksamhet för radio och TV.

I fråga om *statligt kreditstöd* till pressen anföres i yttrandet, att man inom LO är medveten om att frågan om inrättande av ett statligt kreditinstitut eller skapande av andra former för statligt kreditstöd till pressen är svårlöst, inte minst med hänsyn till storleken av de investeringar det här kan gälla liksom till branschens utsatta läge i allmänhet. LO anser emellertid att denna fråga, som har väsentlig ekonomisk betydelse för pressen, bör bli föremål för fortsatt övervägande från statsmakernas sida.

Närmast behandlas frågan om utökad *offentlig annonsering* i dagspressen. LO anser av många skäl motiverat, att det offentliga väsentligt ökar denna annonsering. Den kan utgöra ett led i den offentliga arbetsmarknads- och bostadspolitik; i annonsens form kan det allmänna meddela råd i hälso- och uppfostringsfrågor och lämna upplysningar om den enskilde medborgarens rättigheter och skyldigheter i olika situationer. Särskilda annonsanslag måste upptas i statsbudgeten, om en praktisk lösning skall nås inom rimlig tid. I enlighet med det sagda förordar LO, att frågan om omfattningen och formerna för en utökad offentlig annonsering i dagspressen — och viss annan därmed jämförlig press — blir föremål för skyndsamt utredning.

I yttrandet understryks särskilt, att LO finner det naturligt, om statsmakterna uppställer som villkor för vissa av de sålunda angivna stödåtgärderna, t. ex. beträffande distributionen, forskning och utökad offentlig annonsering, att de företag, som kan beröras därav, förklarar sig beredda till fortsatt och utökad samverkan i fråga om samdistribution, utbyte av tekniska och andra erfarenheter, inbördes kostnadsfri förmedling av annonser etc. i syfte att ge det statliga stödet största möjliga effekt.

Slutligen anför LO om *den indirekta beskattningen*, att LO i sitt remissyttrande över skatteberedningens betänkande avstyrkte mervärdeskatt för dagspressens del. Ytterligare argument för denna ståndpunkt har tillhandahållits av pressutredningen.

Övriga remissinstanser. Även i de övriga yttrandena upptas spörsmålet om alternativa stödåtgärder om än väsentligt mera kortfattat. Sålunda anför *Tjänstemännens Centralorganisation* följande:

I fråga om *postavgifterna* finner TCO det naturligt att samhället denna väg ger tidningarna ett stöd. Detta stöd bör dock inte drabba postverkets ekonomi utan borde som ett särskilt anslag från riksdagen ställas till postverkets förfogande. I fråga om befrielse från *omsättningsskatt* har TCO i yttrande över allmänna skatteberedningens förslag uttalat att den där föreslagna mervärdeskatten bör tas ut även för tidningar och tidskrifter. Denna uppfattning finner TCO inte anledning att i detta sammanhang frånga.

I utredningen diskuteras också andra åtgärder av generell natur i syfte

att underlätta pressens verksamhet. Bl. a. pekas på möjligheten av en mera omfattande *annonsering från statens och kommunernas sida*. Detta skulle innebära att en stor del av det material, som kommer från offentliga myndigheter och nu införs i tidningarna utan kostnad, i fortsättningen skulle betraktas som annonsmaterial. Vilken ekonomisk betydelse detta skulle få för skilda tidningsföretag är svårt att uttala sig om, men allmänt sett skulle pressen som helhet få en förbättrad ekonomisk situation. Andra insatser i samma syfte kan vara en allmän *subventionering av en viss mängd papper, kreditmöjligheter etc.* TCO kan dock för sin del inte ta ställning till dessa frågor, innan en utredning närmare redovisat hur åtgärderna skulle utformas och vilken effekt de kunde tänkas få för att motverka den s. k. tidningsdöden. I det sammanhanget vill TCO också betona att stöd i den ena eller andra formen givetvis inte får tas till intäkt för att på olika sätt försöka påverka tidningsredaktionerna att opinionsmässigt verka i viss riktning.

Svenska Arbetsgivareföreningen uttalar i korthet, att det bör vara möjligt att åstadkomma ett pressvänligare klimat, och hänvisar till vad reservanterna i utredningen utvecklat. Sådana generella stödformer, som där diskuteras, anför SAF, gynnar även tidningar i svag ekonomisk situation och bidrar till att vidmakthålla valfrihet på tidningsmarknaden utan att åstadkomma för svenska förhållanden unika ingripanden i konkurrensförhållandena.

