



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

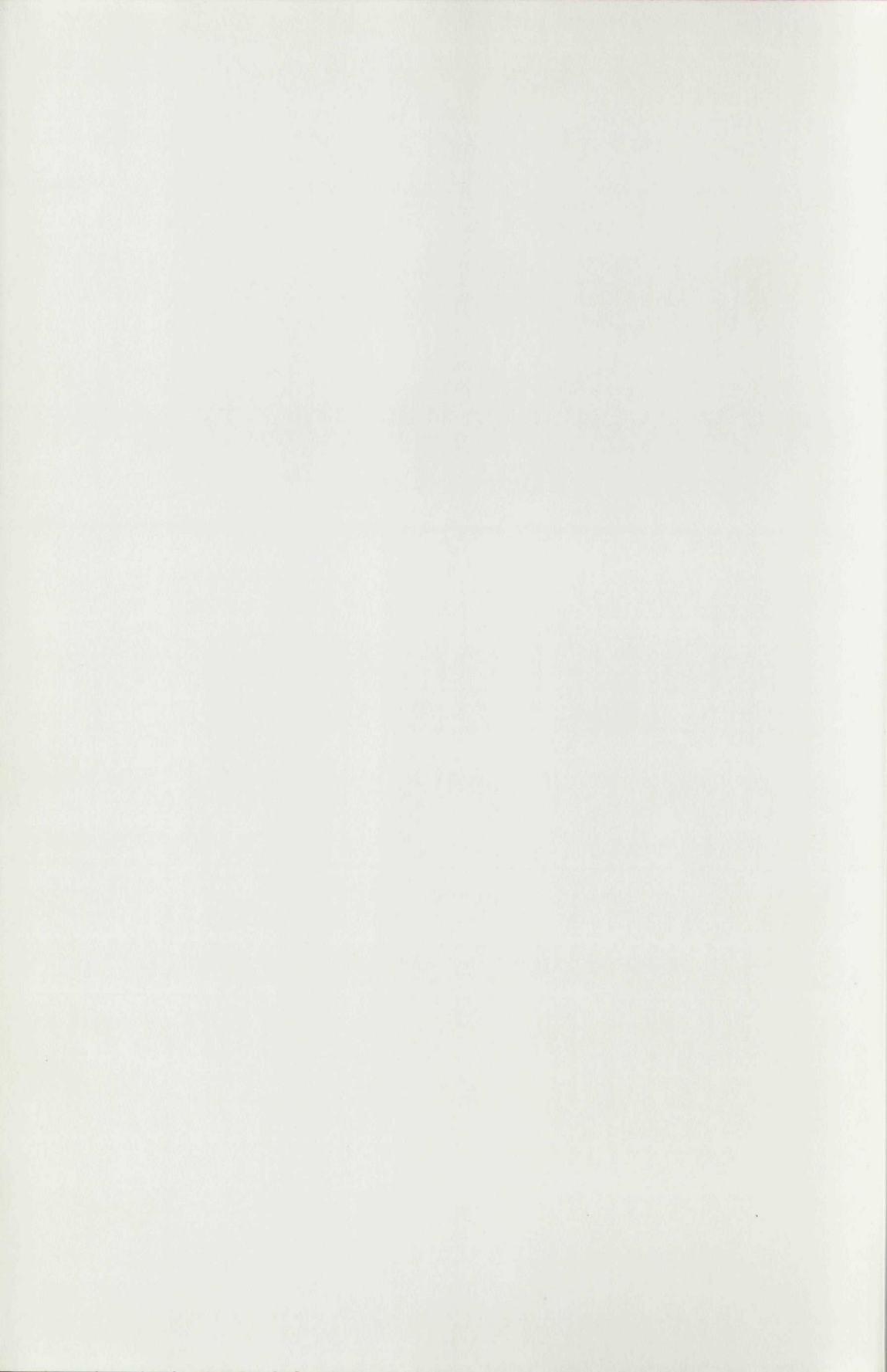
Ref

Reklam I

Beskattning av reklamen

Delbetänkande av reklamutredningen
Stockholm 1972

SOU 1972:6





Statens offentliga utredningar

1972:6

Utbildningsdepartementet

Reklam I

Beskattning av reklamen

Delbetänkande avgivet av reklamutredningen
Stockholm 1972

ISBN 91-38-00206-X

Till Statsrådet och chefen för utbildningsdepartementet

Genom Kungl Maj:ts beslut den 14 oktober 1966 bemyndigades chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla elva sakkunniga jämte experter och sekreterare med uppgift att utreda frågan om reklamens verkningar med särskild hänsyn till reklamsändningar i televisionen. Med stöd av detta bemyndigande tillkallades som sakkunniga generaldirektören Nils Hörjel, tillika ordförande, numera riksdagsledamoten Karin Andersson, dåvarande ledamoten av riksdagens andra kammare Johannes Blidfors, numera chefredaktören Sven Gerentz, numera statssekreteraren Nils-Olov Hasslev, direktören Sven Hellsten, författaren Sven Lindqvist, direktören Sten Pagmar, förste forskningssekreteraren Ursula Wallberg, numera direktören Carl-Henrik Winquist och professor Karl-Erik Wärneryd. Sedan Pagmar och Hellsten anhållit om entledigande förordnades den 7 respektive den 23 september 1970 såsom ledamöter i deras ställe direktören Lars Wiege och direktören Lars G Johnsson.

Såsom experter att biträda utredningen har förordnats bl a direktören Göran Albinsson, docenten Alf Carling, departementsrådet Hans Fridolin, kammarrättsassessorn Leif Lindstam, departementssekreteraren Åke Sundström, direktören Sten Tengelin och kammarrättsrådet Sverker Widmark.

Till sekreterare i utredningen förordnades den 25 januari 1967 filosofie licentiaten Arthur Sarman.

Utredningen började sitt arbete den 30 januari 1967 och antog namnet reklamutredningen. Enligt Kungl Maj:ts beslut hör utredningen numera under utbildningsdepartementet.

Utredningen får härmed överlämna ett delbetänkande, Reklam I. Beskattning av reklamen.

Under arbetet med delbetänkandet har utredningen mottagit skrivelser från vissa organisationer och företag (bilaga II).

I delbetänkandet beskrivs och analyseras reklamens omfattning, struktur och verkningar relativt kortfattat. En utförlig behandling finns i det delbetänkande, Reklam II. Beskrivning och analys, som utredningen avger inom kort).¹

I föreliggande betänkande redovisar i kapitel 4 utredningens majoritet, bestående av ordföranden Hörjel samt ledamöterna Andersson, Blidfors, Hasslev, Lindqvist och Wallberg, de skäl som den anser tala för införande av en allmän reklamskatt. Till detta kapitel har särskilt yttrande avgivits. Minoriteten, bestående av ledamöterna Gerentz, Johnsson, Wiege och Winquist, anför i kapitel 5 de skäl som enligt dess mening talar mot en sådan skatt.

Utredningen har vid utarbetandet av föreliggande delbetänkande i betydande omfattning utnyttjat ledamoten Wärneryds speci-

¹ Innehållsförteckningen till Reklam II intogs som bilaga III i den stencilerade versionen av föreliggande delbetänkande.

ella sakkunskap inom vissa av de fackområden, som behandlas i betänkandet, och han har på utredningens uppdrag medverkat utredningstekniskt vid utformningen av såväl kapitel 4 som kapitel 5.

Samtliga ledamöter är eniga om innehållet i övriga kapitel med de undantag som framgår av avgivna reservationer och särskilda yttranden. Med de utgångspunkter, som angivits av majoriteten i kapitel 4 och av minoriteten i kapitel 5, står sålunda hela utredningen bakom det i kapitel 6 redovisade förslaget till beskattningssystem, såtillvida att reservation icke anmälts mot detta förslag. Dock föreligger till detta kapitel särskilda yttranden.

Reservationer och särskilda yttranden, fogade vid betänkandet, har avgivits av ledamöterna Andersson, Gerentz, Johnsson, Lindqvist, Wiege och Winqwist.

Stockholm den 21 januari 1972

Nils Hörjel

<i>Karin Andersson</i>	<i>Johannes Blidfors</i>
<i>Sven Gerentz</i>	<i>Nils-Olof Hasslev</i>
<i>Lars G Johnsson</i>	<i>Sven Lindqvist</i>
<i>Ursula Wallberg</i>	<i>Lars Wiege</i>
<i>Carl-Henrik Winqwist</i>	<i>Karl-Erik Wärneryd</i>
	<i>/Arthur Sarman</i>

Innehåll

Kapitel 1 <i>Sammanfattning</i>	7	4.10 Majoritetens förslag	45
Kapitel 2 <i>Allmän bakgrund till delbetänkandet</i>	13	4.11 Vissa tillägg till föregående avsnitt	46
2.1 Direktiven för utredningen . . .	13	Kapitel 5 <i>Allmänna överväganden som talar emot en reklampålaga – minoritet av fyra ledamöter</i>	51
2.2 Utredningens arbetssätt	14	5.1 Reklamen i samhället	51
2.3 Utredningens arbete med en reklampålaga	14	5.2 Några utgångspunkter för minoritetens värdering av reklamen .	52
2.4 Annonsskatten	15	5.3 Reklamens omfattning	56
2.5 Motiven för delbetänkande i skattefrågan	17	5.4 Reklamen och konsumenterna .	58
Kapitel 3 <i>Reklamkostnaderna</i>	19	5.5 Effekter av en reklampålaga . . .	66
3.1 Reklamkostnaderna enligt utredningens statistiska undersökning	19	5.6 En reklampålaga och konsumenterna	68
3.2 Reklamkostnadernas utveckling	20	5.7 En reklampålagas verkningar på företagen och deras anställda . .	70
Kapitel 4 <i>Allmänna överväganden som talar för en reklampålaga – utredningens majoritet (sex ledamöter)</i>	25	5.8 En reklampålaga och pressen . .	73
4.1 Reklamen i samhället	25	5.9 Skattepolitiska synpunkter på en reklampålaga	74
4.2 Några utgångspunkter för majoritetens värdering av reklamen .	25	5.10 Ett befrielseinstitut	76
4.3 Reklamens funktioner	27	5.11 Pålaga som reklampolitiskt medel	77
4.4 Resursanspråk vid ökande reklamvolym	28	Kapitel 6 <i>Skatteförslaget. Allmän motivering</i>	81
4.5 Reklamen som informationskälla	32	6.1 Inledning	81
4.6 Reklamen som påverkansfaktor	35	6.2 Nuvarande beskattning av reklam i Sverige	81
4.7 Behov av åtgärder på reklamens område – reklampålaga	37	6.3 Reklambeskattning utomlands .	83
4.8 Andra medel för reklampåverkan än pålagan	39	6.4 Olika former för reklambeskattning	85
4.9 Pålagestorlek och pålageeffekter	42	6.5 Val av beskattningsform	86
		6.6 Beskattningsområdet	93

6.7	Skattskyldighet	108
6.8	Beskattningsvärde m m	111
6.9	Redovisningsskyldighet	112
6.10	Import av reklam	113
6.11	Beskattningsförfarandet m m	115
6.12	Inkomstberäkning	116

Kapitel 7 *Reklamskattens inverkan*

<i>på pressens ekonomi</i>	120
7.1 Beskattningen av annonsintäkter	120
7.2 Omläggningens konsekvenser för dagstidningarna	121
7.3 Kompenserande åtgärder	122

Bilagor

I	Författningsförslag	125
I:1	Förslag till förordning om reklamskatt	125
I:2	Förslag till lag om ändring i förordningen (1959:92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning	132
I:3	Specialmotivering	133
II	Mottagna skrivelser	137
III	Innehållsförteckning till utredningens delbetänkande Reklam II. Beskrivning och analys. (Bilaga III var intagen i den stencilerade versionen av föreliggande betänkande, men utelämnas här.)	

Reservationer

1.	Av ledamöterna Andersson, Gerentz, Wiege och Winquist till kapitel 7	138
2.	Av ledamoten Winquist till kapitel 2	138

Särskilda yttranden

1.	Av ledamoten Andersson till kapitel 4	142
2.	Av ledamöterna Gerentz och Johnsson till kapitel 3 och avsnitt 6.12	144
3.	Av ledamoten Johnsson till kapitel 7	145
4.	Av ledamoten Lindqvist till kapitel 6	146
5.	Av ledamoten Wiege till kapitel 6	163

1 Sammanfattning

I kapitel 2 ges den allmänna bakgrunden till delbetänkandet. Utredningen har enligt sina direktiv två huvuduppgifter: dels att utreda och värdera reklamens verkningar i allmänhet, dels att, mot denna bakgrund, behandla frågan om reklamsändningar i televisionen. I anslutning till den förstnämnda uppgiften påbörjades på initiativ av en grupp inom utredningen redan tidigt arbete med en reklampålaga. Reklampålagan har förutsatts ha två syften. Det ena är att hålla reklamens omfång nere, det andra att påverka reklamens innehåll och utformning.

De tekniska problemen kring en allmän reklampålaga har visat sig vara komplicerade. Tidigare erfarenheter av en sådan pålaga saknas både här och i andra länder, varför tidskrävande och delvis omfattande specialutredningar har erfordrats.

Våren 1971 beslöt riksdagen att införa en annonsskatt fr o m den 1 juli 1971. I propositionen med förslag till förordning om annonsskatt angavs att reklamutredningen arbetade med frågan om en allmän reklambeskattning och att dess arbete beräknades kunna slutföras under 1971. I sitt betänkande över propositionen anförde riksdagens skatteutskott att redan nästa års riksdag kunde väntas få ta ställning till förslag om en allmän reklamskatt. Såväl propositionen som skatteutskottets betänkande betecknade annonsskatten som ett provisorium med förhållandevis kort giltighetstid.

Mot nu anförda bakgrund har reklamut-

redningen ansett sig ha fått riksdagens och Kungl Maj:ts uppdrag att behandla frågan om en reklampålaga med förtur. Samtidigt har arbetet fortgått med att slutföra den del av utredningens betänkande som beskriver och analyserar reklamens omfattning, struktur och verkningar. Denna betänkandedel beräknas bli publicerad i februari eller mars 1972.

Samtliga ledamöter i utredningen har deltagit i arbetet med den tekniska utformningen av reklampålagan för att göra denna tekniskt så tillfredsställande som möjligt. Det har dock rätt delade meningar om lämpligheten av att införa en allmän reklampålaga. Utredningen har valt att i särskilda kapitel låta de ledamöter som förordar en reklampålaga respektive tar avstånd från en sådan redovisa de överväganden som styrts deras ställningstaganden.

I kapitel 3 redovisas dels en kortfattad översikt av reklamens kostnader 1967 enligt utredningens egna undersökningar, dels en framskrivning av kostnaderna till 1970 och 1975. Reklamkostnaderna enligt utredningens företagsenkät jämte uppskattat belopp för företag, som ej ingick i enkäten, uppgick 1967 till 1 600 milj kr. Industrin stod för ungefär hälften därav och parti- och detaljhandeln för nära en fjärdedel vardera. För producentvarusektorn uppgick reklamintensiteten till 0,6 % och för konsumentvarusektorn till 2,0 %. Reklamintensiteterna varierar i hög grad mellan varor och varu-

grupper.

Under perioden 1960–1967 steg reklamkostnaderna enligt det siffermaterial, som stått utredningen till buds, i fasta priser räknat — d v s reklamvolymen — i samma takt som den privata konsumtionens volym. Om samma tillväxttakt för reklamvolymen och samma relativa prisstegring för reklam-tjänster antas gälla även efter perioden ger en framskrivning uttryckt i 1970 års konsumentpriser reklamkostnader på 2 100 milj kr för 1970 och 2 700–2 800 milj kr för 1975. Detta har betecknats som normalalternativet. I ett lågalternativ har märkesvarureklamen i press, utomhusmedia etc framskrivits med den lägre ökningstakt som synes ha gällt för denna åren 1965–1970, medan övrig reklam antagits utveckla sig som i normalalternativet. Enligt lågalternativet beräknas reklamkostnaderna för år 1970 till 2 000 milj kr och för 1975 — i 1970 års prisnivå — till 2 500 milj kr. Utredningen konstaterar att framskrivningar av detta slag givetvis innebär betydande osäkerhet. Det data-underlag som finns är bristfälligt. Därtill kommer att faktorer som påverkar reklamvolymens utveckling kan förändras under den period som framskrivningen avser.

I kapitel 4 redovisar utredningens majoritet sina överväganden, som leder fram till förslag om en allmän reklampåлага. Majoriteten utgår från två grundläggande förhållanden. Reklamen är ett led i ekonomisk verksamhet och måste betraktas mot bakgrund av marknadsekonomens sätt att fungera. Den utgör emellertid också en del av den vardagliga miljön; reklamen är en samhällsföreteelse och måste därför granskas även från andra synpunkter än de rent ekonomiska.

I en marknadsekonomi av svensk typ är reklamen ett nödvändigt och legitimt medel för säljarna att främja avsättning av varor och tjänster. Marknadsekonomin bygger på att det finns en viss jämspelhet mellan parterna på marknaden, d v s säljare och köpare. Väsentliga villkor för jämspelhet är att köparna skall vara väl informerade om tillgängliga produkter och att köparnas preferenser förmedlas till säljarna utan att styras

av dessa. Endast därigenom kan produktionen, i den mån det är tekniskt och ekonomiskt möjligt, inriktas så att den uppfyller konsumenternas önskemål.

Villkoren för en sådan jämspelhet är emellertid i allmänhet icke uppfyllda. Reklamen, som den i regel är utformad, accentuerar den bristande balansen mellan köpare och säljare. Köparna är för sin information om varor och tjänster i hög grad beroende av säljarnas reklam. Reklamen har från säljarnas synpunkt uppgiften att påverka köparnas preferenser. I den mån detta sker genom att reklamen förmedlar adekvat information (avpassad efter konsumenternas behov och önskemål) föreligger ingen intressesmötning. Ofta söker emellertid säljarna i sin reklam påverka köparna med andra medel än adekvat information — t ex ensidigt fakturval, emotionellt innehåll, suggestiv utformning. Därigenom rubbar reklamen konsumenternas inflytande på produktionen.