Publicistklubben uttalar, att det är av största vikt att staten genom generella stödformer skapar ett pressvänligt klimat. I yttrandet anföres härom närmare bl. a. följande:

Enlig utredningen skulle icke enbart dagstidningar utan även annan press kunna erhålla subsidier. PK:s styrelse finner det riktigt att vid utformningen av statliga stödåtgärder även icke-dagstidningars situation beaktas. Sälunda vill vi framhålla att en fortsatt lågtaxepolitik beträffande *postavgifterna* gagnar i hög grad pressen, inte minst gäller detta spridningen av de »utifrån» kommande riks- och länsstidningarna, som utgör komplementläsning till det ordinarie, lokala tidningsbeståndet. PK:s styrelse vill också fästa uppmärksamheten på ett av utredningen framfört förslag att postverket skulle vidga sin service med nya distributionsformer, särskilt utbärning av tidningar på utgivningsorten, då privat samdistribution icke är möjlig att genomföra.

En betydelsefull stödform är, menar PK:s styrelse, om ett särskilt *låneinstitut* kunde upprättas för att hjälpa de små och kapitalsvaga tidningarna att bekosta dyrbara nyinvesteringar, dels bistå med krediter för att täcka rörelseförluster under tillfälliga krisperioder. — — — Sammanfattningsvis är många tidningsföretag i behov av teknisk utrustning och rationalisering. Enligt vad utredningen själv påpekar kan »kreditgarantier knappast — — — komma till användning för de tidningsföretag vilkas lånebehov är störst».

Trots detta avvisar utredningen såväl en statlig utlåningsfond för tidningsbranschen som ett från staten fristående organ med uppgift att lånevägen stödja pressen. PK:s styrelse vill i strid med utredningen framhålla att det finns ett stort behov av ett dylikt institut.

En ytterligare *befrielse från omsättningskatt* gällande periodiska publi-

kationer med påtagliga inslag av politisk och kulturell information och opinionsbildning skulle kunna locka en del av den befintliga veckopressen att öka det seriösa innehållet: eventuellt också sporra till nystartande av politiska veckotidningar, till gagn för den fria debatten i landet.

Beträffande *den statliga och kommunala annonseringen* och det i diskussionen framförda förslaget om att pressen skulle få betalt för publicering av statliga och kommunala meddelanden av olika slag finner PK:s styrelse att dessa möjligheter bör noga övervägas. Utredningen avslår dem med bl. a. motiveringen att de lätt får karaktären av maskerade statliga bidrag. Detta argument anser vi sakna relevans i jämförelse med de öppna bidrag som utredningen i stället föreslår.

Hovrätten över Skåne och Blekinge antecknar, att ett stort antal tänkbara åtgärder för att skapa ett generellt ekonomiskt stöd åt tidningspressen har nämnts i betänkandet och i den offentliga debatten i anslutning till dess publicerande. Hovrätten anser sig inte ha anledning att ingå på en närmare granskning av de förslag härom som förekommit utan inskränker sig till vissa mera allmänna anmärkningar. Bl. a. anföres följande:

Det torde blott finnas anledning framhålla att, eftersom den huvudfråga utredningen haft att syssla med är de risker som kan uppkomma för opinionsbildningens frihet och därmed för det demokratiska samhällsskicket och det samtidigt synes vara ofrånkomligt att de ekonomiska krafterna i samhället leder till en viss begränsning av tidningspressens mångstämmighet, åtgärderna bör inriktas på att främja spridningen av information och debatt i samhällseliga och kulturella frågor. En åtgärd av denna typ är att genom *statlig prenumerat* på tidningar för distribution inom förvaltningen och till bibliotek, läroanstalter, sjukhus och liknande inrättningar främja spridningen av tidningar. Indirekt blir därigenom också önskemålet om ekonomiskt stöd åt tidningspressen tillgodosett. I viss mån kan åtgärder av detta slag sägas vara viktigare än de förslag kommittén övervägt — — —. Vid de skolreformer som har varit aktuella under de senaste årtiondena har det betraktats som en angelägen uppgift för den nya *skolan* att stärka och utveckla elevernas förmåga till en kritisk bedömning av händelser och förhållanden i samtiden. Ett självklart led däri är att eleverna i skolan på lämpligt åldersstadium skall lära känna den svenska dagspressen och viktigare delar av veckopressen samt förvärva en viss vana att sätta sig in i olika meningssyftningar i aktuella frågor. Även utanför skolan bör en sådan breddning av samhällsdebatten eftersträvas. Det naturliga instrumentet för att främja detta syfte ligger i *biblioteksväsendet*. — — —

Ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor uttalar, att det torde kunna diskuteras om en utbyggnad av det ekonomiska stödet till pressen i nuvarande läge över huvud skall ske. Om åtgärder av sådan innebörd skall företagas är från konkurrenssynpunkt ett ökat statligt investeringsstöd och andra generellt verkande stödformer enligt ombudsmannens uppfattning otvivelaktigt att föredra framför det av utredningen föreslagna stödet.