Som informationskälla för konsumenten har reklamen påtagliga brister. Reklamens omfattning och form bestäms av säljarens intresse att påverka snarare än av konsumentens efterfrågan på produktinformation. Resultatet blir att konsumenten ofta saknar eller har svårt att finna väsentlig produktinformation samtidigt som reklam med låg informationshalt blir alltmer omfattande och påträngande. Till en alltför obetydlig del har konsumentupplysningen kunnat balansera vissa av reklamens brister. Det står allt klarare att mycket stora resurser skulle behöva sättas in på konsumentupplysning för att den skulle kunna fungera tillfredsställande i detta avseende. Från samhällsekonomisk synpunkt är det inte rimligt att två dyrbara informationssystem består sida vid sida och att det ena systemets — konsumentupplysningens — huvuduppgift skulle vara att balansera och motverka det andra — reklamen. Om reklamen kan förmås att ge adekvat information, kan konsumentupplysningen få delvis andra uppgifter, t ex att ge mer översiktlig, jämförande information.

Såväl samhällsekonomiskt som företagsekonomiskt kan stora reklaminsatser inne-

bära dålig resursanvändning. En mycket stor reklaminsats fyller samhällsekonomiskt sett inte någon egentlig uppgift när den används för att öka avsättningen av en bland flera synonyma — och prismässigt ungefär likvärdiga — varor på de övrigas bekostnad. Där skulle reklaminsatserna kunna minskas utan att efterfrågefördelningen påverkades. Av reklamutredningens undersökningar framgår också att säljarnas bedömning om vad som är en lämpligt avvägd reklaminsats inte alltid baseras på ingående kalkyler utan istället följer enkla tumregler.

Stora reklaminsatser kan även i andra avseenden bidra till ett försämrat utnyttjande av resurser. Reklamen får sålunda ofta ersätta priskonkurrens och används då för att ge säljaren en skyddad position på marknaden. Den kan medverka till monopolten-denser och annan koncentration, som inte är till fördel för konsumenten. Reklamen är en faktor som i allmänhet gynnar stora säljare.

Reklamen gör sig gällande som en faktor i miljön genom att den är så gott som allestä-des närvarande. Den lockar till sig uppmärksamhet genom olika knep och upplevs därför ofta som påträngande. Särskilt vissa former av reklam är svåra att värja sig mot. Det ständi-ga trycket från reklam som talar för köp och konsumtion av produkter kan på sikt befaras påverka den enskilde individens värderingar av olika förhållanden i samhället, hans inställning till sig själv och andra. Tänkbara sådana effekter kan — bl a med hänsyn till tryckfriheten — givetvis inte åberopas som skäl för åtgärder mot reklamen. Majoriteten anser dock att utvecklingen på detta område bör bli föremål för studium och debatt.

Mot den skisserade bakgrunden förordar utredningsmajoriteten att reklamen ytterligare reformeras i vissa avseenden som inte täcks av nuvarande lagstiftning, främst marknadsföringslagen. F n saknas möjligheter att ingripa mot reklamens omfattning och att stimulera till ett mer informativt innehåll jämte en från konsumentsynpunkt mer god-tagbar utformning. En reklampåлага ger så-dana möjligheter, särskilt om den kombine-ras med medel att ge befrielse för reklam

med adekvat information. Utredningen är ännu inte färdig med sina överväganden be-träffande de åtgärder som kan vara lämpliga på längre sikt för att ändra reklamens inne-håll så att konsumenten får tillgång till mer adekvat information. Vad beträffar rekla-mens omfattning finner majoriteten vägande skäl tala för att en allmän reklamskatt på 10 % införs från och med den 1 juli 1972 i syfte att dämpa reklamens volym.

Liksom de åtgärder statsmakterna tidigare vidtagit på det konsumentpolitiska området avses reklamskatten, tillsammans med övriga åtgärder som övervägs, vara korrektiv mot påtagliga brister i främst vissa konsument-varumarknaders sätt att fungera. Åtgärder-na avses därmed inom ramen för marknadseko-nomiska principer bidra till en från konsu-mentsynpunkt förbättrad resursanvändning.

I kapitel 5 redovisar utredningens minori-tet de överväganden, som föranleder den att avstyrka införandet av en reklampåлага. Ut-gångspunkten är därvid att reklamen måste bedömas insatt i sitt sammanhang som en viktig del i marknadsekonomin.

En väsentlig förutsättning för att mark-nadsekonomin skall kunna fungera tillfreds-ställande är att alla kan fritt och utan konst-lade hinder kommunicera med varandra. Detta gäller företag likaväl som konsumen-ter. Friheten att kommunicera kan liksom all annan frihet missbrukas. På reklamens områ-de finns därför ett system med rättsliga och utomrättsliga regler, som med avseende på sitt innehåll fyller högt ställda konsument-krav. Såväl myndigheter — t ex konsument-ombudsmannen och marknadsrådet — som frivilliga organ ser till att reglerna tillämpas. Det finns redan goda möjligheter att påverka reklamens innehåll till konsumentens gagn.

Det anses mycket svårt att bedöma vilka verkningar en skatt eller annan påлага på reklamen skulle få. Skattens effekter be-ror på hur de olika beslutsfattarna reagerar. Reklamutredningen har inte gjort några em-piriska undersökningar av troliga reaktioner och effekter av en påлага. Alla bedömningar måste baseras på antaganden och spekulatio-ner. Redan den betydande osäkerhet som

vidlåder bedömningarna av en reklampålagas följderna utgör ett skäl att avstyrka dess införande.

Det anses troligt att en skatt medför att reklamvolymen minskar. Men all reklam drabbas lika oavsett funktion och beskaffenhet. Särskilt värdefull reklam drabbas lika hårt av pålagan som reklam vilken bedöms vara mindre värdefull. Reklampålagan slår blindt.

De totala marknadsföringskostnaderna i samhället omfattar såväl de totala reklamkostnaderna som kostnaderna för alla andra åtgärder företagen vidtar i sin marknadsföring. Dit hör bl a personlig försäljning, service, förpackningar och prover. Mycket tyder på att en reklampåлага skulle medföra en ökning av de totala marknadsföringskostnaderna. Även marknadsföringens anspråk på reala resurser i form av arbetskraft, maskiner, materiel av olika slag etc kommer att öka. Det är därvid att märka att det inte har gjorts gällande, att reklamens olika substitut är bättre som informationskällor. Från konsumentens synpunkt anses reklamen ha den fördelen att den är offentlig och kan utsättas för granskning och kontroll.

Reklamen är även komplement till andra konkurrensmedel och en förutsättning för att dessa skall kunna användas. En prissänkning eller produktförbättring som inte kan göras känd med hjälp av reklam är förfelad. En skatt på reklam kan få som effekt att produktutvecklingen bromsas, därför att introduktionen av nya produkter försvåras. Detta kan bli en belastning inte enbart från konsumentens synpunkt utan också med hänsyn till de internationella konkurrensmöjligheterna hos exportföretagen i sådana branscher som kännetecknas av intensiv produktutveckling. Priskonkurrensen som ofta är förlagd till detaljhandelsledet försvåras genom en reklampåлага.

De rubbningar i marknadsmekanismerna som uppkommer till följd av en reklampåлага och eventuella andra ingripanden mot reklamen kan bli till allvarligt förfång för konsumenterna.

Utredningens minoritet anser att hänsyn

till pressens villkor talar för att den nuvarande annonskatten avskaffas utan att ersättas av någon allmän reklampåлага. Om statsmakterna likväl skulle finna att en reklampåлага bör införas leder en så hög skattesats som 10 % till en merbelastning för tidningar och tidskrifter jämfört med vad som nu förekommer. Den föreslagna reklamskatten skulle försvåra pressens ekonomiska möjligheter att fullgöra sin opinionsbildande verksamhet.

Den grafiska industrin upplever för närvarande en smärtsam strukturomvandling. Betydligt över tusen arbetare och tjänstemän berörs av aktuell och nära förestående arbetslöshet. En gemensam uppvaktning inför reklamutredningen har gjorts av företrädare för den grafiska branschens arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Stor oro uttrycktes därvid för följderna av en reklampåлага. Minoriteten anser att stor vikt bör tillmätas de synpunkter mot en reklampåлага, som berörda parter inom den grafiska industrin gemensamt anfört.

En reklampåлага kommer att bli utomordentligt krånglig och kostsam att tillämpa. Redan författningstexten jämte motiveringar visar vilka problem som pålagan reser. Den kommer att kräva ett nätverk av särregler, vilkas tillämpning kan väntas vålla stora administrativa svårigheter för berörda myndigheter och företag.

En skatt är ett otjänligt reklampolitiskt medel. Enligt minoritetens mening får det också anses i sak olyckligt och otillfredsställande att utredningen avger ett förslag om en reklampolitisk åtgärd innan någon egentlig analys av mål, medel och verkningar kunnat genomföras. Reklamskatten bör sålunda inte införas.

Kapitel 6 behandlar utredningens skattekniska överväganden. Reklamen beskattas för närvarande inom ramen för mervärdesskatten. För de skattskyldiga till mervärdesskatt elimineras dock skatten genom den i systemet inbyggda avdragsrätten. För de flesta reklampålagorna är därigenom reklamkostnaderna fria från mervärdesskatt. Annonsskatten som utgår sedan den 1 juli 1971 gäller all annonsering i periodiska publikationer med undantag för

vissa sådana som är befriade från mervärdeskatt.

Två beskattningsformer ses som möjliga alternativ. Enligt en punktskattmodell tas skatt ut hos företag vilka utför eller ombesörjer reklam på samma sätt som tidningsföretagen nu har skattskyldighet för annonskatten. Enligt en modell för omkostnadsavgift genomförs beskattningen på grundval av bokförda kostnader för skattepliktig reklam och reklamköparna blir skattskyldiga. Utredningen har noga vägt fördelarna och nackdelarna med de båda beskattningsformerna. Med hänsyn framför allt till skattetekniska fördelar i nuläget har utredningen stannat för att föreslå att beskattningen ges formen av en punktskatt. Utredningens majoritet förutsätter att beskattningsformen efter ca fem år omprövas med beaktande av de reklampolitiska syften som majoriteten uttalat sig för.

I princip bör beskattningen enligt utredningens mening avse hela reklamområdet. Av praktiska skäl är det emellertid nödvändigt dels att undanta vissa, var för sig relativt obetydliga reklamformer samt det kreativa arbetet med reklam, dels att för beskattade reklamformer undanta vissa kostnadsposter från beskattningsvärdena. Sålunda beskattas tex inte gåvo- och presentreklam, arbete utfört på reklambyråer eller på reklamköparnas egna reklamavdelningar, skyltningsarbete, demonstrationer på försäljningsställen och reklamundersökningar.

I fråga om pressannonsering, filmreklam, trafik- och annan utomhusreklam läggs kostnaden för offentliggörandet, dvs mediakostnaden, till grund för beskattningen. För reklamtrycksaker utgörs beskattningsvärdet av produktionskostnaden från klichéarbeten till och med tryckprocess och eventuell bindning. Distributionskostnaden för reklamtrycksaker beskattas däremot inte. Reklamtrycksaker som införs i landet beskattas vid tullbehandling.

Beträffande postorderkataloger medges en avsevärd reduktion av skatten, när det föreligger klara kriterier för att katalogens utgivare driver postorderförsäljning i egentlig

mening. För sådana mässor och utställningar som är skattepliktiga är monterhyran underlag för skatten. Icke skattepliktiga är tex permanenta utställningar samt mässor med särskild internationell anknytning.

Beskattningen avser endast reklam som riktar sig till den svenska marknaden. Som reklam räknas även erbjudande om köp. Platsannonser samt icke-kommersiell annonsering av olika slag faller utanför beskattningsområdet.

Reklamskatten beräknas inbringa brutto 133 milj kr för budgetåret 1972/73. Därifrån bör avräknas *dels* motsvarighet till nu vid annonsbeskattningen tillämpade bottenavdrag alternativt ett nykonstruerat allmänt produktionsbidrag till pressen, *dels* den ytterligare kompensation till dagspressen som utredningen förordar. Det återstående beloppet uppskattas grovt räknat till 100 milj kr eller till ca 50 milj kr mer än vad en fortsatt annonsskatt skulle ge.

I kapitel 7 behandlar utredningen reklamskattens effekter på pressens ekonomi. Utredningen har konstruerat ett skatteförslag som i möjligaste mån behandlar olika reklamformer likvärdigt. Den föreslår att en gräns för redovisningsskyldighet liksom vid annonsskatten skall sättas vid 60 tkr (30 tkr tex vid egenproduktion av reklamtrycksaker). Däremot upptar författningsförslaget inget bottenavdrag motsvarande det som gäller vid annonsskatten och som uppgår till högst 3 milj kr. Bottenavdraget vid annonskatten är så uppbyggt att alla skattskyldiga periodiska publikationer får en restitution av inbetalade skattebelopp.

Med hänsyn till pressens ekonomi och till vissa trots allt förefintliga ojämnheter i beskattningen av olika media anser utredningen — såsom ovan antytts — det nödvändigt att föreslå att antingen ett bottenavdrag motsvarande det vid annonsskatten gällande eller ett allmänt produktionsbidrag av samma omfattning skall införas. Utredningen tar inte ställning till vilketdera alternativet som bör genomföras, då ett sådant avgörande närmast är en presspolitisk fråga och därför faller utanför utredningens uppgifter.

Med bottenavdrag eller motsvarande produktionsbidrag utgör det faktiska skatteuttaget för dagspressens del i genomsnitt 7 % av annonsintäkterna. Med hänsyn till det ökade skatteuttaget anser utredningen att det nuvarande presstödet bör omprövas och utökas. Riktpunkten bör därvid vara att den kombinerade effekten av skatt och stöd icke blir en försämring av de ekonomiska villkoren för dagspressens opinionsbildande verksamhet.

2.1 Direktiven för utredningen

Reklamutredningens uppdrag är enligt direktiven att utreda reklamens verkningar med särskild hänsyn till reklamsändningar i televisionen. I direktiven framhålls bl a följande.

Reklamen har i Sverige, liksom i andra jämförbara länder, fått en alltmer ökad användning såsom konkurrens- och marknadsföringsmedel. Som en följd härav har reklamkostnaderna fortlöpande vuxit kraftigt. I allmänhet har de ökat snabbare än nationalprodukten. Det framhålls vidare att med den ökade omfattning reklamen fått har följt en intensivare debatt om dess roll i samhället. Debatten har i och för sig inte inneburit ett ifrågasättande av den funktion som den kommersiella reklamen har för näringslivet. Debatten har i stället främst gällt reklamens rimliga omfattning och inriktning med hänsyn till de distributions- och kommunikationsuppgifter den har att lösa. Även reklamens utformning och kvalitet från informations synpunkt har uppmärksammats.

Reklamdebatten har särskilt kretsat kring reklamens samhällsekonomiska effekter, bl a dess inverkan på sysselsättning, prisnivå och produktivitet. Skilda uppfattningar har framkommit i debatten om reklamens inverkan på den totala efterfrågan i landet och därmed på den ekonomiska aktiviteten. Beträffande möjligheterna att genom ytterligare reklaminsatser påverka sysselsättningen har framhållits att de i ett land med full syssel-

sättning är begränsade. Frågan har också ställts om det finns anledning anta att de reklamintensivaste företagen även är de produktionseffektivaste. Från företagsekonomisk synpunkt har hävdats att reklamen har sitt värde genom att möjliggöra den mekanisering av marknadskommunikationerna, som distributionens fortsatta rationalisering kräver.

Reklamen har från konsumentsynpunkt ägnats betydande uppmärksamhet i debatten. Framför allt har frågan gällt om och i vilken utsträckning samt på vilket sätt reklamen tillgodoser konsumentens behov av information om saluförda varor och tjänster. Den information som reklamen förmedlar blir av naturliga skäl partisk och inriktad på att ge de upplysningar som talar till säljarens fördel. Detta begränsar reklamens värde när det gäller att vägleda konsumenterna till rationella inköp. Kritik har särskilt riktats mot den typ av reklam, som söker påverka konsumenterna huvudsakligen genom övertalande, suggestiv och emotionell utformning.

Reklamutredningen förutsätts vid fullgörande av sitt uppdrag granska reklamens roll i vårt samhälle. Granskningen skall omfatta reklamens mål — från samhällets, företagens och konsumenternas synpunkt — samt reklamens medel, omfattning och utvecklingstendenser. Reklam är ett medel för psykologisk masspåverkan. Den ingår i de

förlopp varigenom människorna i ett samhälle påverkar varandras handlande och tänkande. En sociologisk belysning av reklamen är därför viktig.

Utredningen bör bedöma och värdera reklamens verkningar från samhällsekonomisk och företagsekonomisk synpunkt samt från konsumentsynpunkt.

Vid värderingen av reklamens verkningar torde utredningen ha särskild anledning att uppmärksamma den betydelse av positiv och negativ art som reklamen har från hela samhällets synpunkt.

Det förutsätts i direktiven att reklamutredningen skall vara oförhindrad att ta upp också andra spörsmål i fråga om reklamverksamhet än dem vilka direkt berörs i direktiven. I detta får också anses ligga att utredningen skall kunna framlägga förslag vartill dess överväganden kan ge anledning.

2.2 Utredningens arbetssätt

Av vad som anförs under 2.1 framgår att reklamutredningen kan sägas ha två huvuduppgifter, nämligen att utreda och värdera reklamens verkningar i allmänhet och under nuvarande mediaförutsättningar samt att, mot denna bakgrund, behandla frågan om reklamsändningar i televisionen.

Den första huvuduppgiften innebär att utredningen skall *dels* samla, bearbeta och analysera material som är ägnat att belysa reklamens verkningar i olika avseenden, *dels* på grundval av analysen värdera reklamen med hänsyn till dess verkningar samt att — i den mån så anses påkallat — föreslå lämpliga åtgärder för att undanröja eller mildra verkningar som utredningen inte finner önskvärda.