Statskontoret upptar i sitt yttrande frågorna om statligt investeringsstöd och om ökad samhällsinformation genom pressen. Där om anföres bl. a. följande:

En fråga som nära sammanhänger med direkta rationaliseringsfrämjande åtgärder och som även behandlats av utredningen, är frågan om *statligt investeringsstöd* genom kreditgarantier eller lån ur en särskild lånefond. De skäl utredningen anför mot en statlig utlåningsverksamhet, kan statskontoret icke finna bärande. Redan nu förekommer statlig långivning till enskild företagsverksamhet på olika områden inom samhället. I åtskilliga fall har vid sådan utlåning medgivits ränte- och amorteringsfrihet tills vidare. Den omständigheten, att sådana lån blir bidragen lika, bör därför i och för sig icke hindra en tillämpning på förevarande område.

Den möjligheten torde även kunna övervägas att begränsa statens stöd i investeringssyfte till att avse visst eller vissa slag av investeringar t. ex. för förnyelse av tryckeriutrustningen, varvid den statliga insatsen skulle kunna äga rum i form av lån.

Ytterligare ett spörsmål må beröras, nämligen frågan i vilken utsträckning tidningsbranschen och då i första hand de mindre bärkraftiga tidningarna skulle kunna erhålla stöd genom att *staten i ökad omfattning utnyttjar pressen som medium för sin informationsverksamhet*. Ämbetsverket, som för närvarande enligt Kungl. Maj:ts uppdrag utreder frågan om den statliga publikationsverksamhetens finansiering och som i samband därmed kommer att behandla väsentliga delar av den statliga informationsverksamheten, vill i detta hänseende anföra följande.

Statens behov av att informera allmänheten torde enligt statskontorets mening komma att bli allt större och kräva ökade insatser från statsverkets sida. Utökningen av statens verksamhet och beslut om nya förpliktelser och nya rättigheter för den enskilde medborgaren synes sålunda öka behovet av mer systematiskt bedriven statlig information. Likaså kan det uppkomma behov av orientering och vägledning från statens sida genom de väsentliga förändringar som statsverksamheten genomgår. — — — —

Om staten aktiverar sin informationsverksamhet och i ökad omfattning lämnar ersättning till tidningarna för deras förmedling av nyheter från statsförvaltningen och deras information om statens verksamhet över huvud taget, är det möjligt att statens ekonomiska tillskott till tidningspressen kommer att uppgå till belopp av samma storleksordning som den utredningen föreslagit.

För att en utökad statlig publiceringsverksamhet även skall komma andratidningar tillgodo, torde det dock i detta speciella fall vara nödvändigt att på något sätt övervaka hur ersättningen fördelas mellan olika tidningar. Vid ställningstagandet i denna komplicerade fråga torde böra beaktas vad statskontoret i sin undersökning kan komma att förorda med avseende på organisationen av den statliga publiceringsverksamheten.

Poststyrelsen slutligen uppehåller sig naturligen vid postavgifterna och postverkets allmänna servicemöjligheter. Det utvecklas utförligt, att tidningsrörelsen fortlöpande medför ett betydande underskott vilket för närvarande måste täckas genom andra rörelsegrenar. Om staten även fortsättningsvis skall lämna stöd åt pressen genom icke kostnadstäckande postavgifter, är det enligt styrelsens uppfattning nödvändigt, att statsverket bereder postverket ersättning därför genom ett särskilt anslag. I anslutning till uttalandena i betänkandet om en utökad distributionsservice uttalas i yttrandet att önskemålen därom ligger i linje med styrelsens allmänna upp-

fattning att verket som ett distributionsföretag i allmän ägo bör eftersträva att erbjuda näringslivet och allmänheten all den service, som verket på grund av sin landsomfattande organisation och speciella struktur i övrigt har särskilda förutsättningar att lämna. Styrelsen är därför beredd att överväga en utökning av servicen gentemot tidningarna. Om detta eftersträvas av statsmakterna, bör det ankomma på postverket och tidningarna att gemensamt undersöka förutsättningarna. Därvid bör även uppmärksammas tidningarnas möjligheter att själva genomföra en ändamålsenlig samordning av distributionen. Det är emellertid enligt styrelsens mening uppenbart, att en utvidgning av postverkets åtaganden inte kan prövas, innan frågan om kostnadstäckningen i tidningsrörelsen fått en definitiv och för verket acceptabel lösning.

Beslutet om allmänt partistöd

Pressutredningens förslag om statligt presstöd har inte förverkligats. I stället fattades under höstsessionen av 1965 års riksdag beslut om statsbidrag till de politiska partiernas opinionsbildande verksamhet.

I propositionen 1965:174 om partistödet lämnades en kort redogörelse för pressutredningens betänkande samt uppgift om hörda remissinstanser och om LO:s och TCO:s uttalanden angående allmänt partistöd. Departementschefen anförde bl. a. följande, efter att ha omnämnt tidigare förslag och synpunkter i fråga om partistöd:

Även i anslutning till pressutredningen har frågan om ett direkt partistöd kommit upp till diskussion. En ledamot av utredningen har förordat att bindningen till pressändamål i utredningsförslaget slopas och att statsstödet utvidgas till att avse all verksamhet som de bidragsberättigade partierna bedriver i opinionsbildande syfte. Denna rekommendation har biträtts bl. a. av LO i dess remissyttrande.

Övervägande skäl talar för att man nu bör införa ett system för fortlöpande statligt stöd till politiska partiers reguljära verksamhet. En i den offentliga debatten ofta återopad synpunkt till förmån för statsbidrag till de politiska partierna är att man genom ett sådant system kan förebygga att partierna, för att få en ekonomisk grund för sin informations- och åsiktsbildande verksamhet, ställer sig i beroende av enskilda bidragsgivare. Det brukar också framhållas, att statliga bidrag kan motverka ojämnheten och otillräckligheten i partiernas inkomster och förbättra partiernas möjligheter att kontinuerligt hålla kontakt med väljarna. — — —

Ett allmänt partistöd erbjuder de bästa möjligheterna att tillgodose beaktansvärda synpunkter och önskemål, som framkommit i den offentliga debatten och i motioner i riksdagen. Det har framför allt den fördelen att partierna, som bär ett väsentligt ansvar för att väljarkåren blir ordentligt insatt i samhälleliga frågor och olika sätt att bedöma dem, får frihet att välja de former och vägar för sin informativa och opinionsbildande verksamhet, som de anser för ändamålet tjänligast. En annan fördel är att det inte kräver någon offentlig insyn i partiernas verksamhet eller någon statlig kontroll av hur bidragsmedlen används.

Pressfrågorna berördes inte vidare i propositionen och upptogs inte heller i konstitutionsutskottets utlåtande 1965: 44 i ärendet.

Partistödsbeslutet innebär, som ovan nämnts, att statsbidrag lämnas till partiernas opinionsbildande verksamhet utan närmare angivande av ändamålet. Någon statlig kontroll av hur mottagna medel används skall inte förekomma. Det står alltså partierna fritt att disponera erhållna belopp för pressändamål eller för andra behov, allt efter gottfinnande.

Allmänna beredningsutskottets utlåtanden 1965:28 och 1966:9

I en motion vid 1965 års riksdag hemställdes, att den statliga informationsverksamheten, dess omfattning, inriktning och utformning, måtte bli föremål för en skyndsam utredning. Allmänna beredningsutskottet, till vilket motionen hänvisades, inhämtade remissyttranden bl. a. från statskontoret, och anförde för egen del i avgivet utlåtande (nr 28), efter att ha erinrat om tidigare riksdagsbehandling av samma ämne:

I statskontorets ovan redovisade yttrande över den nu föreliggande motionen har uppgifter lämnats beträffande den informationsverksamhet som bedrivs av statliga organ. Statskontoret vitsordar behovet av en mer aktiv statlig information. Utskottet ansluter sig för egen del till denna uppfattning och vill vidare framhålla vikten av att en effektiv information lämnas även av kommunala myndigheter och av lokala statliga organ. De särskilda möjligheter som föreligger för de lokala myndigheterna att nå kontakt med allmänheten torde i och för sig innebära goda förutsättningar för att informationsverksamhet på detta plan skall kunna fylla sin uppgift.

Som av det ovan anförda torde framgå anser utskottet att frågan om informationsverksamheten förtjänar stor uppmärksamhet. Inom statskontoret pågår emellertid i samråd med riksrevisionsverket och enligt uppdrag av Kungl. Maj:t en utredning beträffande den statliga publikationsverksamhetens finansiering. Som statskontoret uttalat omfattar undersökningen väsentliga delar av statens informationsverksamhet. Enligt utskottets mening bör resultatet av den pågående undersökningen, vilket lär komma att framläggas innevarande år, avvaktas innan ytterligare åtgärder ifrågasätts.

Utskottet uttalade avslutningsvis, att utvecklingen på området borde följas med uppmärksamhet, men hemställde med hänsyn till det anförda om avslag på motionen. Riksdagen följde utskottet.

Även vid årets riksdag har vissa frågor rörande den samhällseliga informationsverksamheten upptagits i motioner, som hänvisats till allmänna beredningsutskottet. Sålunda har hemställts om utredning rörande utökad social informationsverksamhet och om att den statliga pressinformationen blir föremål för en samlad översyn. Även denna gång har remissyttranden inhämtats bl. a. från statskontoret, som anfört följande om den inom verket pågående utredningen:

I sammanhanget må emellertid erinras om att statskontoret av Kungl. Maj:t fått i uppdrag att i samråd med riksrevisionsverket utreda frågan om den statliga publikationsverksamhetens finansiering. Det har härvid inte ansetts lämpligt att begränsa utredningen till att avse enbart de statliga publikationerna, då denna form av publicering endast täcker en del av statens totala informationsverksamhet. Utredningen kommer därför att beröra även de frågor som framförts av motionärerna. Det torde sålunda enligt ämbetsverkets mening vara befogat att avvakta resultatet av den pågående utredningen rörande statens allmänna kommuniseringsverksamhet innan ställning togs till de i motionerna framförda förslagen. Resultatet av statskontorets utredning beräknas kunna framläggas under våren 1966.