I direktiven antas att utredningen om reklamens verkningar från samhällsekonomisk och företagsekonomisk synpunkt samt från konsumentsynpunkt huvudsakligen skall kunna stödjas på material som finns tillgängligt i olika källor.

Så vittsyftande undersökningar som direktiven förutsätter — avseende reklamens verkningar i allmänhet, bedömda såväl från eko-

nomiska som sociologiska utgångspunkter — har över huvud inte utförts tidigare. Detta gäller såväl Sverige som utlandet. Reklamutredningen har följaktligen ställts inför stora planerings- och utredningstekniska problem. Det har visat sig att primärmaterial och primärstudier saknats på åtskilliga områden av central betydelse för utredningsarbetet. Reklamutredningen har därför funnit nödvändigt att lägga upp ett omfattande undersökningsprogram. Utredningen har sålunda företagit en undersökning om press- och filmreklamens vederhäftighet och en större statistisk undersökning om reklamkostnaderna i Sverige 1965 — 1967. Vidare har utredningen låtit utföra studier av reklamen som beslutsproblem inom företagen, en intervjuundersökning om hur individen upplever och använder reklam samt innehållsanalyser av reklam.

På grund av utredningsområdets vidd har det bedömts ändamålsenligt att förlägga det förberedande utredningsarbetet, d v s insamling, bearbetning och analys av material, till särskilda arbetsgrupper inom utredningen.

Jämsides med detta förberedande arbete har reklamutredningen, allteftersom erforderligt utredningsmaterial kommit fram, diskuterat olika frågor om reklamen och dess verkningar. Utredningen har därvid också undersökt tänkbara medel för att förverkliga eventuellt önskade ändringar i fråga om reklamen eller dess villkor. I vissa frågor har utredningen valt att utforma tekniska lösningar och analysera dessas följder innan utredningen fattar definitiva beslut på grundval av utredningsmaterialet i dess slutgiltiga form.

2.3 Utredningens arbete med en reklampåлага¹

I direktiven behandlas frågan om reklamens rimliga omfattning och inriktning. Några ledamöter har gjort gällande att den totala

¹ I detta betänkande används såväl termen reklampåлага som termen reklamskatt. De används i viss utsträckning synonymt. Påлага brukas dock företrädesvis i utredningens allmänna resonemang
Not forts s 15

reklaminsatsen i samhället är alltför stor medan andra ledamöter tagit avstånd från denna uppfattning. För dem som bedömt reklamvolymen för stor har det — inte minst i ljuset av den argumentering som förekommit under senare år kring avgifter såsom generellt verkande samhällspolitiska styrmedel, bl a för att främja en önskvärd utveckling på miljövårdens område — legat nära till hands att överväga om en reklampåлага i någon form kan vara ett verksamt medel att begränsa reklamvolymen. Inom utredningen har vidare den meningen förts fram att en reklampåлага skulle kunna användas som styrmedel också när det gäller att påverka reklamens utformning och kvalitet bl a från informationssynpunkt.

Mot nu anförda bakgrund har reklamutredningen på ett tidigt stadium beslutat utreda frågan om en reklampåлага. Arbetet inleds med att utredningen lät kartlägga förekomsten av reklambeskattning i utlandet. Kartläggningen gav vid handen att en påлага med de syften som aktualiserats inom utredningen inte prövats i något land.

Frågan om reklampåлага har, med utgångspunkt i utredningens sätt att arbeta, behandlats parallellt på två skilda plan. Utredningen har med biträde av samhällsekonomisk expertis studerat reklamkostnadernas utveckling och sökt beräkna styreffekter på reklamvolymen av en reklampåлага. Med biträde av skatterättsexperten har utredningen vidare ingående övervägt olika tänkbara former av reklampåлага.

De tekniska problemen kring en allmän reklamskatt har visat sig vara komplicerade. Utredningsarbetet har försvårats av att det, som nämnts, inte finns några tidigare praktiska erfarenheter att falla tillbaka på inom området. Förhållandevis omfattande och

tidskrävande specialutredningar har fordrats för att komma fram till praktiskt och från rättvisesynpunkter godtagbara lösningar.

Övervägandena inom utredningen har bl a gällt den mest ändamålsenliga formen för en reklampåлага med angivet syfte. Även frågan om det lämpliga omfånget av en reklampåлага har analyserats och övervägts. Frågan har här gällt om alla media bör omfattas av pålagan eller om, av tekniska eller andra skäl, vissa media bör undantas.

Utredningens överväganden har lett fram till ett principbeslut att inrikta arbetet på en reklampåлага av punktskattmodell och omfattande alla mera betydelsefulla reklammedel. Arbetet inom utredningen har därefter tagit sikte på en i princip allmän reklamskatt utformad såsom punktskatt.

2.4 Annonsskatten

Vid årsskiftet 1970/71 tillkännagavs från regeringens sida att den avsåg att lägga fram en proposition med förslag till skatt på annonsering i pressen.

Det förslag om annonsskatt som sedermera lades fram var delvis sammankopplat med ett förslag om ökat stöd till dagspressen. Intäkten av annonsskatten beräknades för budgetåret 1971/72 till ett belopp, vilket skulle motsvara vad som krävdes för finansiering dels av ett utvidgat presstöd, dels av en utökad statlig informationsverksamhet.

Syftet med annonsskatten var alltså ett annat än syftet med den reklampålagan reklamutredningen arbetade på. Annonsskattens räckvidd i mediaavseende var — som framgår av beteckningen — begränsad.

2.4.1 Uttalanden i proposition angående annonsskatt

I 1971 års finansplan aviserades ett förslag om skatt på annonser, vilken motiverades främst av behovet att förstärka stödet till pressen.

I den sedermera framlagda propositionen med förslag till förordning om annonsskatt (prop 1971:28) erinras om att reklamutred-

Not forts från s 14

kring frågan om lämpligheten av reklambeskattning eller icke, utan närmare ställningstagande till beskattningsformen (kapitel 4 och 5). Termen påлага förekommer alltså som en sammanfattande benämning på de beskattningsformer utredningen närmare övervägt, punktskatt och omkostnadsavgift (kapitel 6).

ningen sedan en tid tillbaka behandlar frågan om en allmän avgiftsbeläggning av reklamen. Det anges att utredningen räknar med att arbetet skall kunna slutföras under 1971. Man kan, sägs det, sålunda utgå från att reklamutredningens betänkande kommer att innehålla förslag om en allmän reklampålaga. Den föreslagna annonsskatten kan mot denna bakgrund ses som inledningen till en kommande generell beskattning av reklam eller som en provisorisk åtgärd i avvaktan på att en sådan beskattning införs.

I propositionen framhålls vidare att reklamutredningen inte skall anse sig vara bunden av den utformning annonsskatteförslaget fått. Det bör stå utredningen fritt att söka andra lösningar för en annonsbeskattning inom ramen för en generell avgifts- eller skattebeläggning av reklam.

2.4.2 Riksdagsbehandlingen

Förslaget om annonsskatt gav upphov till en omfattande och livlig debatt såväl inom som utom riksdagen. Inte minst inom pressen förekom stark kritik mot förslaget.

Två frågor kom att stå i förgrunden i debatten. Den ena frågan gällde om de skillnader i fråga om beskattning av dagstidningar och veckotidningar, som föreslagits i propositionen kunde anses strida mot tryckfrihetsförordningen samt om i vart fall inte en beskattning av vissa tryckta skrifter borde bedömas såsom mindre väl förenlig med förordningens andemening. Den andra frågan gällde de ekonomiska följderna för tidningarna och i synnerhet för de skandratidningarna av en annonsskatt sådan som den i propositionen föreslagna.

Beträffande det tryckfrihetsrättsliga problemet uttalade riksdagens skatteutskott (SkU 1971:30) – efter hörande av konstitutionsutskottet (KU 1971:32) – bl a att man vid bedömning av förslaget från tryckfrihetsrättslig synpunkt inte kunde se bort från annonsskattens provisoriska karaktär och från att skatten efter förhållandevis kort tid kunde komma att avlösas av en allmän reklamskatt. Fyra ledamöter i skatteutskottet

yrkade avslag på propositionen under åberopande av bl a tryckfrihetsrättsliga skäl. Härvid anfördes att konstitutionsutskottet inte givit något bestämt svar på frågan om skatteförslagets förenlighet med tryckfrihetsförordningen.

I den tidningsekonomiska frågan anförde utskottets majoritet:

”Den föreslagna annonsskatten bör som ovan nämnts betraktas som ett provisorium med förhållandevis kort giltighetstid, eftersom redan nästa års riksdag kan väntas få ta ställning till förslag om en allmän reklamskatt. Medvetandet härom torde avhålla annonsörerna från att vidta några mer radikala förändringar till tidningarnas nackdel med anledning av att annonsskatten införs. Utskottet har genom detta uttalande inte tagit ställning till frågan om införande av en reklamskatt. Denna fråga får självfallet prövas i vanlig ordning, när förslag härom framläggs. Utskottet vill emellertid förutskicka att om förslag om reklamskatt inte framläggs eller om ett sådant förslag inte kan godtas, frågan om annonsskatten bör omprövas.”

Detta uttalande godtogs av riksdagen.

Riksdagen antog propositionen med vissa av skatteutskottet föreslagna ändringar.

2.4.3 Annonsskatteförordningen

Enligt förordningen (1971:170) om annonskatt erläggs annonsskatt för upplåtelse mot vederlag av annonsutrymme i allmän nyhetstidning eller i annan periodisk publikation som ges ut inom landet eller i bilaga till sådana publikationer.

Som annonsutrymme betraktas varje upplåtet utrymme. Annonsskatt utgår alltså inte bara för kommersiell reklam utan för alla slags meddelanden på betalt utrymme. Med allmän nyhetstidning avses publikation av dagspresskaraktär, som normalt kommer ut med minst ett nummer varje vecka. Med annan periodisk publikation förstås publikation som enligt utgivningsplan kommer ut med normalt minst fyra nummer om året.

Skattskyldig är ägaren till publikation av

nyss nämnt slag vilken ges ut yrkesmässigt. Vissa undantag gäller dock. Bl a föreligger inte skattskyldighet för den som ger ut medlemsblad eller publikation som utgör organ för sammanslutning med närmare angiven ideell inriktning. Vidare gäller undantag i vissa fall för utgivare av personaltidning, program eller katalog. Också den som ger ut publikation på främmande språk för spridning enbart utomlands är undtagen från skattskyldighet.

Skattskyldighet inträder i normalfallen när vederlag inflyter kontant eller på annat sätt kommer den skattskyldige tillgodo.

Skattesatsen är 6 % av beskattningsvärdet för annons i allmän nyhetstidning och 10 % av beskattningsvärdet för annons i annan periodisk publikation. Beskattningsvärde är vederlaget för det upplåtta annonsutrymmet med undantag av annonsskatt och annan statlig skatt eller avgift.

Redovisningen av annonsskatt sker i regel särskilt för varje publikation. Redovisningsskyldighet föreligger inte om annonsintäkterna för publikationen ej överstiger 60 000 kr för kalenderår.

Redovisningen sker för bestämda redovisningsperioder.

Varje period omfattar två kalendermånader. Skattskyldig skall utan anmaning lämna deklaration rörande sin skattepliktiga omsättning för varje redovisningsperiod.

Till den del inbetalad annonsskatt avser en annonsomsättning av högst 3 milj kr restitueras skatten halvårsvis till samtliga redovisningsskyldiga. Outnyttjad restitutionsrätt under första halvåret kan överföras till det andra halvåret inom ramen för det angivna totalbeloppet 3 milj kr och omvänt. Ränta utgår inte på restituerad skatt.

Antalet registrerade skattskyldiga utgör 360, varav något mer än 70 beräknas komma att slutligen erlägga skatt, d v s har annonsintäkter överstigande 3 milj kr.

Riksskatteverket är beskattningsmyndighet för annonsskatten. Sedd från annonsörsynpunkt är annonsskatten att likställa med annonskostnader i övrigt.

2.5 Motiven för delbetänkande i skattefrågan

Av vad som anförts under 2.4.1 och 2.4.2 framgår att förordningen om annonsskatt betraktas som ett provisorium. I skatteutskottets betänkande sägs uttryckligen att redan 1972 års riksdag kan väntas få ta ställning till förslag om en allmän reklamskatt samt att, om ett förslag inte framläggas eller om ett sådant förslag inte kan godtas, frågan om annonsskatten bör omprövas.

Mot nu anförda bakgrund anser sig reklamutredningen ha fått Kungl Maj:ts och riksdagens uppdrag att behandla frågan om reklampåлага med förtur. Jämsides med arbetet på ett förslag till reklampåлага har arbetet med att slutföra utredningens andra delbetänkande, Reklam II. Beskrivning och analys, fortgått.

Reklam II innehåller en omfattande och delvis långt driven analys av reklamens verkningar från bl a säljarsynpunkt, konsumentsynpunkt samt samhällsekonomisk synpunkt. Utredningen har alltså haft tillgång till ett omfattande grundmaterial om reklamen.

I samstämmighet med de synpunkter och önskemål som framkommit vid riksdagsbehandlingen av frågan om annonsskatt anser sig utredningen böra framlägga ett delbetänkande om reklamskatt.

Av framställningen i avsnitt 2.3 framgår att motiven för utredningen att ta upp frågan om en reklampåлага varit andra än de som föranlett tillkomsten av den nuvarande provisoriska annonsskatten. Utredningen finner med hänsyn härtill angeläget att redovisa de motiv vilka, från de synpunkter utredningen enligt direktiven har att beakta, bör tillmätas särskild vikt vid fortsatta överväganden om en reklampåлага.

Inom utredningen har olika meningar hävdats om det från nu avsedda synpunkter är påkallat och lämpligt att införa en allmän reklampåлага. I föreliggande betänkande redovisar i kapitel 4 utredningens majoritet, bestående av ordföranden Hörjel samt ledamöterna Andersson, Blidfors, Hasslev,

Lindqvist och Wallberg de skäl som den anser tala för införande av en allmän reklamskatt. Till detta kapitel har särskilt yttrande avgivits. Minoriteten, bestående av ledamöterna Gerentz, Johnsson, Wiege och Winqvist, anför i kapitel 5 de skäl som enligt dess mening talar mot en sådan skatt. I kapitel 6 presenteras det tekniska förslag till allmän reklamskatt som utredningen arbetat fram och i kapitel 7 behandlas reklamskatten och pressen.

3.1 Reklamkostnaderna enligt utredningens statistiska undersökning

I anslutning till undersökningen av reklamkostnaderna i Sverige 1965–1967 har reklamutredningen beräknat kostnaderna för i näringsverksamhet bedriven reklam samt PR och andra goodwillskapande åtgärder riktade till allmänheten. Beräkningen avseende 1967 ger vid handen att kostnaderna belöpt sig till ca 1,6 miljarder kr¹. Den icke-kommersiella reklamen (familjeannonser, platsannonser, politisk och ideell annonsering, offentliga myndigheters kungörelser etc) kan för samma år beräknas till 200 – 300 milj kr. Den kommersiella reklamen uppgick 1967 till 2,3 – 2,4 % av den privata konsumtionen och till 1,2 – 1,3 % av bruttonationalprodukten.

Den undersökning på vilken ovanstående beräkningar grundar sig omfattade inte all kommersiell reklam. Av undersökningstekniska skäl utelämnades bl a reklam på förpackningar och produkter samt viss butiksreklam.

Av de på grundval av undersökningen framräknade reklamkostnaderna stod industrin för ungefär hälften och parti- och detaljhandeln för nära en fjärdedel vardera.

De media, som svarade för den största andelen av de på basis av undersökningen framräknade kostnaderna, var pressen, direktreklamen och butiksreklamen med respektive 586, 255 och 128 milj kr. Kostna-

derna för butiksreklam, vilka särskilt i detaljhandeln är svåra att avgränsa från övriga försäljningskostnader, torde vara behäftade med betydande osäkerhet.

Av de framräknade reklamkostnaderna har ca 70 % beräknats vara riktade till privata köpare och hushåll och ca 30 % till företag.

Av de framräknade reklamkostnaderna hänförde sig 85 % till ca 1 700 sändarföretag.

Reklamutredningens undersökning omfattar en beräkning av reklamintensiteten, d v s kvoten mellan å ena sidan fabrikanter och importörers reklamkostnader och å andra sidan omsättningen räknad i industrins och importörernas försäljningspriser. För konsumentvarusektorn uppgick reklamintensiteten till 2,0 % inklusive och till 2,4 % exklusive indirekta skatter, för producentvarusektorn till 0,6 %.

Inom ramen för undersökningen har reklamintensiteten också beräknats för ett 80-tal varugrupper, varav de flesta hör till konsumentvarusektorn och täcker en övervägande del av denna. Som väntat varierar reklamintensiteterna i hög grad mellan varor

¹ Enligt utredningens undersökning var reklamkostnaderna 1965, 1966 och 1967 respektive 1152, 1277 och 1379 milj kr.

Beloppet för 1967, 1379 milj kr, har uppräknats med hänsyn till utelämnade företag och branscher, varefter kostnaderna för den kommersiella reklamen 1967 uppskattats till omkring 1 600 milj kr.

och varugrupper. För de tjugo varugrupper, där reklamintensiteten låg mest över genomsnittet för respektive huvudgrupper, var andelarna 8,8 % av omsättningen respektive 30,2 % av reklamkostnaderna (186 milj kr).

Inom dagligvaruområdet hade den av konsumtionens huvudgrupper, som bl a omfattar rengöringsmedel och hygienprodukter, en avsevärt högre genomsnittlig reklamintensitet — 9,2 % — än andra huvudgrupper. Inom enstaka varugrupper inom denna huvudgrupp var reklamintensiteten så hög som 25 %. De sex mest reklamintensiva varugrupperna i den kemisk-tekniska huvudgruppen svarade för 2,2 % av omsättningen med 16,6 % (103 milj kr) av reklamkostnaderna för samtliga redovisade konsumentvarugrupper.