Allmänna beredningsutskottet har i sitt utlåtande (nr 9) anfört följande, såvitt här är av betydelse:

Utskottet är alltjämt av den meningen att frågan om den samhällseliga informationen förtjänar stor uppmärksamhet och utskottet vill i anledning av motionen om effektivisering av den statliga pressinformationen jämväl framhålla betydelsen av att myndigheterna — genom pressombudsmän eller eljest genom vidtagande av lämpliga åtgärder — håller god kontakt med olika massmedia. Enligt utskottets mening är samarbete mellan å ena sidan samhällets olika organ och å andra sidan press, TV och radio en förutsättning för en effektiv och allsidigt bedriven information.

Beträffande nyssnämnda utredning, som enligt Kungl. Maj:ts uppdrag verkställs av statskontoret i samråd med riksrevisionsverket och som synes täcka en dominerande del av statens informationsverksamhet såväl i förhållande till pressen som till allmänheten, har upplysts att förslag i ämnet beräknas bli framlagda under våren 1966. Enligt utskottets mening bör utredningsresultaten bli av stort värde såväl för bedömandet av behovet av ytterligare utredning som, därest sådant behov skulle visa sig föreligga, för en ändamålsenlig avvägning av omfattningen av en dylik översyn. Det må framhållas att statskontoret i sitt yttrande över motionerna om en effektivare pressinformation ansett det befogat att avvakta resultatet av den pågående undersökningen innan ställning togs till de i samma motioner framlagda förslagen.

Härtill kommer att i ett flertal motioner, som hänvisats till konstitutionsutskottet, yrkanden framställts om bl. a. utredning angående möjligheterna att — företrädesvis genom betald annonsering i dagspressen — vidga samhällets information till medborgarna, inte bara vad gäller sociala frågor utan jämväl beträffande lagstiftningen över huvud taget, undervisning, stipendieförmåner, arbetsmarknad m. m. Riksdagen kommer således att framtiden få taga ställning till bl. a. spörsmål om information av delvis annan och mera vittsyftande art.

Enligt utskottets mening kan starka skäl anföras till stöd för motionärernas uppfattning att samhällsinformationen bör utbyggas och effektiviseras. Med hänsyn till nyss angivna förhållande och då utskottet självfallet icke bör föregripa riksdagens ställningstagande till de sistnämnda motionerna anser sig emellertid utskottet för närvarande icke böra tillstyrka att den begärda utredningen kommer till stånd.

Utskottet finner det emellertid angeläget att, sedan statskontorets ovan berörda utredning avslutats, Kungl. Maj:t — oavsett vilken ställning riksdagen intager till nyssnämnda motioner — vidtager de åtgärder som må

befinnas erforderliga och lämpliga för att föra frågan om en förbättrad samhällsinformation vidare.

Utskottet hemställde, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t ge till känna vad utskottet anfört. Denna hemställan har bifallits av kamrarna.

Motionerna och remissyttrande

I motionerna *I: 2* av herrar *Palm* och *Arne Pettersson* samt *II: 1* av herrar *Adamsson* och *Lindahl* hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en skyndsamt utredning av olika möjligheter att genom dagspressen vidga samhällets information till medborgarna, samt att med beaktande av vad i motionen anförts framkomma med förslag till olika åtgärder för att motverka en utveckling i monopolistisk riktning av den svenska dagspressen». — Motionärerna anför, att de många tidningsnedläggningarna under efterkrigstiden motiverar en utredning om de följder som kan uppstå genom bristande balans mellan en av världens friaste tryckfrihetslagstiftningar och faran av en pressmonopolistisk utveckling. Denna bristande balans bör kunna återställas genom förbättrade ekonomiska villkor för dagspressen. Även från andra utgångspunkter vore en ny pressutredning av största betydelse, uttalar motionärerna och pekar på behovet av ökad samhällsinformation till medborgarna. Om andra uppgifter för en ny pressutredning anföres vidare:

Till de mera kostnadskrävande inlagen för tidningarna hör distributionen. På de flesta håll är den synnerligen orationellt ordnad. Trots att samdistribution borde vara möjlig — en sådan tillämpas med stor framgång på enstaka håll — har vanligtvis varje tidning sin egen distributionsorganisation. Det är inte endast onödigt kostnadskrävande, det medför också tilltagande svårigheter att få behövlig arbetskraft. En samdistribution i exempelvis postverkets eller den av tidningarna själva ägda Pressbyråns regi skulle sannolikt reducera distributionskostnaderna väsentligt. Oavsett vilken av dessa instanser som får uppdraget, skall de självfallet ha fullt betalt för sina tjänster. Däremot skulle visst statligt distributionsbidrag kunna utgå. Detta bör vara så konstruerat, att ingen tidning av distributionskostnadsskäl hindras från att nå ut även till avlägsnaste plats.