Däremot hade en rad delposter i livsmedelskonsumtionen — ägg, mjölk och grädde, kött och charkuterier samt socker — reklamintensiteter på endast 0,2 — 0,3 %. För andra livsmedel — soppor, kakao, makaroner och flingor, kakmixer samt senap, ketchup m m — redovisas reklamintensiteter på 8 — 9 %.

Även bland sällanköpsvaror förekom både höga och låga reklamintensiteter. Exempelvis uppgick reklamintensiteten för rakapparater (inkl rakblad) till 14,6 %, för armbandsur till 10,3 % och för utombordsmotorer till 8,8 % medan den för möbler samt glas och porslin endast var 1,1 %.

Vid tolkning av de föreliggande uppgifterna måste man hålla i minnet att de redovisade reklamintensiteterna, bortsett från de fall, då producent eller importör lämnat reklambidrag till handeln, inte omfattar handelns reklamkostnader samt att kostnaderna inte kunnat sättas i relation till omsättningen i konsumentpriser.

3.2 Reklamkostnadernas utveckling

3.2.1 Grundläggande problem

En uppskattning av effekterna i olika avseenden av reklampåverkande åtgärder måste baseras på statistiska uppgifter av olika slag.

Det är sålunda nödvändigt att beräkna reklamkostnadernas nivå och mediafördelning i utgångsläget, när åtgärderna genomförs. Med hänsyn till att den senaste statistiska kartläggningen av reklamkostnaderna i Sverige avser år 1967 krävs redan för detta ändamål ett slags prognos eller framskrivning. Vidare erfordras en uppskattning av den framtida utveckling som skulle kommit till stånd om reklamskatt eller andra reklam-begränsande åtgärder inte införts.

En prognos bör om möjligt baseras på föreställningar om orsakssamband. Genom studium av statistiskt material kan man testa olika hypoteser om samband mellan å ena sidan vissa tänkbara bestämningsfaktorer (yttre betingelser för reklam användning) och å andra sidan reklamkostnadernas storlek och inriktning. Därvid är givetvis att märka att ett statistiskt konstaterat samband inte i och för sig bevisar förekomsten av orsakssamband. Prognosen bygger i princip på att de för en gången period funna sambanden skall gälla även i framtiden. Utifrån en antagen utveckling för olika bestämningsfaktorer kan man då prognosera de framtida reklamkostnaderna.

Det statistiska underlaget för en prognos av här skisserat slag avseende reklamkostnaderna i Sverige måste betraktas som mycket ofullständigt. Brist på data föreligger beträffande såväl reklamkostnaderna som de reklambestämmande faktorerna.

Det finns ingen löpande statistik över de totala reklamkostnaderna i Sverige utan blott uppskattningar av varierande kvalitet avseende de sex åren 1953, 1960, 1961, 1965, 1966 och 1967. Den ökning av reklamkostnaderna som ägt rum återspeglar en tillväxt av dels reklamvolymen, dels reklampriserna. De orsakshypoteser som framläggs i kapitel 12 i utredningens delbetänkande "Reklam II. Beskrivning och analys", är knutna till reklamvolymen. Kunskapen om dennas förändring är emellertid än mer begränsad genom att prisutvecklingen inom viktiga delområden är okänd eller endast kan beräknas med stora osäkerhetsmarginaler.

I reklamutredningens samhällsekonomiska

analys av reklamen (kapitel 12) redogörs för en rad faktorer, som torde vara av betydelse för den totala reklamvolymens förändringar. Vissa av dessa, såsom befolknings- och inkomstutvecklingen, är lätta att kvantifiera och redovisa. Andra faktorer såsom marknadsstrukturen och blockbildningen är däremot inte statistiskt registrerade i tillräcklig omfattning.

Med hjälp av det tämligen omfattande material, som insamlats beträffande reklamkostnaderna 1967, har en statistisk analys genomförts, som avser att förklara reklamintensitetens variationer mellan branscher och mellan varugrupper. Resultaten från denna analys har också i viss utsträckning kunnat utnyttjas för en diskussion av reklamvolymens tillväxt. Eftersom tidsseriematerial i stort sett saknas, rör det sig emellertid här inte om ekonometriska beräkningar. Slutsatserna är inte numeriskt preciserade och har därför naturligtvis mycket begränsat värde som prognosunderlag.

De prognosförfaranden, som kan komma i fråga, måste bli av primitivt slag och kan närmast karakteriseras som enkla trendframskrivningar. I huvudsak bygger uppskattningarna i det följande på antaganden om stabila relationer mellan å ena sidan reklamvolymen och å andra sidan makroekonomiska storheter såsom bruttonationalprodukt och privat konsumtion. Dessa antaganden stöds i huvudsak av utvecklingen under 1960-talet. Det rör sig här om rent empiriska samband; karaktären hos eventuella orsakssamband lämnas å sido.

Det bör slutligen understrykas, att uppskattningarna avser den långsiktiga, trendmässiga utvecklingen. Reklamvolymen är starkt konjunkturkänslig, och utvecklingen från år till år kan inte beskrivas med hjälp av den framskrivningsmetod, som här används. Perspektivet för prognosen måste alltså vara så långt, att konjunkturrella variationer kan lämnas obeaktade.

3.2.2 Uppskattning av reklamkostnaderna 1975

Kostnaderna för kommersiell reklam utgjorde såsom ovan nämnts ca 1,6 miljarder kr 1967. En uppskattning av den procentuella tillväxten fram till 1975 måste byggas på ett studium av starkt aggregerade och delvis osäkra data för 1960-talet. När det gäller totalkostnaden finns här två källor nämligen dels de beräkningar för åren 1960 och 1965 som genomförts av Tidningsstatistik AB, dels reklamutredningens egen statistik för perioden 1965–1967.

Områdets avgränsning överensstämmer inte för någon av de nämnda källorna helt med utredningens reklamdefinition. Tidningsstatistikens data ger en överskattning av nivå, eftersom däri inräknas även icke-kommersiell annonsering. Å andra sidan underskattas totalkostnaderna i viss mån i utredningens egen undersökning, SCB-IUI-materialet. För en beräkning av reklamkostnadernas procentuella förändringar under respektive period torde dock källorna ge ett användbart underlag.

I löpande priser räknat synes reklamkostnaderna under hela perioden 1960–1967 ha stigit snabbare än den privata konsumtionen. Skillnaden i årlig tillväxt mellan de nämnda storheterna uppgår till 2–2,5 %. Såvitt kan bedömas motsvarar den skillnaden i prisutveckling mellan reklamtjänster och privat konsumtion. Tillgängliga data beträffande prisutvecklingen för annonsutrymme, postbefordran av trycksaker o s v tyder nämligen på en genomsnittlig reklamprisstegring om ca 6 % per år under den aktuella perioden, mot knappt 4 % för konsumentpriserna.

Enligt de två nämnda källorna har sålunda reklamkostnaderna i fasta priser räknat (reklamvolymen) stigit i samma takt som den privata konsumtionens volym. Denna parallellitet under perioden 1960–1967 har lagts till grund för framskrivningen i nedanstående normalalternativ. Framskrivningen förutsätter sålunda att reklamvolymen även under perioden 1967–1975 (i frånvaro av volymbegränsande åtgärder, d v s också i frånvaro av

reklambeskattning) — skulle utvecklas i takt med den privata konsumtionens volym. Uppskattningen för 1975 gäller alltså den nivå, som skulle uppkomma, om ingen reklam beskattas. Enligt 1970 års långtidsutredning kommer den privata konsumtionen att stiga med 3,3 % per år mellan 1970 och 1975 med en påtagligt lägre ökningstakt fram till 1973 och en kraftigare uppgång 1974 och 1975. Totalt skulle ökningen under femårsperioden bli 18 %, och samma ökning skulle enligt normalalternativet gälla för reklamvolymen.

För åren 1968–1970 (utvecklingen under 1971 kan på grund av det rådande konjunkturläget och annonsskattens införande knappast läggas till grund för bedömningar av den trendmässiga utvecklingen) finns säkra uppgifter endast beträffande mediakostnaderna för den s k märkesvarureklamen i press- och andra A-media. Dessa kostnader utgör knappt 40 % av de totala reklamkostnaderna. De steg under förra hälften av 1960-talet i takt med andra reklamkostnader, men har därefter stigit i väsentligt minskad takt. Räknat i fasta priser har märkesvarureklamens mediakostnader ökat med mindre än en procent per år mellan 1965 och 1970. De uppgifter (visserligen ofullständiga för åren 1968–1970), som föreligger beträffande andra kostnadsposter, såsom produktion av reklamtrycksaker¹ samt reklambyråtjänster², tyder å andra sidan på en snabbare tillväxt än för den privata konsumtionen.

Osäkerheten hos tillgängliga totaldata kan emellertid motivera att det ovan nämnda

normalalternativet kompletteras med ett alternativ för framskrivningen baserat på en lägre tillväxttakt. I det "lågalternativ", som presenteras nedan, har märkesvarureklamens mediakostnad framskrivits med den ökningstakt, som konstaterats för åren 1965–1970. För övriga kostnadsposter används samma antagande som för totalkostnaden i normalalternativet, d v s en volymtillväxt i takt med den privata konsumtionen.

I tabell 3.1 har reklamkostnaden skrivits fram från 1967 till 1970 och 1975 enligt de båda alternativen. (Av beräkningstekniska skäl har 1970 använts som "nuläge".)

Procenttalen inom parentes anger ökningen mellan 1970 och 1975. Det bör observeras att ökningen bedömts bli väsentligt högre räknat i köpkraft (konsumentvaror) än rent volymmässigt. Reklampriserna har nämligen förutsatts stiga med 2,5 % per år i förhållande till konsumentpriserna, vilket överensstämmer med utvecklingen under 1960-talet. Med tanke på utvecklingen under 1971 kan det synas osäkert om annonspriserna i framtiden kommer att stiga lika snabbt i förhållande till prisnivån i övrigt som varit fallet under 1960-talet. Det finns dock i dag inte tillräckliga skäl att anta, att den relativa prisutvecklingen för reklam i allmänhet fram till 1975 kommer att påtagligt skilja sig från det tidigare mönstret. Reklamen är alltjämt mycket löneintensiv i såväl produktions- som distributionsledet, och rationaliseringsmöjligheterna är begränsade vid nuvarande mediaförutsättningar. Löneutvecklingen kommer därigenom att kraftigare påverka priserna i denna bransch än inom konsumentvarusektorn.

Som framgått ovan är möjligheterna att belysa utvecklingstendenserna för reklam i olika media starkt begränsade. När det gäller reklam i A-media ger dock statistiken beträff-

Tabell 3.1. Framskrivning av reklamkostnaderna. Miljarder kr.

	Normal- alternativ	Låg- alternativ
Reklamkostnad 1970	2,1	2,0
Reklamkostnad 1975		
i 1970 års reklampriser (volymutveckling)	2,4–2,5 (+18 %)	2,2 (+11 %)
i 1970 års konsumentpriser (köpkraftsutveckling)	2,7–2,8 (+33 %)	2,5 (+25 %)

¹ Enligt industristatistiken. Det är möjligt att industristatistiken använder en vidare definition av "reklamtrycksak" än utredningen. Trycksaker, som avser samhällsinformation kan sålunda tänkas ingå enligt industristatistikens definition.

² Enligt nationalräkenskaper.

fande märkesvarureklamen ett underlag för en beskrivning av vissa huvuddrag i utvecklingen under 1960-talet. Nedan har sammanställts vissa uppgifter om märkesvarureklamen i pressen. Uppgifterna är främst avsedda att ge en bakgrund till den diskussion, som förs i kapitel 7 i detta delbetänkande rörande inverkan på pressen av en reklampåläga.

I tabell 3.2 anges genomsnitt för märkesvarureklamens årliga tillväxttakt under perioden 1962–1970, räknat i löpande priser. En indelning i två delperioder har gjorts i syfte att illustrera innebörden av den tidigare nämnda förändringen i utvecklingsmönstret från mitten av 1960-talet.

Som jämförelse kan nämnas att prisstegringen för märkesvarureklamen under hela perioden torde ha utgjort 5–6 % per år. Den privata konsumtionen räknat i löpande priser steg under den första delperioden med ca 8 % per år och under den andra med ca 7 % per år.

Under perioden 1962–1966 steg således märkesvarureklamen inom samtliga de tre i tabellen medtagna presskategorierna snabbare än den privata konsumtionen, räknat i löpande priser. Skillnaden svarar i huvudsak mot den snabbare prisstegringen på reklam-sidan; volymmässigt torde märkesvarureklam och privat konsumtion under denna period ha vuxit i samma takt.

Efter 1966 har ökningstakten avtagit för alla tre presskategorierna. För storstadspress och landsortspress synes det även under denna period ha varit fråga om en påtaglig volymtillväxt (ungefärligen 2–3 % per år), vilken dock varit lägre än den privata konsumtionens. För populärpressen däremot har annonsinkomsterna i löpande priser helt stagnerat under senare delen av 1960-talet, vilket innebär en icke obetydlig minskning i volym. Förskjutningen till populärpressens nackdel synes för övrigt ha fortsatt även under konjunkturedgången 1971.

Huvudtendenserna i utvecklingen av reklamens mediafördelning under senare delen av 1960-talet kan sammanfattas på följande sätt:

1. Något minskad andel för dagspressen.

Tabell 3.2. Årlig procentuell ökningstakt för märkesvarureklamen (löpande priser)

	1962– 1966	1966– 1970	1962– 1970
a) Storstadspress	9	7,5	8
b) Landsortspress	11	8,5	10
c) Populärpress	11	0	5,5
Summa a–c	10	5,5	7,5
d) Övriga A-media	–	8	–
Märkesvarureklam, totalt	–	6	–

2. Starkt minskad andel för populärpressen.

3. Oförändrad andel för gruppen övriga A-media.

4. Ökad andel för trycksaksreklam.

Andelsutvecklingen för andra media än de här nämnda kan inte uppskattas på grundval av tillgänglig statistik.

Om de ovan skisserade tendenserna blir bestående under de närmaste åren, kommer populärpressens andel av reklamvolymen 1975 att ha minskat med ungefär en tredjedel jämfört med förra hälften av 1960-talet. Denna förskjutning motsvaras troligen i första hand av en ökning för trycksaksreklamen. För övriga nämnda media är de observerade tendenserna inte så markanta att de motiverar förutsägelser om andelsförskjutningar fram till 1975.

3.2.3 Prognosernas realism

De framtidsbedömningar som presenterats ovan är mycket osäkra. Detta framgår redan av att bristen på tillförlitliga data föranlett två alternativa prognoser, som givit ganska skiljaktiga resultat. I det följande skall några centrala inslag i prognoserna i korthet diskuteras.

Båda prognoserna bygger på vissa volym-samband mellan reklamstorheter och privat konsumtion. Detta sker trots att de bakomliggande orsaksförhållandena inte är klarlagda. Det är dock givet att reklam och konsumtion utgör storheter som till en viss grad torde samvariera.

Prognoserna bygger på att såväl den oberoende faktorn — den privata konsumtionens volym — som de ingående sambanden besitter en trendmässig stabilitet. En fråga som därvid inställer sig är om prognosperioden är tillräckligt lång för att de konjunkturella störningarna skall kunna försummas. I och för sig är perioden 1967–1975 så lång, att hänsyn ej skall behöva tas till konjunkturerna. En komplikation är emellertid att prognosens oberoende variabel, d v s den privata konsumtionen, är framskriven för åren 1970–1975 på grundval av 1970 års långtidsutredning. Den genomsnittliga årliga ökningstakten har bedömts bli 3,3 %, med en lägre uppgång fram till 1973 och en kraftigare åren 1974 och 1975. Konjunkturdämpningen 1971 har emellertid varit så kraftig, att den privata konsumtionen till och med kan väntas gå ned något. För att långtidsutredningens bedömning för 1975 skall slå in, krävs följaktligen en kraftig expansion av konsumtionen de kommande åren. Huruvida detta också kommer att ske, ligger dock utanför reklamutredningens möjligheter att bedöma.

De exceptionella förhållanden som gällt år 1971 har över huvud inte påverkat prognoserna. Sålunda var märkesvarureklamens volym enligt TS uppskattningsvis 6 % lägre än året förut. De främsta orsakerna till nedgången torde ha varit konjunkturdämpningen och annonsskattens införande. Som bidragande orsaker till säljarnas benägenhet att inskränka reklamen har anförts den nya lagstiftningen på marknadsföringsområdet i förening med den skärpta reklamdebatten. Det kan finnas skäl att påminna om, att prognoserna ej beaktar annonsskatten.

Det har hävdats, att nedgången i reklamvolymen 1971 varit så omfattande, att det vore orealistiskt att betrakta den som enbart en temporär företeelse. Enligt detta synsätt rör det sig om en bestående nedskärning av reklamvolymen. Den långsiktiga tillväxten skulle med andra ord fortsätta eventuellt i samma takt, ehuru på en lägre nivå än som följer av mekaniska trendframskrivningar.

Som närmare utvecklas i det samhälls-

ekonomiska kapitlet i delbetänkandet "Reklam II. Beskrivning och analys" finns en lång rad faktorer, som med växande styrka påverkar reklamens volymutveckling. Att bedöma några effekter för prognosperioden ter sig ogörligt. Det kan dock ha sitt intresse att nämna några faktorer, som kan förmodas vara särskilt betydelsefulla.

Många av de varor som utgör expansiva inslag i konsumtionsutvecklingen har reklamintensiteter som ligger över genomsnittet. Allt annat oförändrat kan de därför sägas bidra till att den totala reklamvolymen ökar snabbare än konsumtionen. Exempel utgör högt förädlade produkter, varor för fritids- och rekreationsändamål, konsumentkapitalvaror och vissa kemisk-tekniska produkter.

Andra faktorer som med okänd styrka drivit på reklamvolymens tillväxt är självbetjäningens spridning och blockbildningen inom detaljhandeln. Förmodligen har även industristrukturens omvandling verkat i samma riktning.