Ett annat område som bör kunna reformeras är papperstransporternas. För närvarande får tidningar, som ligger långt från pappersbruken, vidkännas höge transportkostnader än närliggande. Centralpapperslager — gärna i samarbete mellan SJ och pappersbruken — kanske kan åstadkommas på för tidningsförsörjningen viktiga punkter, från vilka tidningspapper levereras till samma pris för alla förbrukare.

Som ytterligare erkänsla för pressens samhällsinsatser kan möjligen också övervägas att på lämpligt sätt reducera tidningarnas kostnader för telenätets utnyttjande, TT-avgifterna etc. Av stor betydelse kunde också vara att skapa kreditmöjligheter med gynnsammare villkor för tidningsföretagen. Den tekniska utvecklingen är numera snabb även på detta område och går dessutom i riktning mot allt dyrbarare utrustning. Skall tidningsföretagen

kunna fortsätta under något så när lika förutsättningar är någon form av statlig kreditgivning nödvändig. I detta sammanhang bör även behovet av forskning på pressens område, bättre utbildningsmöjligheter etc. uppmärksammas.

I motionen I: 31 av herr *Möller* hemställs, »att riksdagen måtte hemställa till Kungl. Maj:t att låta utreda vilka samhällsåtgärder som bör vidtagas för att trygga en allsidig dagspress och samtidigt vidga samhällsinformationen till medborgarna genom dagspressen». — Motionären uttalar, att pressutredningens förslag om ett direkt kontant samhällsstöd till pressen kan anses vara överspelat i nuläget men att behovet av samhällsåtgärder för att trygga en allsidig dagspress och därmed nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen genom denna press kvarstår. Det finns därför starka skäl att åter ta upp dessa problem till prövning och då i första hand söka sig fram på andra vägar än den som pressutredningen gjorde till sin huvudlinje. Motionären framhåller särskilt vikten av ökad samhällsinformation till medborgarna genom en vidgad och mera systematisk statlig annonsering. Därefter anföres i motionen:

Pressutredningen var delvis inne på dessa frågor, men problemen bör kunna behandlas från vidare och mer allsidiga aspekter än då skedde. Det faktum att statskontoret i samråd med riksrevisionsverket på Kungl. Maj:ts uppdrag hållit på att utreda den statliga publikationsverksamhetens omfattning och finansiering är heller inte ett bärande argument mot en kompletterande utredning om samhällsåtgärder för att trygga en allsidig nyhetsförmedling och opinionsbildning genom en mångfacetterad dagspress.

Utredningen bör också pröva andra former av samhällsåtgärder i samma syften, exempelvis vissa slag av taxor och avgifter, frågan om en statlig lånefond för tidningsföretags investeringar, stöd åt tidningsteknisk forskning, utbildningsfrågor inom pressens område samt andra uppslag.

En medveten strävan bör vara att samhällsåtgärderna utformas på sådant sätt att de får en solidarisk verkan och ger den relativt sett starkaste effekten åt de delar av pressen som mest tynges av ekonomiska svårigheter.

I motionerna I: 33 av herr *Sörenson* och II: 60 av fru *Nettelbrandt* hemställs, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning syftande till en kartläggning av den offentliga annonseringen i pressen samt förslag i anslutning till denna kartläggning innebärande att stat och kommun skall på strikt kommersiell grund betala för de tjänster som pressen utför». — Motionärerna anför, att den offentliga annonseringen kan bestå av huvudsakligen två olika typer. Dels är det fråga om sådana fall, då en myndighet har behov av att komma i kontakt med vissa kategorier, exempelvis platssökande, anbudsgivare, köpare av ett statligt affärsverks varor och tjänster m. fl. Dels är det fråga om sådana fall, då information om nya förordningar eller ändrade regler på något område behöver nå hela allmänheten. I båda fallen bör annonseringen ske med utgångspunkt från kommersiella och administrativa effektivitetskrav. Att för den senare gruppen av fall tolka detta så, att snålskjutsåkning i största möjliga utsträckning skall ut-

nyttjas, är en orimlig målsättning, framhåller motionärerna. Däremot torde omfattningen och inriktningen av annonseringen bli olika i de båda typfallen. Som exempel på områden, där annonsering framstår som en självklar form för offentlig informationsspridning, anger motionärerna upplysningar om nya vägmärken eller nya trafikregler, om den allmänna sjukförsäkringen och andra sociala förmåner, om skolreformen och om olika utbildningsvägar samt skatte- och konsumentforskningsområdena.

I motionerna I: 358 av herr *Torsten Andersson* och II: 433 av herr *Eliasson* i Sundborn hemställs, »att riksdagen måtte besluta i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en utredning om ökad informationsannonsering från olika samhällseliga organ.» — I motionerna citeras allmänna beredningsutskottets utlåtande 1965: 28 och anföres därefter bl. a. följande:

Dessa synpunkter är enligt min mening synnerligen beaktansvärda. Det måste konstateras att exempelvis informationen om beslutade lagändringar ofta är alltför bristfällig med hänsyn till lagändringarnas betydelse för enskilda medborgare.