Reklamutredningens normalprognos bygger på att dessa och andra faktorer skall ge ungefär samma totala effekt som under 1960-talet d v s en parallell volymtillväxt av reklam och privat konsumtion. I den mån det i framtiden blir fråga om en osedvanligt snabb expansion av reklamintensiva varor, en mycket omfattande övergång från manuell betjäning till självbetjäning etc underskattas reklamvolymens ökning. Blir det å andra sidan så, att de reklamstimulerande faktorerna utvecklas klart långsammare än tidigare, kommer prognosen att överskatta reklamvolymens ökning.

Det lägre prognosalternativet förutsätter att de reklamstimulerande krafterna skall spela något mindre roll under de närmaste åren än de gjort tidigare.

Allmänna överväganden som talar för en reklampåлага — utredningens majoritet (sex ledamöter)

4.1 *Reklamen i samhället*

Ett väsentligt drag hos det moderna västerländska samhället är det aldrig sinande flöde av information av alla tänkbara slag, som från skilda håll riktas till medborgarna. Informationen bärs fram av skilda media med olika egenskaper. Den gäller nyheter och annan sakinformation likaväl som åsikter. Den tar ofta sikte på att påverka medborgarna i något avseende.

Reklamen har en roll i detta mångskiftande och komplicerade kommunikationssystem och den har ett klart syfte att påverka dem till vilka den riktas. Kännetecknande för reklamen — i betydelsen kommersiell påverkan — är att den primärt syftar till att främja avsättning av varor eller tjänster på marknaden,

Reklam kan emellertid inte betraktas enbart som ett medel med ett ekonomiskt syfte. Reklamen möter medborgarna överallt. Den har blivit ett inslag — på gott och ont — i vår kulturmiljö. Den griper in i den enskilda människans liv. Tillsammans med annan information formar den meningar och åsikter. Reklamen är alltså, sedd i större sammanhang, något mera än ett ekonomiskt verktyg. Den är en samhällsangelägenhet.

Det är inte förvånande att reklamen kan värderas olika, beroende på utgångspunkten för bedömningen. Så t ex leder en bedömning av reklamen som miljöpolitisk företeelse till andra slutsatser än en bedömning

av reklamen som företagsekonomiskt instrument. Reklamens skilda funktioner i samhället medför att försök till en totalvärdering av reklamen ofta kommer att utfalla på olika sätt beroende på från vilka utgångspunkter bedömningen sker och på vilken vikt bedömaren tillmäter olika värderingar.

4.2 *Några utgångspunkter för majoritetens värdering av reklamen*

Med hänsyn till direktiven för utredningen anser majoriteten att en granskning och värdering av reklamen i Sverige, sådan den ter sig i nuläget, i främsta rummet bör ta sikte på reklamen såsom kommersiellt informationsmedel för den köpande allmänheten i egenskap av slutliga konsumenter. Detta innebär dock inte att majoriteten i sina värderingar av reklamen bortser från andra aspekter på reklamen.

En utgångspunkt för majoriteten vid dess överväganden är att i en marknadsekonomi av vår typ reklamen skall bedömas som ett i och för sig legitimt och nödvändigt medel för att främja avsättning av varor och tjänster. Vad utredningen enligt direktiven närmast har att ta ställning till i detta sammanhang är följande frågor: Är reklamens omfång rimligt? Hur fyller reklamen sina informativa uppgifter?

Gällande marknadsrättsliga och civilrättsliga regelsystem förutsätter bl a att säljare och

köpare är i princip jämspelta parter. Denna grundförutsättning spelar också stor roll i den ekonomiska teorin, som tagits till utgångspunkt för svensk konkurrenspolitik i allmänhet. Förutsättningen tänks gälla (eller kunna uppfyllas) för säljare och köpare av alla kategorier: säljare av faktorstjänster (tex arbetskraft) lika väl som säljare av varor, konsumenter lika väl som näringsidkare i köparställning.

Bilden av en marknadsekonomi där säljare och konsument är likvärdiga parter måste ses som en del av en teoretisk modell, ett analysverktyg med starkt begränsad användbarhet. Som underlag för en beskrivning av existerande eller i praktiken möjliga styrkeförhållanden på olika marknader är den inte användbar. När reklamens roll här skall översiktligt skisseras, kan det dock vara ändamålsenligt att ta till utgångspunkt två nödvändiga förutsättningar för en "idealt fungerande" marknadsekonomi, nämligen förutsättningarna beträffande fullständig information och frånvaro av dominans.

Den nämnda idealsituationen förutsätter, att köparna i varje läge är välinformerade och att de tillfredsställer sina anspråk och/eller behov i fråga om varor och tjänster på ett förnuftsstyrt sätt ("handlar rationellt"). Reklamens existens är betingad av att denna förutsättning inte är uppfylld. En samhällsekonomisk värdering av reklaminsatser måste därför till stor del utgå från en bedömning av i vad mån dessa bidrar till att avhjälpa brister i fråga om konsumenternas information.

I den komplexa marknadsbild som kännetecknar dagens svenska samhälle erbjuder det självfallet oöverstigliga svårigheter för konsumenten att på alla områden hålla sig välinformerad om produkternas egenskaper och priser. Skälen till detta är flera. Här skall endast nämnas några. Konsumenternas sakkunskap är bristfällig. Den tid som en konsument kan sätta av för att samla in och tillägna sig information är begränsad. Tillgången på väl anpassad information från säljarna och från andra informationskällor är otillräcklig.

När i det följande brister i reklamen

diskuteras från skilda utgångspunkter betraktas givetvis inte den i varje marknadssituation välinformerade konsumenten som ett realistiskt mål. Betraktat i ett långsiktigt perspektiv synes ett rimligt mål dock vara att konsumenten åtminstone på viktigare varu- och tjänsteområden skall ha tillgång till information, som ger överblick över tillgängliga alternativ och gör det möjligt för honom att tillräckligt realistiskt bedöma dessa utifrån varuegenskaper och priser. Detta förutsätter i sin tur att konsumenten har en allmän färdighet att bedöma informationsmaterial och att värdera detta med hänsyn till sina anspråk eller behov.

I en perfekt fungerande marknadsekonomi skall priserna och produktionens sammansättning bestämmas av ett samspel mellan utbud och efterfrågan, där ingen enskild säljare eller köpare har kontroll över marknaden. I verklighetens marknadsekonomi är säljare och köpare långtifrån jämspelta i denna mening. På många marknader där reklamen har stor omfattning dominerar ett fåtal säljare. Koncentrationsgraden på marknadens säljarsida har påtagligt ökat under senare år, bl a till följd av den fortgående utvecklingen mot ökad stordrift inom såväl industri som handel. Reklamen har i stor utsträckning blivit ett medel i konkurrensen om marknadsandelar mellan stora säljare och mellan säljare av märkesvaror och märkestjänster.

Monopol- och oligopolinslagen på varumarknaden medför ökad rörelsefrihet för säljarna när det gäller beslut om produktion och marknadsföring. De medför också, att konsumenternas möjligheter att via marknaden styra produktionens inriktning i enlighet med sina önskemål delvis sätts ur spel. Resursanvändningen på säljarsidan har i betydande utsträckning kommit att inriktas på marknadsföringsinsatser, såsom reklam, personlig försäljning och smärre ändringar av produktens utformning. Det framstår vid nuvarande marknadsförhållanden inte som ett självklart samhällsintresse att ökad konkurrens i alla former obetingat bör främjas. Den statliga konkurrenspolitiken har sålunda

inriktats på att förbättra betingelserna för i första hand pris- och kvalitetskonkurrens. I den mån reklamen genom sitt informativa innehåll förstärker pris- och kvalitetskonkurrens har den en från dessa utgångspunkter positiv funktion. En betydande del av den nuvarande reklamen får dock snarare anses som en störande faktor i förhållande till den egentliga konkurrensen.

När det gäller att bedöma reklamens värde för samhället – och därmed indirekt dess lämpliga omfattning och inriktning på olika områden – ger marknadsmekanismens utslag inte mycket ledning. Bl a frånvaron av marknader för konsumentreklam – såsom en avgränsad, självständig nytthet betraktad – medför att bedömningen måste ske från andra utgångspunkter. Varken reklamens totala omfattning och fördelning mellan varu- och tjänsteområden eller de särskilda reklammeddelandenas innehåll, utformning och distribution kan uppfattas som ett resultat av en marknadsmässig styrning från konsumenternas sida. De lagstiftningsåtgärder statsmakterna vidtagit under efterkrigstiden i syfte att påverka företagets marknadsföring har, i likhet med vissa andra konsumentpolitiska åtgärder, ytterst sin grund i att konkurrensen, som den faktiskt gestaltar sig, bedömts otillräcklig såsom styrsystem för marknadsföring inbegripet reklam. Majoritetens överväganden rörande reklampåverkande åtgärder får ses mot samma bakgrund.

Vid bedömning av och val mellan olika tänkbara åtgärder för att påverka reklamen måste beaktas att reklam användning får direkta och indirekta effekter av skilda slag. Stora värderingsproblem möter vid bedömningen. Entydiga bedömningsgrunder finns inte. Bedömaren blir hänvisad till att grunda sina ställningstaganden på allmänna överväganden vid vilka osäkerheten med nödvändighet är betydande och där olika intressen måste ställas mot varandra.

4.3 Reklamens funktioner

4.3.1 Allmän översikt

Reklam kan sägas ha två skilda uppgifter i en marknadsekonomi. För säljaren är reklamen ett medel för att väcka konsumentens intresse och söka påverka honom till förmån för den vara eller tjänst som säljaren marknadsför. Reklamen är en säljåtgärd och ingår såsom ett led i den serie av aktiviteter, som börjar med produktplanering och slutar med försäljning (marknadsföringsprocessen). Från konsumentens synpunkt kan reklamen bedömas som en källa till information om varor och tjänster som finns på marknaden.

I en marknadsekonomi är det ofrånkomligt och naturligt att en stor del av den information i vidsträckt mening om varor och tjänster vilka ställs till konsumenternas förfogande är säljarsänd, d v s består av reklam. Detta innebär att informationen om varor och tjänster i stor utsträckning kommer till på säljarnas initiativ. Det innebär också att innehållet i och omfånget av informationen (urvalet av informationsfakta) bestäms av säljaren, helt naturligt med beaktande av hans i och för sig legitima säljintresse.

Reklamens egenskap av både säljhjälpmedel och bärare av viss information till konsumenter medför ofrånkomligen risker för motsättningar mellan säljarens marknadsföringsintresse och konsumentens behov av information. I den mån konsumenten inte får den information han behöver i ett givet läge föreligger en faktisk intressesmetsättning.

Frånvaron av en väl fungerande information i säljarnas reklam medför att det behövs komplettering och korrektiv till den information reklamen faktiskt förmedlar. Det är mot denna bakgrund samhällets konsumentupplysning och massmedias, särskilt pressens, konsumentinformation skall ses liksom samhälleliga styråtgärder genom lagstiftning till konsumentens skydd – tex marknadsföringslagen och livsmedelslagstiftningen.

Av det sist anförda framgår att reklamen inte kan betraktas som en isolerad företeelse, utan bör bedömas i ett större informations-

sammanhang. Av särskild betydelse är härvidlag sambandet mellan reklam och konsumentupplysning. De samhälleliga insatserna för konsumentupplysning återspeglar en hittills allmänt accepterad marknadsekonomisk grundsyn på reklamen och dess roll. Man har visserligen haft klart för sig reklamens brister och svagheter som medel för konsumentens information om varor och tjänster. Men man har ansett det angeläget och nödvändigt att inte vidta ingripanden, som kunde befaras motverka en enligt rådande konkurrenspolitiska värderingar önskvärd, effektiv användning av reklam i marknadsföringen. Man har i stället sökt bygga upp ett kompletterande informationssystem i offentlig regi. Detta system, konsumentupplysningen, har till uppgift att ge den systematiserade överblick över marknaden samt den fullständigare information och de jämförelsemöjligheter som konsumenten saknar och inte får genom reklamen.

Trots erkännansvärda insatser inom konsumentupplysningssektorn har man inte lyckats förverkliga tanken på en konsumentupplysning som kan motväga den säljarsända, partiska reklamen på ett sådant sätt att konsumenten har tillgång till en totalt sett väl balanserad information. Det står allt klarare att mycket stora resurser krävs för att ett konsumentupplysningssystem av detta slag skall kunna tänkas fungera tillfredsställande. Det är också uppenbart att sådana resurser inte kommer att stå till buds inom i vart fall en överskådlig framtid. Från samhällsekonomiska utgångspunkter förefaller det inte rimligt att två dyrbara informationssystem skulle bestå sida vid sida och att det ena systemets — konsumentupplysningens — huvuduppgift skulle vara att balansera och motverka det andra — reklamen. Under förutsättning att reklamen kunde ges ett mer informativt innehåll skulle den varucentrerade konsumentupplysningen snarare inriktas exempelvis på mer översiktlig, jämförande information.

4.3.2 Intresseavvägningar

Vid en bedömning av vad som bör vara reklamens funktioner i en marknadsekonomi — ett reklampolitiskt mål i dagens samhälle — måste utgångspunkten vara att såväl säljarens marknadsföringsintresse som konsumentens intresse av att få erforderlig information i och för sig är berättigade. Resonemanget förutsätter att den marknadsförda varan eller tjänsten får saluföras och i övrigt är godtagbar från allmän synpunkt.

Konsumentens behov av information är inte någon enhetlig företeelse. Behovet varierar från produktområde till produktområde, från produkt till produkt och inte minst med hänsyn till olika anspråk och behov. Det är obestridligt och allmänt erkänt, att det finns ett mycket stort latent informationsbehov när det gäller utbudna varors och tjänsters egenskaper i olika avseenden. Detta behov tenderar att bli allt större och alltmer akut till följd av den ökade takten för produktionsförändringar, den fortgående omvandlingen av distributionsapparaten, samt, inte minst, det starkt ökade utbudet av varor och tjänster på marknaden.

I de situationer, då en motsättning enligt vad här anförts föreligger mellan säljarens marknadsföringsintresse och konsumentens intresse av information, och samhällsingripanden aktualiseras, bör i princip konsumentintresset tilläggas den större vikten och säljarintresset den mindre vikten. Detta innebär i praktiken att, om konsumentens intresse av information kräver vissa uppoffringar i fråga om resurser, sådana bör göras inom samhällsekonomiskt sett rimliga gränser. En prioritering av konsumentintresset av information enligt här antydda linjer ligger till grund för den kritiska granskning av reklamen och de överväganden som majoriteten redovisar i det följande.

4.4 Resursanspråk vid ökande reklamvolym

Av den redovisning som i kapitel 3 lämnas för reklamkostnadernas utveckling framgår att under 1960-talet reklamkostnaderna i

fasta priser räknat, d v s reklamvolymen, ökat i samma takt som den privata konsumtionens volym. I frånvaro av volymbegränsande åtgärder har man anledning räkna med att reklamvolymen även under den närmaste femårsperioden kommer att öka i takt med den privata konsumtionen. Under åren 1970–1975 kan man således utgå från en ökning av reklamvolymen på omkring 18 %, enligt det mest sannolika framräkningsalternativet.

Reklamen tar i anspråk resurser både hos säljaren (sändaren) och hos konsumenterna eller hushållen (mottagarna). I kalkylerna för reklamens kostnader och resursanspråk beaktas emellertid i regel enbart kostnader och resursanspråk på sändarsidan. Några försök att kalkylera kostnaderna och anspråken på mottagarsidan har inte gjorts. Man får här nöja sig med allmänna, verbala resonemang.

Kritik kan riktas mot reklamen för att den i viss utsträckning innebär ett slöseri med tillgängliga resurser. Ibland framförs kritiken i ett makroperspektiv. Det görs då gällande, att reklamen innebär ett slöseri med samhällsresurser eller medför en med utgångspunkt i härskande värderingar olämplig insats av resurser inom en viss marknad eller inom samhällsekonomin som helhet. I andra sammanhang sker kritiken i ett mikroperspektiv. Det görs då gällande att reklamen tar i anspråk större resurser hos säljaren än vad som egentligen krävs för uppnående av de säljmål som ställts upp i det enskilda fallet, eller också att reklamen tar i anspråk onödigt stora resurser hos de konsumenter, som nås av viss reklam.

En kritik av reklamens resursförbrukning eller samhällsekonomiska kostnader kan svårigen formuleras i absoluta termer. Det är här inte reklamens existensberättigande, utan dess lämpliga omfattning, som diskuteras. Det är enligt majoritetens uppfattning meningsfyllt och angeläget att värdera den förväntade ökningen av reklamens volym och resursanspråk mot bakgrund av nuläget, liksom att ställa olika branschers resursanspråk i relation till varandra.

4.4.1 Resursanspråk på sändarsidan

Säljarnas kostnader för utnyttjande av reklam motsvarar omkring 1,4 % av bruttonationalprodukten. Reklamkostnaderna är sålunda av samma storleksordning som exempelvis de totala investeringarna i vägar och gator. Samtidigt är de ca 70 % högre än de belopp, som inom industrin läggs ned på forskning och produktionsutveckling.

Reklamkostnaderna i denna mening är dock inte ett mått på värdet av de resurser, som läggs ned på planering, framställning och spridning av reklam. Ett ökat utnyttjande för reklamändamål av utrymme exempelvis i pressmedia ger inte upphov till ökad resursförbrukning i den utsträckning, som anges av sändarföretagens ökade utgifter för annonsutrymmet. Mellanskillnaden ger ett bidrag till pressens finansiering. En liknande överskattning av reklamens spridningskostnader föreligger för andra A-media, t ex film- och utomhusreklam. Det är emellertid omöjligt att ange en totalsiffra för reklamens egen resursförbrukning.

Den nämnda skillnaden mellan sändarkostnad och marginell resurskostnad brukar ibland beskrivas som att reklamen "subventionerar" olika företag eller grupper i samhället, t ex tidningsföretag/tidningsläsare eller kommunala trafikbolag/skattebetalare. En sådan beskrivning framstår emellertid som föga meningsfull. I dagens "blandekonomi" föreligger stordriftsfördelar och stora fasta samkostnader i de flesta slags produktion, och priserna ligger ofta långt över de marginella kostnaderna. Verksamheten inom nästan varje område kan därför sägas bli "subventionerad", om en ökad efterfrågan riktas mot just detta område. Då avvikelsen mellan pris och marginell resurskostnad för reklamspridning via press och andra A-media synes vara större än för de flesta andra tjänster, bör den dock tillmätas viss vikt i en värdering av minskade reklaminsatser. Vad gäller pressmedia aktualiserar den bl a frågan om kompensation vid reklam begränsande åtgärder (kapitel 7).

I ett stort antal branscher, främst på

producentvarusidan och inom en del tjänstesektorer, är reklamkostnaderna förhållandevis låga. Frågan om reklamens resursanspråk utgör därför inte något större problem. Resursåtgången för reklam blir däremot ett allvarligt problem i de branscher, där reklamen svarar för en mycket betydande del av säljarnas totala kostnader. Det rör sig här i flertalet fall om fåtalsmarknader, där ett begränsat antal företag konkurrerar inbördes, till stor del med reklaminsatser.

Reklamanvändningen på fåtalsmarknader kan sägas i många fall dra fram i ljuset vissa inneboende brister och svagheter, som vidlåder reklamen från samhällsekonomisk synpunkt. Den ger exempel på en icke önskvärd resursanvändning (slöseri med resurser). Men den åskådliggör också andra olägenheter, som en överdriven reklamanvändning för med sig. Enligt majoritetens mening kan det sålunda konstateras, att en förhållandevis intensiv reklaminsats också tycks leda till en inriktning av reklamargumenteringen som ofta kan komma i strid med konsumenternas berättigade intressen.

I reklamintensiva branscher tenderar reklamen att i mindre grad tjäna som informationsmedel till konsumenten än som påtryckande säljhjälpmedel. Detta innebär att reklamen blir förhållandevis dyr, såsom informationsmedel betraktad. Att de informativa elementen trängts undan, betyder i praktiken att reklamen ofta kommer att arbeta med suggestiva element i stället för med rationella argument. De suggestiva elementens dominerande roll leder till genomsnittligt sett sämre köp och därmed till en sämre total resursanvändning.

En mycket stor reklaminsats fyller samhällsekonomiskt sett inte någon egentlig uppgift i den mån den används för att öka avsättningen av en bland flera synonyma — och prismässigt ungefär likvärdiga — varor på de övrigas bekostnad. I branscher, där betydande reklamansatser sätts in på att försvara eller öka marknadsandelar för etablerade produkter, skulle insatserna av reklam kunna minskas, utan att efterfrågefördelningen påverkades. Även i andra mark-

nadssituationer kan stora reklaminsatser, vilka är inriktade på att skapa goodwill eller skydda en marknadsposition, framstå som samhällsekonomiskt tveklaktiga.

Även om en intensiv användning av reklam inom en bransch kan te sig rationell för den enskilde säljaren i den givna situationen, kan alltså en sådan användning vara olämplig från samhällsekonomisk synpunkt. Det är till och med troligt att i många fall en dämpning av reklamvolymen inom en reklamintensiv bransch skulle visa sig gynna samtliga säljare i branschen.

En kritisk granskning av reklamen är påkallad också ur rent företagsekonomisk synvinkel. Reklamen är ett legitimt medel i företagets marknadsföring, förutsatt bl a att den används på ett rationellt sätt i resursavseende. Beaktas bör dock att det kan vara svårt för säljaren att förvissa sig om att en viss reklamåtgärd är ändamålsenlig. Metoderna för reklamplanering får sägas vara tämligen ofullgångna. Av de undersökningar reklamutredningen låtit göra framgår att säljarnas bedömning av vad som är en lämpligt avvägd reklaminsats ofta präglas av osäkerhet. Planeringen baseras inte alltid på mera ingående kalkyler, och benägenheten att följa enkla tumregler är påfallande. Osäkerheten i säljarnas värdering av reklamen som konkurrensmedel illustreras också av reklamens konjunkturvariationer. Reklamkostnaderna är relativt sett högre under goda konjunkturer, medan de under dåliga tider, då konkurrensen i övrigt hårdnar, reduceras märkbart. Detta talar mot att reklamen skulle spela den centrala roll i konkurrensökonomi som i vissa fall görs gällande.

Såsom konkurrensmedel, använt med stor intensitet, gynnar reklamen ofta en stor, kapitalstark och väl etablerad säljare på bekostnad av en mindre, kanske mer innovativ säljare. Reklam är därigenom ett konkurrensmedel som kan förstärka tendenser till stordrift och företagskoncentration med åtföljande risker för en monopolistisk utveckling. En sådan utveckling kan visserligen tänkas möjliggöra, att stordriftsfördelar utnyttjas vid tillverkning och distribution av

varor. I praktiken torde emellertid reklamen i väl så stor utsträckning användas på ett sätt som motverkar sådana fördelar, nämligen för att öka produktdifferentieringen och driva fram produktförändringar i snabbare takt än som annars skulle bli fallet.

Innebär produktförändringarna reella förbättringar är givetvis viss reklaminsats motiverad. Då förutsätts, att reklamen inte medverkar till att i och för sig bruksdugliga varor och produktionsprocesser kasseras i förtid och kapitalförluster därigenom uppstår, som inte kompenseras av produktförbättringarna. Om däremot — vilket ofta är fallet — produktförändringarna är marginella eller fiktiva, kanske rent av framdrivna enbart för att kunna användas som reklamargument, är de samhällsekonomiskt inte försvarliga. Detsamma gäller givetvis den reklam, genom vilken produktförändringarna görs kända för konsumenterna.

Reklamkonkurrens har också en annan aspekt, vilken majoriteten anser viktig, i synnerhet sett från konsumentens synpunkt. I reklamintensiva branscher synes reklamen ha en tendens att användas som ersättning för priskonkurrens. Från samhällsekonomisk synpunkt är priset det konkurrensmedel som främst bör stödjas. Betydande ansträngningar görs från det allmännas sida för att på olika sätt stimulera priskonkurrens. I den mån reklamen motverkar dessa strävanden genom att föra fram alternativ till priskonkurrens, t ex överdriven produktdifferentiering, täta modellbyten och s k promotions, måste den höga reklamintensiteten värderas negativt.

Höga reklamintensiteter kan således av flera skäl — genom inverkan såväl på företagens totala resursförbrukning och kostnader som på konkurrensförhållandena — bidra till att varupriserna blir högre än som eljest skulle vara fallet. Detta innebär också att reklamens *ökningstakt* är en av de faktorer, som kan antas påverka konsumentprisernas utveckling över tiden, även om reklamen här knappast hör till de viktigare bestämningsfaktorena.

Majoriteten anser å andra sidan, att det i

allmänhet bör bedömas positivt, om reklamen ersätter andra, resurskrävande marknadsföringsmedel, t ex personlig försäljning. I vad mån sådan utbytbarhet föreligger kan inte bedömas med säkerhet. Tillgängliga uppgifter synes dock inte tyda på högre grad av utbytbarhet; snarare synes ökade reklaminsatser i fabrikantledet befördra ökad användning även av personlig försäljning, främst riktad mot återförsäljare. Samtidigt bör emellertid framhållas att utbytbarhet i många fall kan föreligga på längre sikt mellan fabrikanternas reklam och *detaljhandelns* personalinsatser. Ett ofta anført exempel på detta är, att betydande reklaminsatser från fabrikanternas sida bidragit till självbetjäningssystemets införande inom dagligvaruhandeln. Vid sidan av ökat butiksutrymme och ökade arbetsinsatser från varornas slutliga köpare spelar reklamen här en roll som ersättning för personalresurser inom detaljhandeln.

4.4.2 Resursanspråk på mottagarsidan

Som redan tidigare framhållits har hittills inte undersökts vilka resurser konsumenterna (hushållen) nödgas använda för att ta del av reklam. Det har inte heller gjorts några försök att mäta värdet av det informations-tillskott som reklamen innebär för konsumenterna. Visserligen kan reklamen betraktas som ett tidsbesparande informationsmedel framför allt på det sättet att den i vid omfattning "söker upp" konsumenten. Reklamen går dock för den skull inte fri från kritik för att ta alltför stora resurser i anspråk i förhållande till informationsutbytet. Sett från konsumentens synpunkt kräver reklamen för stor insats av tid. Detta beror dels på att volymen reklam är överdimensionerad i förhållande till det informationsutbyte som erhålls, dels på att den information som ges ofta är svårtillgänglig i den meningen att den är "inkapslad" i annan framställning eller eljest illa systematiserad.

Trots att reklamen i dagens svenska samhälle möter konsumenten dagligen och snart

sagt överallt krävs det avsevärda insatser från konsumenten om han verkligen skall kunna tillägna sig den information reklamen kan ge. Det är svårt för den enskilde konsumenten att med reklamens hjälp orientera sig bland alla varor och tjänster som bjuds ut på marknaden. Beskrivningen av den saluförda varan eller tjänsten, i den mån sådan beskrivning förekommer, är ofta bristfällig och skymms av oväsentligheter. Reklamen presenteras inte i någon systematiserad form. I det betydelsefullaste reklammedlet, pressen, förekommer det stora flertalet annonser — med undantag av eftertextannonserna i vissa tidningar — blandade om varandra utan någon gruppering. Endast ett fåtal tidningar — de flesta av fackpresskaraktär — har någon form av systematiserad förteckning som täcker samtliga annonser i tidningsnumret. Konsumentens möjligheter att orientera sig med hjälp av reklamen försvåras också av andra orsaker. Reklammeddelandena saknar i vid omfattning gemensamma yttre drag. Beskrivningen av den saluförda varan eller tjänsten varierar från säljare till säljare. Reklamen är inte tillgänglig då konsumenten behöver den, utan då säljaren finner lämpligt att distribuera den. Reklamen innebär slöseri med konsumentresurser i den mån den inte tillfredsställer konsumenternas behov av en klar och möjligast entydig presentation av information vid rätt tidpunkt.

Det stora utbudet av reklam är ägnat att väcka betänkligheter också från en annan resurssynpunkt än den hittills behandlade. I egenskap av mottagare av information utsätts medborgarna för ett ökande utbud av kommersiell information och påverkan. Samtidigt utsätts de för ett ökande utbud av annat slags information. Det kan göras gällande att trycket av det utbud av information som träffar medborgarna redan är mycket stort. Det råder en obalans mellan utbudet av reklam och utbudet av annan information. Den icke kommersiella informationen — tex kultur- och samhällsdebatt, samhällsinformation och konsumentupplysning — trängs undan av reklamen i större utsträckning än vad som är försvarligt.

Om utbudet av information i vidsträcktaste mening, kommersiell likaväl som icke kommersiell, fortsätter att öka, kanske i stegrat tempo — man har talat om en "informationsexplosion" — tenderar speciellt den kommersiella informationen att bli mera aggressiv och påträngande. Den allmänna bullernivån hos informationen höjs. Medborgarna kan härigenom komma att utsättas för störningar som inte kan lämnas obeaktade med hänsyn till individens behov av att kunna skydda sin integritet.

Från allmänna samhällssynpunkter får det, enligt rådande värderingar, anses mera angeläget att nyhetsförmedling och åsiktsutbyte, kulturell debatt och samhällsinformation har tillbörligt utrymme än att kommersiell information med avsättningsfrämjande syfte drivs i mer eller mindre obegränsad omfattning.

4.5 Reklamen som informationskälla

I ett föregående avsnitt (4.3.1) har framhållits att reklamen kan sägas ha två skilda funktioner i en marknadsekonomi. För säljaren är reklamen ytterst ett påverkansmedel medan för konsumenten reklamen har intresse som informationskälla. Eftersom emellertid reklamen sänds av säljaren är det ofrånkomligt att säljarens syfte med reklamen — att påverka konsumenten — oftast färgar innehållet. Reklamen är partisk till säljarens förmån.

Den omständigheten att reklamen är partisk innebär att urvalet av information oftast inte är anpassat till konsumentens faktiska behov. Detta innebär att konsumenten — i den mån han bara har säljarens information att lita till, vilket ju är mycket vanligt — beslutar på grundval av en information som inte duger såsom underlag för ett rimligt rationellt beslutsfattande.

Det är en brist att man för närvarande saknar en lämplig term för att beteckna information som håller måttet i detta avseende. Termerna "icke vilseledande" och "vederhäftig", som framför allt används inom marknadsrätten, är för snäva. De

brukas som kriterier i samband med bedömning av faktiskt lämnad information men däremot inte — annat än undantagsvis — vid bedömning av informationens tillräcklighet med avseende på omfång och djup. Beteckningen "konsumentanpassad" eller bruksanpassad information används stundom i konsumentsammanhang för att ange att informationens innehåll och utformning är avpassade efter användarens resurser och behov samt att den handlar om produktens funktioner snarare än om dess tekniska egenskaper. Beteckningen används dock också bl a inom reklamyrket för att ange att informationen är till formen lättillgänglig och avpassad för att nå säljarens syften i förhållande till berörda konsumenter (målgrupper). Några uttryck som övervägts inom utredningen för att beteckna information som är tillräcklig, tillförlitlig, begriplig och kommer i rätt tid är: konsument- eller adressatriktig information, rättvisande information, pålitlig information och adekvat information. Med viss tvekan har majoriteten stannat inför det som mest övergripande uppfattade uttrycket: *adekvat information*. Detta används i det följande.

Ofta står det inte klart för konsumenten att den information som ges i reklamen är inadekvat. I synnerhet gäller detta för den mera resurssvaga konsumenten som av olika skäl inte har tillgång till kompletterande information och inte heller förmår anskaffa sådan. Men även den i resursavseende gynnsammare ställda konsumenten, som inser att den information reklamen ger är inadekvat, nödgas fatta beslut på grundval av den information som erbjuds. Det kan alltså konstateras att i praktiken insikten om att reklam är inadekvat inte utgör något verkamt skydd mot påverkan och att alla konsumenter i mer eller mindre hög grad drabbas av reklamens brist på adekvat innehåll. Denna brist hos reklamen leder, på liknande sätt som dominanser av suggestiva element (jfr avsnitt 4.4.1), till genomsnittligt sett sämre köp och därmed till en sämre resursanvändning.

En annan konsekvens av att reklamen

ensidigt styrs av säljare är att reklamens volym för viss vara (varuslag eller bransch) inte är relaterad till konsumenternas behov av information om just den avsedda varan, utan till säljarnas intresse av att söka påverka konsumenterna till förmån för varan. Reklamens fördelning mellan varuområden kan följaktligen avsevärt avvika från den mest ändamålsenliga sett från konsumentsynpunkt. Reklaminsatsernas andel av säljarnas totala kostnader eller av varupriset (reklamintensiteten) varierar mycket starkt mellan olika varuområden. Exempel på detta lämnas i avsnitt 3.1.

Även konsumenternas behov av (eller intresse för) varuinformation kan antas variera mellan olika områden. Det är inte möjligt att ge ett helt konkret innehåll åt begreppet konsumenternas informationsbehov. Dock framstår det som sannolikt, att relativt stora kostnader för masskommunicerad information — förutsatt att denna är adekvat — sett från konsumentsynpunkt kan vara motiverade på vissa varuområden. Tänkbara skäl för "stor informationsefterfrågan" i denna mening kan vara egenskaper hos varorna, distributionssättet eller gruppen av köpare, t ex:

- a. tekniskt komplicerade varor,
- b. stor andel nya produkter,
- c. omfattande nyetablering av säljare,
- d. stor andel mekaniserad försäljning (självbetjäning)

Utredningens analys av reklamkostnaderna 1967 omfattar bl a ett försök att hänföra de konstaterade skillnaderna mellan varugrupper i fråga om reklamintensitet till olika bestämningsfaktorer. En del av dessa faktorer har varu- eller köparanknytning, medan andra har att göra med säljarnas kostnadsstruktur eller inbördes styrkeförhållanden. Resultaten tyder på att faktorer i den förstnämnda kategorin (t ex a—d ovan) haft underordnad betydelse för variationerna i reklamintensitet. Dock kan de i genomsnitt högre reklamintensiteterna för dagligvaror delvis ses som uttryck för självbetjäningssystemets stora utbredning på detta område. Otvivelaktigt görs också stora reklaminsatser

i samband med produktanseringar. Hypotesen att produktutveckling påverkar reklamintensiteterna har dock inte kunnat testas utifrån det statistiska materialet. Det har nämligen inte varit möjligt att dra en klar gräns mellan självständiga produktnyheter och sådana mindre ändringar av produkter, som närmast är avsedda att förse reklam och annan "aktiv försäljning" med argument.

De viktigaste faktorerna bakom skillnader i reklamintensitet synes enligt den statistiska analysen vara sådana, som inte berör produkternas egenskaper, distributionssättet eller köpargruppens sammansättning. Det klart högsta förklaringsvärdet noteras för faktorer, som avser antingen konkurrensförhållandena (marknadsformen) på respektive marknader eller den enskilde säljarens marknadsposition. En ofta avgörande faktor bakom höga reklamintensiteter synes vara reklamens funktion i striden om marknadsandelar på fåtalsmarknader. Det är knappast sannolikt att dessa reklambestämmande faktorer skulle systematiskt samvariera med reklamens möjligheter att tillgodose ett informationsbehov på respektive marknader.

Detsamma gäller för övriga faktorer, som enligt undersökningen visar positiv samvariation med reklamintensiteten, t ex importandelen och förädlingsvärdets andel av företagets intäkter. Slutsatsen måste därför bli, att de konstaterade skillnaderna i reklamintensitet — liksom också i intensiteten för personlig försäljning, vilken i allmänhet samvarierar positivt med reklamintensiteten — synes ha föga samband med köparnas informationsefterfrågan.