En ökad informationsannonsering från de samhällseliga organens sida synes motiverad med hänsyn även till ett allmänt intresse av att en alltför stark koncentration inom tidningsvärlden motverkas. Därest man eftersträvar en likvärdig fördelning av informationsannonsering mellan tidningarna av dagspresskaraktär, kommer detta självfallet att ge den relativt största ekonomiska förbättringen åt de svagare tidningsföretagen.

I motionerna I: 362 av herr *Svanström* och II:431 av herr *Dahlgren* hemställts »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning och förslag om riktlinjer för den statliga annonseringen syftande till att denna annonsering rättvisande sker i landets samtliga dagstidningar». — Motionärerna anföres att det förefaller som om staten inte haft några allmänna riktlinjer för sin annonspolitik. Några få storstadstidningar kommer förmodligen upp till årsannonsering för statens räkning till halvmiljonbelopp, medan en del dagstidningar i landsorten har så gott som ingen annonsering. Vidare anföres bl. a. följande:

Det finns omkring 110 dagstidningar i vårt land för närvarande. Den statliga annonseringen borde ske i samma omfattning i alla dessa. Annonserna kunde till utförande och antal göras lika. För att utjämna olikheterna i fråga om annonspriser tidningarna emellan och därvid gynna de sämst ställda företagen borde ett lika stort belopp betalas för varje annons som införes oberoende av tidningarnas olika annonspris och upplaga.

Under ett tjugotal år har ett mycket stort antal dagstidningar tvingats upphöra med sin verksamhet. De som nu finns kvar behövs för att verksamheten i olika bygder skall kunna bli känd och skildrad på ett riktigt sätt samt ge så brett underlag som möjligt för en i ett demokratiskt land nödvändig folkopinion.

Utskottet har inhämtat *remissyttrande* över motionerna från *Svenska Tidningsutgivareföreningen*. Där i hänvisas väsentligen till TU:s remissyttrande över pressutredningens betänkande, varefter anföres:

Utan att närmare ingå på varje i motionerna framfört förslag vill TU helt ansluta sig till motionärernas förslag om utredning angående sådana åtgärder, som på ett generellt verkande sätt skulle underlätta för tidningspressen att fullgöra sina samhällsviktiga uppgifter. Enligt föreningens mening — framförd redan i ovannämnda remissyttrande — finns det betydande möjligheter för statsmakterna att vidtaga sådana ekonomiska stimulansåtgärder, som utan att vara selektiva, för ekonomiskt svaga tidningsföretag relativt sett får särskild betydelse. Inte minst gäller detta utvecklingen på sikt. Även tidningar, som i dag kan uppvisa tillfredsställande ekonomiska resultat, kan — på grund av den allmänna kostnadsutvecklingen samt konkurrensen från olika håll om allmänhetens och affärlivets intresse för skilda massmedia — komma att på sikt ställas i en försämrad situation. Inte minst det långsiktiga perspektivet påkallar därför samhällets medverkan genom generella åtgärder av den typ som motionärerna föreslagit.

Avslutningsvis uttalar TU, att det synes naturligt att representanter för föreningen får ingå i den av motionärerna förutsatta utredningen i den mån denna kommer att omfatta företrädare för pressens organisationer.

Utskottet

I förevarande motioner upptages två frågekomplex med nära inbördes sammanhang, nämligen dels möjligheterna att genom åtgärder från statens sida förbättra dagspressens ekonomiska villkor, dels annonsering i dagspressen som ett medel för den samhällsliga informationen för medborgarna. Dessa spörsmål har, som den föregående redogörelsen visat, varit föremål för betydande uppmärksamhet och en omfattande debatt under senare år.

Dagspressens ekonomiska villkor har aktualiserats av den fortgående koncentrationsprocess som framträtt på tidningsmarknaden i vårt land — liksom i flera andra länder — och som kommit till uttryck i ett stort antal nedläggelser av dagliga tidningar under efterkrigstiden. Farhågor för att denna fortskridande strukturomdaning skulle kunna äventyra en på allsidig debatt grundad fri opinionsbildning genom dagspressen föranledde år 1963 tillsättandet av pressutredningen. De väsentliga punkterna i dess förra året avgivna betänkande har redovisats i det föregående liksom de väsentliga synpunkter, som framkommit vid remissbehandlingen.

I debatten om statens möjligheter att påverka dagspressens ekonomiska situation har två principiellt skilda vägar anvisats. Å ena sidan har framförts tanken på allmänna statsbidrag till tidningarna. Å andra sidan har framhållits olika möjligheter att genom åtgärder av indirekt natur generellt förbättra dagspressens ekonomiska betingelser. Det förra alternativet förordades av pressutredningen, vilken skisserade ett system med de politiska partierna som förmedlare av statliga bidrag till tidningar.