Typiskt för reklamen är att den i regel ensidigt betonar fördelar hos varan eller tjänsten men inte alls berör mindre goda sidor. Urvalet av de fakta vilka presenteras i reklamen görs som nämnts med utgångspunkt i vad säljaren anser väsentligt. Detta sammanfaller ofta inte med vad konsumenten finner betydelsefullt med hänsyn till sina anspråk och/eller behov. Konsumenten har i regel behov av vissa basfakta för att kunna göra ett från sina utgångs-

punkter tillfredsställande val. Att enbart med stöd av den faktapresentation som ges i en eller flera säljares reklam söka göra ett tillfredsställande urval är mera sällan möjligt för konsumenten.

Från synpunkten av adekvat information är det en allvarlig brist, särskilt hos märkesvarureklamen, att prisargumentering inte spelar den framträdande roll som dess vikt för konsumenten och såsom konkurrensmedel motiverar. Vissa synpunkter i detta ämne återfinns i avsnitt 4.4.1. Det bör dock nämnas att rådande förbud i konkurrensbegränsningslagen för fabrikant eller annan distributör i tidigare led att i reklam ange ett bestämt pris vid försäljning till konsument i vissa lägen försvårar en prisargumentering. I synnerhet gäller detta fabrikantreklam för märkesvaror beträffande vilka stora prisskillnader råder i detaljhandeln. Reklamen för avbetalningsköp och andra jämförliga säljformer innehåller sällan eller aldrig tillförlitliga eller ens helt sakriktiga uppgifter om det totala pris konsumenten har att erlagga vid köp på avbetalning. Genom till synes förmånliga erbjudanden om avbetalning lockas konsumenter till köp som de vid en kalkyl skulle finna mindre förmånliga.

En betydande del av reklamen inriktas på att framhålla produktnyheter, viktiga eller mindre viktiga. Denna starka inriktning på nyheter kan antas främja en viss tendens till överköp och därmed framstå som ogynnsam från hushållsekonomiska och samhällsekonomiska synpunkter. Det samma torde gälla även användningen av argument som söker uppamma känslor hos konsumenter i stället för argument som förutsätter rationella överväganden.

En positiv egenskap hos reklamen, kanske i synnerhet pressreklamen, är att den oftast är lättläst. Emellertid finns det en tendens att inom vissa varuområden presentera informationen på ett — närmast i suggererande syfte — alltför fackbetonat och invecklat sätt även där ett något enklare framställningssätt i och för sig skulle vara fullt tänkbart. När det gäller reklamtrycksaker för t ex varaktiga konsumtionsvaror kännetecknas informa-

tionen ofta av en hög grad av fullständighet och stor teknisk exakthet. Därvid presenteras viktiga och mindre viktiga fakta utan annan gradering än att de uppgifter som talar till produktens fördel framhävs. Detta kan medföra att konsumenterna som saknar särskilda fackkunskaper på området har svårigheter att tillägna sig informationen.

En allvarlig svaghet hos reklamen från konsumentsynpunkt är att den information som reklamen kan förmedla ofta inte är tillgänglig för konsumenten när han egentligen behöver den utan när säljaren har möjlighet eller finner för gott att lämna den. Det beror på tillfälligheter om informationen kan göra tjänst. Olägenheterna härav blir så mycket mera framträdande som möjligheterna att införskaffa erforderlig kompletterande information om en viss vara eller tjänst är begränsade. Visserligen förekommer i stigande omfattning beskrivningar och anvisningar på varuförpackningar. Alltjämt är det dock vanligast att adekvat sådan information saknas. Möjligheterna till kompletterande personlig information på säljställen blir allt mindre.

Reklamen har otvivelaktigt bidragit till att rationalisera distributionen genom att den fått överta vissa funktioner när självbetjäningssystemet genomförts. Det är en väsentlig fråga om konsumenten med den nuvarande reklamen verkligen får den förhandsinformation som behövs innan han går till butiken.

Den konsument som önskar en rimligt allsidig information såväl om den saluförda varan eller tjänsten som om jämförliga varor på marknaden ställs inför avsevärda svårigheter och måste göra betydande resursinsatser. Stora grupper av konsumenterna — framför allt de mera resurssvaga — saknar reella möjligheter att skaffa sig både den produktinformation och den allmänna överblick (övergripande information), som de egentligen skulle behöva. Detta sammanhänger också med att reklamen inte presenteras i media i något slags systematiserad ordning liksom med att varje säljare har intresse av att söka presentera sin vara eller

tjänst på ett så särpräglat sätt som möjligt (jfr 4.4.2 ovan).

4.6 Reklamen som påverkansfaktor

Reklamen har, som redan inledningsvis nämnts (avsnitt 4.1), blivit ett inslag i vår kulturmiljö. Reklamen påverkar medborgarna när det gäller val av varor och tjänster men också därutöver. Såsom också anförts är detta en viktig orsak till att reklamen debatteras och kritiserats som en faktor, vilken påverkar människornas värderingar och livssyn.

4.6.1 Reklamen i miljön

Reklamen möter medborgarna snart sagt överallt, i hemmen genom press och direktreklam, på arbetsplatserna och i den offentliga miljön — på gator, torg och andra allmänna platser, i trafikmedel o s v.

En del reklam kan konsumenten gå förbi eller skilja sig från utan större besvär. Detta kan gälla annonsering i pressen och delar av den direktreklam som tillställs honom. Även om denna reklam gäller emellertid att den tränger sig på medborgaren oombedd och på ett sådant sätt att han inte helt kan värja sig. Reklamen är härvidlag oftast mera aggressiv än en från allmänna synpunkter värdefullare icke-kommersiell information. Rätten att välja information blir i viss mån illusorisk. Detta framstår som alltmera besvärande ju mera reklamvolymen ökar.

Det finns emellertid också reklam som konsumenten under inga förhållanden kan undgå. Främst gäller detta utomhusreklamen. Trots befintliga restriktioner — i bl a naturvårdslagstiftningen, väglagstiftningen samt byggnads- och planlagstiftningen (jfr 4.8.1 nedan) — förekommer en ganska omfattande reklam inom den offentliga miljöns ram. En del sådan reklam, t ex affischtavlor i stora format på husgavlar och affischer i tunnelbanor, upplever många människor som påträngande. Annan sk utomhusreklam däremot, t ex neonreklam, fördras på grund av det estetiska tillskott

den anses ge åt stadsbilden under mörkertid. Utomhusreklam för tvivelaktiga eller omstridda produkter — exempelvis tobak och drycker — betraktas med misstro och olust. En orsak till att vissa slag av utomhusreklam bedöms negativt — även av personer som i övrigt har en förstående inställning till reklamen — är troligen just att sådan reklam är inlemmad i den för medborgarna gemensamma miljön och härigenom upplevs såsom ofrånkomlig och påträngande: man kan inte värja sig mot den.

4.6.2 Långsiktig attitydpåverkan

Reklamen skapar behov eller aktualiserar behov som konsumenten inte varit medveten om tidigare. Modetrender skapas eller förstärks; i och för sig bruksdugliga föremål kommer att framstå som gammalmodiga eller rentav en smula löjväckande. Detaljer utan egentlig betydelse förstoras upp och presenteras som väsentligheter. Reklamen tenderar att överdriva och dramatisera, ofta på ett förledande suggestivt sätt.

Konsumenten utsätts genom reklamen för ett visst tryck, ofta kanske utan att han själv egentligen är medveten om det. Hittills har man i allmänhet knappast sett detta som något egentligt problem. Man har menat att den omdömesgille medborgaren bör kunna värja sig mot reklamens både avsedda och icke avsedda effekter. Under de senaste åren har man dock börjat befara att reklamen kan ha icke önskvärda verkningar på lång sikt.

Den härskande uppfattningen i vårt samhälle har under lång tid varit att en högre standard i materiellt avseende bör ses som det centrala målet. I begreppet högre standard ingår emellertid efter hand nya komponenter. Detta har också medfört tendenser till att omvärdera reklamens innehåll och utformning. Under senare år har också reklamens omfattning och innehåll börjat ifrågasättas från sådana utgångspunkter inom sociologisk och socialpsykologisk forskning. Tveksamheten gäller långsiktiga, samlade verkningar av reklamen. Den kan befaras

främja konsumtion på bekostnad av andra livsvärden, den ger en skev bild av verkligheten och den påverkar även andra värden än sådana som berör konsumtion.

Något större antal sociologiska och socialpsykologiska analyser av det slag som här antytts har hittills inte genomförts. Om man sammanställer empiriskt material från undersökningar utförda vid olika tidpunkter och i olika länder, framträder dock indicier på att reklamen kan ha antydde verkningar. Beviskraften hos dessa indicier förstärks om de, såsom i några fall gjorts, sätts in i en föreställningsram baserad på beteendevetenskaplig, speciellt sociologisk teori.

Människors önskemål att hålla en god konsumtionsstandard bör uppmuntras och tillgodoses på bästa möjliga sätt. Reklamen spelar härvid en roll. Reklamen talar emellertid ensidigt för konsumtionsalternativ som säljes. Alternativ som är enklare eller billigare kommer i skymundan. Reklamen som helhet inger människorna känslan av att flertalet mänskliga problem kan lösas genom ökat köpande, konsumtion och ägande av kapitalvaror.

Den bild som reklamen ger av verkligheten är ofta utslätad, i sämsta fall förljugen och vanligen begränsad till utvalda miljöer och personer. Detta är en följd av att köp och konsumtion av sådant som kan köpas skildras som det väsentliga i tillvaron. Det sammanhänger också med att reklamen ensidigt framhäver varans eller tjänstens positiva sidor. Reklamen arbetar med ett slags idealsituationer, vilka både blir mått att jämföra den egna verkligheten med och ger material för uppfattningar om hur andra har det. En positiv konsekvens härav är att anspråksnivån hos konsumenter i vissa fall kan påverkas till att bättre stämma med deras behov och situation i övrigt. En negativ konsekvens är att den som utsätts för reklamen riskerar att göra den falska verklighetsbilden till sin egen och så småningom bringas att tro att den är sann.

Reklamen kan förmodas inverka även på andra värden än dem som direkt berör konsumtion. Reklamen kopplar samman

många slag av behov och väddar till skilda motiv. Därvid berörs värden som ingår i personliga och sociala förhållanden — självkänsla, möjligheter till självförverkligande, prestige och sociala roller. När den marknadsförda varan är i linje med den önskvärda utvecklingen kan reklamen bidra till att främja denna. I allmänhet måste dock reklamen för att fungera som säljhjälpmedel undvika att alltför starkt bryta med fast grundade vanor och förankrade värden. Härigenom tjänar den till att befästa bestående vanor och värden. Den kan sålunda försvåra en utveckling som anses socialt önskvärd.

Utredningens majoritet finner att reklamen inger betänkligheter när det gäller inte direkt avsedd, långsiktig påverkan på värderingar. Det är från mera allmänna synpunkter angeläget att denna utveckling ingående studeras och att den görs till föremål för debatt. Det är däremot inte majoritetens mening att dessa synpunkter kan åberopas som skäl för ingripanden mot reklamen. Även tryckfrihetsrättsliga skäl talar mot att ingripanden sker på sådana grunder. I tidigare avsnitt har talats om obalansen mellan kommersiell reklam och icke kommersiell information. Inte heller denna synpunkt anser sig majoriteten — av samma skäl som ovan anförts — böra åberopa som grund för ingripanden mot reklamen. Som framgår av det följande är majoritetens förslag baserade på andra grunder.

4.7 *Behov av åtgärder på reklamens område — reklamplåga*

4.7.1 Allmänna synpunkter

Av framställningen i avsnitten 4.4 och 4.5 framgår att reklamen tar i anspråk avsevärda resurser och att tendensen till ökad resursåtgång kan förväntas bestå under avsevärd tid framåt. Den minskning av reklamvolymen som kunnat förmärkas under 1971 får enligt majoritetens uppfattning bedömas vara mera tillfällig och betingad av rådande konjunktturnedgång.

I den mån resursåtgången kan rationellt motiveras från samhällsekonomiska och konsumentpolitiska synpunkter finns naturligtvis ingen anledning att rikta kritik mot en hög resursåtgång som sådan. Av den tidigare översikten framgår emellertid, enligt majoritetens uppfattning med all önskvärd tydlighet, att den resursåtgång som kännetecknat det senaste decenniet inte kan rationellt motiveras från angivna synpunkter.

En förväntad ganska betydande ökning av reklamvolymen under de närmaste fem åren är därför oroande.

Enligt majoritetens bedömning är reklamen, så som den nu ter sig, inte tillräckligt effektiv vare sig såsom säljhjälpmedel eller såsom informationskälla för konsumenten. Som förut framhållits finner majoriteten den bristande effektiviteten hos reklamen från informationssynpunkter särskilt anmärkningsvärd. Det förhåller sig obestriddligen så att reklamen inte räcker till som underlag för ett rimligt rationellt beslutsfattande; reklamen ger inte adekvat information. I ett samhälle, där man strävar efter att såväl konsumenter som säljare skall använda sina resurser på bästa möjliga sätt, är detta allvarligt.

Majoriteten anser att konsumentens intresse av adekvat information väger tyngre än säljarens intresse av att kunna maximalt utnyttja reklamen som påverkansmedel (jfr 4.3.2 ovan). Det finns i detta sammanhang inte heller någon anledning att ta för givet att motsättningen mellan konsument- och säljarintressena inte kan reduceras till båda parter gagn. Enligt majoritetens mening måste åtgärder vidtas för att åt konsumenterna trygga en adekvat information. Detta kan ske på i princip två skilda vägar. Antingen kan man vid sidan av reklamen bygga upp ett informationssystem med andra sändare än säljare. Eller också kan man genom lämpliga åtgärder länka in reklamen på en mera informativ linje. Majoriteten har redan i det föregående (4.3.1) uttalat att det första alternativet inte är rationellt och bör avföras från diskussionen som icke praktiskt genomförbart. Det andra alternativet, däremot

mot, har mycket som talar för sig. Med detta alternativ kan man direkt korrigera reklamens brister genom att dels få till stånd en minskning av resursinsatser på inadekvat reklam i förut angiven mening, dels påverka innehållet i reklamen så att den blir mera adekvat.

Det erinras här om att utredningen vid sina överväganden om reklampolitiska åtgärder enbart syftar till reklamens volym och dess informationsinnehåll från konsument-synpunkt.

De medel att uppnå angivna syften — att hålla nere reklamens volym och öka dess informativa innehåll — som reklamutredningen närmare övervägt är 1) en allmän reklampåлага 2) en lagstiftning om begränsning av reklamen baserad på ett system med förhandling inför myndighet och 3) en lagstiftning om informationsskyldighet i reklamen. Dessa medel har övervägts dels vart för sig i olika varianter, dels i olika kombinationer sinsemellan, dels i kombinationer med tänkbara frivilliga åtgärder.

Majoriteten är för sin del övertygad om att det är praktiskt möjligt att utan allvarligare ingrepp i det bestående marknads-ekonomiska systemet genomföra de korrigeringar av reklamens volym och innehåll som majoriteten bedömer nödvändiga. Man rör sig emellertid här på ett område där förarbeten och förebilder i stor utsträckning saknas. Detta medför att ingående överväganden — inte minst av teknisk-administrativ karaktär — är påkallade. Dessa överväganden är ännu inte avslutade inom utredningen.

Trots att övervägandena alltså inte är avslutade anser sig majoriteten redan nu kunna konstatera att reklamen bör nedbringas — lämpligen med hjälp av en generellt verkande finanspolitisk åtgärd, en allmän reklampåлага. Grunden för denna bedömning är att reklamvolymen bäst påverkas genom medel som är ägnade att inverka på de ekonomiska bedömningar vilka ligger bakom användande av reklam. Hur stor effekten blir beror i första hand på pålagans höjd, men också andra omständigh-

eter — t ex möjligheterna till övervältring av pålagan — kan spela in.

I förening med vissa andra här antydda åtgärder kan en påлага väntas bli ett verk-samt medel också för att påverka reklamens innehåll. Detta förutsätter dock bl a att till pålagan fogas ett befrielseinstitut av något slag och att pålagan uppfattas som så kännbar av vederbörande beslutfattare hos säljarna att befrielsemöjligheten framstår som lockande.

4.7.2 En partiell åtgärd — reklampåлага

Enligt majoritetens uppfattning är det angeläget att åtgärder vidtas snarast för att dämpa reklamens volym och därmed att de resurser som avsätts för reklam begränsas. En allmän reklampåлага ter sig av ovan angivna skäl som en lämplig åtgärd. Majoriteten anser det också möjligt att lägga fram ett förslag om en reklampåлага — i enlighet med statsmakternas uttalande (jfr kapitel 2) — utan att avvakta utredningens slutliga ställningstagande till vare sig ett till pålagan fogat befrielseinstitut eller övriga tänkbara åtgärder för att minska reklamens volym och göra den mera adekvat vad beträffar innehåll och utformning.

Med hänvisning till det anförda föreslår utredningens majoritet att en allmän reklampåлага införs den 1 juli 1972 och då ersätter den nuvarande annonsskatten.

En reklampåлага ger upphov till frågor av skilda slag som måste besvaras och till problem som måste lösas. En typ av problem är av principiell natur och rör pålagans förenlighet med de konkurrensprinciper som präglar vår på marknadshushållning baserade ekonomi. En annan typ av problem gäller de effekter av olika slag som en påлага för med sig. Såväl de direkta som de indirekta effekterna måste uppmärksammas. En tredje typ av problem är av teknisk natur och rör pålagans utformning och administration.

Problemen berörs närmare i det följande. Det bör dock redan här framhållas att de föranleder majoriteten att framlägga pålagan som ett inte i alla delar slutligt lösnings-alternativ och att betona dess karaktär av ett

första försök att komma till rätta med den växande volymen av reklam. Majoriteten tänker sig att allteftersom erfarenheter vinnas på området pålagan kan omformas och utvecklas steg för steg.