Införandet förra året av allmänt statligt stöd till de politiska partiernas

opinionsbildande verksamhet får inte medföra, att statsmakterna lämnar tidningarnas särskilda problem utan vidare beaktande. Den fria pressens grundläggande betydelse för vårt demokratiska samhällsskick bör i stället föranleda, att särskild uppmärksamhet riktas mot dess förutsättningar oberoende av de politiska partierna. Det måste uppfattas som ett intresse av hög angelägenhetsgrad för både samhället och de enskilda medborgarna, att gynnsamma livsbetingelser skapas och vidmakthålles för en mångsidig dagspress och att ekonomiska hinder för dess utveckling såvitt möjligt undanröjes.

Under remissbehandlingen av pressutredningens betänkande och i den allmänna debatt, som under senare år förts om dagspressens villkor, har åtskilliga uppslag framkommit till åtgärder från samhällets sida, som kunde vara ägnade att förbättra tidningarnas ekonomiska situation. Som framgått av den föregående framställningen synes sålunda enighet ha förelagat mellan de instanser, som yttrade sig över nämnda betänkande, om att särskilda åtgärder kan och bör företagas, i första hand från statens sida, för att på generellt verkande sätt underlätta tidningarnas verksamhet. Remissinstanserna har sålunda liksom reservanterna i pressutredningen ansett goda möjligheter föreligga att genom sådana indirekta åtgärder åstadkomma en påtaglig positiv effekt.

Bland de möjligheter till pressfrämjande åtgärder, som sålunda anvisats, må nämnas statligt investeringsstöd, ökad service genom postverket, gynnsammare villkor för pressen beträffande teletaxor, stöd åt forskning och utbildning på pressens område och ökad statlig och kommunal information genom betald annonsering i dagspressen.

Den sistnämnda frågan måste uppenbarligen, som framhållits i de föreliggande motionerna, betraktas även från andra synpunkter än de pressekonomiska. Som riksdagen både innevarande och föregående år uttalat, med godkännande av utlåtanden av allmänna beredningsutskottet, framstår det som angeläget, att både stat och kommun strävar efter att intensivifiera och förbättra sin information gentemot medborgarna om den samhälleliga verksamheten på skilda fält. En sådan utveckling aktualiserar ofrånkomligen frågan om kostnadsfördelningen mellan det allmänna och de informationsförmedlande organen. För närvarande sprider tidningarna i allra största utsträckning den samhälleliga informationen kostnadsfritt som en serviceåtgärd gentemot allmänheten. Denna ordning måste framstå som en alltmer oriktig övervältring av det ekonomiska ansvaret för verksamheten, ju mera denna utvecklas i enlighet med riksdagens önskemål.

De frågor, som sålunda aktualiserats genom förevarande motioner, är otvivelaktigt av stor betydelse. Vid sin granskning av desamma har utskottet funnit, att de önskemål om närmare utredning, som uttryckts både i de förutnämnda remissyttrandena och i motionerna, bör tillgodoses genom en allmän och förutsättningslös utredning rörande de möjligheter, som må

föreligga att genom generellt verkande åtgärder från det allmännas sida förbättra dagspressens ekonomiska villkor. Vid denna utredning bör de nyss berörda frågorna om den samhälleliga informationen genom pressen särskilt beaktas.

Utskottet har noterat, att viss utredning utföres genom statskontoret rörande främst den statliga publikationsverksamheten. Resultaten kan förväntas bli framlagda under innevarande år och bör kunna bli till gagn vid det av utskottet förordade utredningsarbetet. Med hänsyn till de nu upptagna spörsmålens beskaffenhet är emellertid en särskild av Kungl. Maj:t tillsatt utredning ofrånkomlig. Det är emellertid ett naturligt önskemål, att denna inte skall utgöra hinder för genomförandet av önskvärda reformer på grundval av statskontorets arbete.

Den av utskottet förordade utredningen bör bedrivas i nära kontakt med pressen och dess organisationer, som även bör representeras i utredningen.

På anförda skäl hemställer utskottet,

att riksdagen måtte, i anledning av motionerna I: 2 och II: 1, I: 31, I: 33 och II: 60, I: 358 och II: 433 samt I: 362 och II: 431, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en utredning av möjligheterna att förbättra dagspressens ekonomiska villkor och av frågan om den samhälleliga informationen genom dagspressen i enlighet med vad utskottet anfört.

Stockholm den 17 mars 1966

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson, Damström, Sveningsson, Erik Olsson, Hernelius, Dahlberg, Sörenson, Karl Pettersson och Tistad; samt

från a n d r a kammaren: herrar Adamsson, Nilsson i Östersund, Henningsson, Wahlund*, fru Thunvall, herrar Johansson i Trollhättan, Westberg, Johansson i Dockered, Lothigius och Werbro.

* Ej närvarande vid justeringen.