Två alternativa former av pålaga kan övervägas: omkostnadsavgift och punktskatt. Den förra utgår på de kostnader som reklamköpare av olika slag redovisar och uttas från dessa. Den senare innebär att i första hand reklammedia blir skattskyldiga. Båda formerna av pålaga kan enligt majoritetens nuvarande bedömning tjäna de två uppställda syftena under förutsättning att de kombineras med någon form av institut för befrielse från pålagan. Vardera beskattningsmetoden har sina speciella egenskaper som gör att de i varierande grad tjänar de uppställda syftena.

I kapitel 6 granskar utredningen från främst skattetekniska synpunkter de båda beskattningsmetodernas olika egenskaper och redovisar i anslutning härtill sina överväganden i fråga om valet av pålagealternativ. På anförda skäl föreslår utredningen att den allmänna reklampålaga, som enligt majoritetens uppfattning den 1 juli 1972 bör ersätta den nuvarande annonsskatten, utformas såsom en punktskatt. Reklampålaga förutsätts vid lämplig tidpunkt bli kombinerad med ett institut för pålagebefrielse.

Med hänsyn till att erfarenheter av en allmän reklampålaga saknas finner majoriteten önskvärt att den föreslagna beskattningsformen och det senare påkopplade befrielseinstitutet efter en tid blir föremål för omprövning och eventuell revision. Detta kan lämpligen ske när en del av de förutsättningar som utformningen av befrielseinstitutet bygger på uppfyllts. Av särskild betydelse i detta sammanhang är — det av konsumentutredningen föreslagna — konsumentverkets arbete med utformning av system för produktinformation.

Enligt majoritetens uppfattning kan erforderliga erfarenheter och utgångspunkter för en omprövning och eventuell revision föreligga ca fem år efter pålagans införande.

4.8 Andra medel för reklampåverkan än pålagan

4.8.1 Nu tillgängliga medel för att påverka reklamen

De medel som för närvarande står till buds när det gäller att påverka reklamen har i samtliga fall karaktär av normer. Normerna är utformade som mer eller mindre preciserade handlingsdirektiv till sändare av reklam och, i viss utsträckning, även till dem som medverkar vid tillkomsten eller sändningen.

Normerna har hittills huvudsakligen haft karaktär av negativa förhållningsregler: näringsidkaren (säljaren) förhålls att inte förfara på visst sätt. I ökande omfattning införs emellertid normer som utgör positiva förhållningsregler. Dessa normer påbjuder att näringsidkaren skall förfara på visst sätt i sin reklam, t ex lämna vissa uppgifter om varan eller tjänsten.

Några regler som tar sikte på att reglera omfånget av reklamen såsom kommunikationsmedel finns inte. Däremot finns sedan ganska länge bestämmelser som reglerar användning av utomhusreklam. Sådana regler, som återfinns i bl a naturvårdslagen (1964:822) och väglagen (1971:123), innebär en ganska långtgående begränsning av utomhusreklamen. Men begränsningen är inte förestavad av någon medveten strävan att begränsa reklamvolymen från konsument-synpunkt eller från samhällsekonomisk synpunkt. Naturvårdslagens bestämmelser har tillkommit för att landskapsbilden skall skyddas. Väglagens bestämmelser är motiverade främst av trafiksäkerhetshänsyn.

Flertalet normer tar sikte på reklamens innehåll, på reklamen såsom kommunikationsmedel. Den centrala författningen härvidlag är lag (1970:412) om otilbörlig marknadsföring (MFL). MFL kompletteras av lagar och andra författningar som berör vissa varor eller tjänster, t ex livsmedel, läkemedel och bekämpningsmedel.

MFL bygger på principen att säljaren skall kunna i sin reklam välja den typ av argumentering som han finner mest ändamålsenlig. Vill säljaren ge information om

varan eller tjänsten står det honom fritt, liksom motsatsen. Reglerna i MFL har förbudskaraktär: säljare förbjuds använda åtgärder eller metoder i sin marknadsföring som är otillbörliga mot konsumenter eller näringsidkare. Lagens rättspolitiska syfte när det gäller reklam kan sägas vara att motverka och hindra vilseledande information om varor och tjänster som utbjuds på marknaden samt att hindra försätlig eller på annat sätt "ojust" eller ohederlig påverkan på konsumenten. Möjligheterna att med stöd av MFL frammana önskvärda beteenden i reklam är mycket begränsade. Det lär sålunda i princip inte vara möjligt att med stöd av lagen föreskriva skyldighet för säljare att prestera viss närmare angiven varuinformation. Att säljarna till följd av de negativa förhållningsreglerna undviker vissa sätt att argumentera kan inte ses som liktydigt med att de väljer mer informativa sätt att argumentera. En annan viktig begränsning från här aktuella synpunkter som vidlåder MFL är att lagen tar sikte på det enskilda fallet och att normalsanktionen, förbud med vite, inte gäller mot annan än den förbudet direkt är riktat till.

MFL innehåller en basbestämmelse, generalklausulen, som omfattar alla reklamåtgärder och andra marknadsföringshandlingar, som faller under lagen. Enligt generalklausulen kan marknadsrådet förbjuda näringsidkare att vid marknadsföring av vara eller tjänst företa "reklamåtgärd eller annan handling, som genom att strida mot god affärssed eller på annat sätt är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare". Förbud förenas i regel med vite. Förbud kan meddelas även anställd hos näringsidkare och annan som handlar på näringsidkares vägnar samt var och en som i övrigt väsentligt bidragit till handlingen.

Inom den ram som generalklausulen drar upp, finns tre specialstadganden. Dessa tar sikte på vissa tämligen noggrant beskrivna förfaranden. Enligt 2 § kan näringsidkare, anställd hos näringsidkare eller annan som handlar på näringsidkares vägnar "som vid marknadsföring av vara eller tjänst uppsät-

ligen använder vilseledande framställning, vilken avser hans egen eller annans näringsverksamhet och är ägnad att påverka efterfrågan på varan eller tjänsten", dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Vid fall av vilseledande reklam — kan i flertalet fall antingen generalklausulen eller 2 § tillämpas. Generalklausulen skall användas i normalfallen.

För vissa varor och tjänster gäller, som nyss nämnts, speciella regler vid sidan av MFL:s allmängiltiga bestämmelser. Dessa regler finns spridda över ett stort författningsmaterial. Den gemensamma grunden för de speciella regler, som gäller reklam till konsumenter för t ex läkemedel, hälsovårdsmedel, bekämpningsmedel, rusdrycker och livsmedel, kan sägas vara att marknadsföringen av sådana varor medför särskilda risker för konsumenten, om den inte sköts på ett ansvarsfullt sätt.

Av särskilt intresse är i sammanhanget den nya livsmedelslagstiftningen. Livsmedelslagen (1971:511) pålägger nämligen i vid omfattning säljare en uppgiftsskyldighet rörande salufört livsmedel. Sålunda skall färdigförpackat livsmedel som saluförs vara tydligt och otvetydigt märkt med uppgifter om livsmedelsslag, sammansättning samt nettovikt eller nettovolym vid förpackningstillfället, vidare med anvisning om hur livsmedlet skall förvaras, om förvaringssättet har betydelse för hållbarheten, och med uppgifter om beräknad hållbarhetstid, om denna är begränsad, samt slutligen med uppgifter — på närmare angivet sätt — om förpackningens eller tillverkarens namn. Ytterligare skall färdigförpackat livsmedel vara märkt med "sådana uppgifter i övrigt av betydelse för konsumenterna som föreskrivs av Konungen eller av myndighet som Konungen bestämmer", dvs statens livsmedelsverk. Till livsmedelslagen, som har karaktär av ramlagstiftning, ansluter sig erforderliga tillämpningsbestämmelser. Dessa är ännu inte utgivna, men det kan tas för visst att även de kommer att innehålla ett stort antal förhållningsregler av påbudsnatur.

4.8.2 Andra tänkbara dämpnings- och styrningsmedel än reklampåloga

En allmän reklampåloga kan påverka reklamvolymen i dess helhet (verka generellt). Om till pålogan fogas ett befrielseinstitut, kan pålogan också bli ett instrument att påverka vissa reklamåtgärders utformning, i enskilda fall eller på ett branschplan beroende på hur befrielseinstitutet utformas (verka selektivt). Som majoriteten redan nämnt bör befrielseinstitutet kompletteras med selektiva åtgärder av annat slag vilka är ägnade att driva fram reklam med adekvat information. Detta framstår som särskilt angeläget med hänsyn till den osäkerhet som i avsaknad av tidigare erfarenhet får anses råda om en reklampålogas möjligheter att påverka reklamen selektivt.

Reklam kan användas på många skilda sätt och beslutsfattarna kan vara av de mest skilda slag. Om möjligheter att kombinera olika åtgärder saknas, kan problem uppstå när samverkan mellan berörda parter inte visar sig leda till önskade resultat. Majoriteten finner sig därför föranlåten att översiktligt redovisa ytterligare åtgärder som majoriteten överväger att föreslå. Det bör framhållas att de förslag som utredningen arbetar med ännu inte är färdigutformade. De slutgiltiga övervägandena måste anstå till utredningens betänkande Reklam III.

Reklamutredningens arbete i denna del har således inte nått det stadium att någon definitiv ställning tagits. De pågående övervägandena bör inte heller uppfattas så att majoriteten anser att en massiv insats av åtgärder snabbt bör genomföras. Syftet är närmast att sätta in förslaget om reklampåloga i ett större sammanhang och i ett långsiktigt perspektiv.

En utgångspunkt när olika tänkbara dämpnings- och styrningsmedel skall diskuteras är att MFL:s regler mot vilseledande eller i övrigt otillbörliga reklamåtgärder får anses fylla en viktig uppgift och i och för sig inte behöver ändras. Även reklambestämmelserna i speciallagstiftningen behövs och torde böra lämnas oförändrade.

Vad som enligt majoritetens mening fordras är kompletterande styrmedel som så långt det är praktiskt möjligt tillförsäkrar konsumenten en adekvat information samt medför en förbättrad tillgänglighet av sådan information men skärmar av eller motverkar annan information på reklamområdet. Olika styrmedel eller kombinationer av styrmedel kan tänkas som är ägnade att tillgodose ett eller flera av de uppställda kraven.

Ett styrmedel som förhållandevis ingående övervägts inom utredningen är en speciallagstiftning om övervakning av reklamen och ingripanden mot överdrivet bruk av reklam utformad i nära anknytning till konkurrensbegränsningslagen (KBL) eller eventuellt infogad inom dennas ram. Speciallagstiftningen i fråga skulle få karaktären av en förhandlingslag. Förhandling skulle äga rum då reklam till konsument för viss vara eller visst varuslag eller inom viss bransch eller del av viss bransch hade sådan omfattning att den bedömdes icke försvarlig från samhällsekonomiska synpunkter och icke önskvärd från konsumentens synpunkt. En lagstiftning av detta slag blir ett styrmedel främst mot överdrivet stora reklaminsatser på vissa varuområden.

En förhandlingslag av detta slag förutsätter bl a att man enligt vissa lämpliga värderingsgrunder bestämmer vilken ungefärligt angiven kvantitet reklam som skall anses innebära överdrivet bruk av reklam inom den aktuella varugruppen eller branschen. Dessa problem bör kunna lösas. Bl a skulle en lämpligt utformad statistik kunna tjäna som vägledning, en fråga som utredningen kommer att överväga i sitt fortsatta arbete. En värdering av reklaminsatser från kvantitativa utgångspunkter torde till sin art mycket likna den värdering som de näringsfrihetsvårdande myndigheterna, näringsfrihetsombudsmannen och marknadsrådet, har att göra då de tillämpar KBL i en del sammanhang. Vid en bedömning med särskilt beaktande av sällarsynpunkter kan det således ligga nära till hands att fråga tex om reklamens kvantitet i det särskilda fallet kan antas vara etableringshinder eller eljest

försvara konkurrensen. Om bedömningen inriktas speciellt på konsumentsynpunkter, blir frågan om ett visst reklamutbud har negativa verkningar t ex i prisavseende eller i form av icke önskvärd produktdifferentiering. Om åter bedömningen främst tar sikte på konkurrenspolitiska synpunkter, kan frågan ställas om en viss reklaminsats har negativa verkningar för branschens struktur osv.

En förhandlingslag har vissa speciella förtjänster när det gäller att motverka överdrivet bruk av reklam. Den kan genom sin blotta tillvaro förväntas ha en allmänt återhållande verkan på säljarnas reklamaktiviteter. Säljarna anpassar sig sålunda till det nya läge lagen skapar. Man kan i detta sammanhang peka på den omfattande avkartellisering som skedde under åren efter KBL:s tillkomst och om de mycket omfattande frivilliga aktiviteter som tillkomsten av MFL utlöste inom det ekonomiska livet. En förhandlingslag är däremot inte något särskilt effektivt styrmedel när det gäller att främja en adekvat information till gagn för konsumenten.

Ett annat styrmedel, som därför också övervägs inom utredningen, är en speciallagstiftning genom vilken säljare i särskild ordning kan påläggas skyldighet att lämna viss information efter ett fastställt system. Anledningen till att detta styrmedel diskuterats är närmast att reklamutredningen konstaterat att det är orealistiskt att tänka sig att resurserna för konsumentupplysning i offentlig regi någonsin skall kunna räcka till för att tillgodose konsumenternas behov av adekvat information om varor och tjänster (jfr 4.3.1). Huvudparten av informationen måste ske på andra vägar. Den enda möjliga lösningen synes då vara att pålägga säljarna uppgiften att sköta informationen. Detta innebär i praktiken att säljarna får omprofilera sin reklam. Man torde härmed också så att säga automatiskt kunna uppnå en viss minskning av reklam som inte är adekvat.

En lagstiftning om informations-skyldighet syftar till att i första hand

tillgodose informationsbehov inom prioriterade områden. Även om viss erfarenhet kan hämtas från de omfattande förarbetena till den nya livmedelslagstiftningen måste uppenbarligen mycket omfattande och resurskrävande utredningsarbete föregå en sådan lagstiftning. Man kan därför i praktiken knappast tänka sig att alla varuområden skall beröras annat än möjligen på mycket lång sikt. En sträng prioritering är alltså nödvändig. Olika kriterier för en sådan prioritering kan tänkas. Prioritering kan ske t ex efter produktgruppernas utbud av information, produkternas utbud av information, produkternas karaktär, angelägenhetsgrad, teknisk komplexitet, utrymme i hushållens budget osv. Hushållens informationsbehov måste dock tillmätas avgörande betydelse.

4.9 Pålagestorlek och pålageeffekter

Det primära syftet med en reklampåлага är att denna skall inverka begränsande på reklamvolymen. Pålagan ändrar prissförhållandet mellan reklam och andra konkurrensmedel och gör reklamen förhållandevis mindre attraktiv. Därigenom åstadkomms på längre sikt en minskning av reklamens resursförbrukning och av det totala informationstrycket på konsumenterna jämfört med de förhållanden som skulle uppkomma vid oförändrade betingelser för reklam användning.

Reklambegränsande åtgärder påverkar givetvis de ekonomiska förutsättningarna för producenter och förmedlare av reklam, liksom för de företag som utnyttjar reklamen i sin marknadsföring. Vid pålagans utformning måste hänsyn tas till konsekvenserna för pressens ekonomi och till de omställningsproblem, som kan uppkomma för andra berörda företag.

Åtgärder kan också indirekt – genom att reklam användningen begränsas – påverka konkurrensförhållandena på olika marknader. Härigenom kan effekter uppkomma på produktionsförhållanden, varusortiment och

priser. Sådana effekter har behandlats i avsnitt 4.4 ovan.

4.9.1 Inverkan på reklamvolymen

En reklampåлага får — åtminstone på längre sikt — en nedåtriktande effekt på den samlade volymen av pålagebelagd reklam. Volymen blir med andra ord mindre än den skulle blivit om pålagan inte funnits. Det synes inte vara möjligt att mera exakt förutsäga verkningarna på den totala reklamvolymen av olika pålagesatser. Än mindre kan verkningarna anges beträffande reklamvolymen för viss bransch, vissa företagstyper eller olika branscher, säljformer och företag.

De direkta effekterna på reklamvolymen av en reklampåлага bestäms i hög grad av priskänsligheten hos företagens efterfrågan på reklamtjänster. Denna priskänslighet bestäms i sin tur främst av möjligheterna att ersätta reklam med andra konkurrensmedel. I viss mån inverkar möjligheterna att kompensera kostnadshöjningen genom höjda varupriser. Även priskänsligheten på utbudsidan (dvs hos reklamproducenter och mediaföretag) är av betydelse för volymeffekternas storlek. Utredningen har emellertid gjort den bedömningen, att pålagan till största delen kommer att "överbältras" i form av höjda priser på reklamtjänster (4.9.2).

Underlaget för en uppskattning av reklamefterfrågans priskänslighet är bristfälligt. Tillgängliga data beträffande reklam-användningen i olika företag synes dock inte tyda på en hög grad av utbytbarhet mellan reklam och andra påverkansmedel (t. ex. personlig försäljning). I stället framstår komplementaritet mellan olika konkurrensmedel som ofta förekommande. De uppskattningar, som gjorts beträffande volymeffekter, har därför baserats på antaganden om relativt låg priskänslighet i genomsnitt för samtliga företag (priselasticiteter för reklam-användning i storleksordningen 0,5). Det bör understrykas att stora variationer i fråga om priskänslighet kan föreligga mellan olika branscher och mellan olika företag inom en

och samma bransch. Särskilt stora inbördes skillnader torde föreligga mellan mindre, specialiserade företag, för vilka varje enskild reklamkampanj svarar för en betydande del av reklambudgeten. Då en viss minsta reklaminsats ofta är nödvändig för att nå effekt, kan pålagans volympåverkan för vissa mindre reklamköpare helt utebli, medan den i andra fall påverkar volymen relativt sett mycket kraftigt. I företag med stort sortiment och snabb produktförändringstakt är en möjlig effekt att antalet produktanseringar begränsas, och att därvid insatserna av såväl reklam som andra påverkansmedel minskas.

En påлага, som höjer prisnivån för reklam med omkring 10 % — t ex en punktskatt av ungefär samma höjd som annonsskatten för populär- och fackpress — torde, i ett normalt konjunkturläge, för flertalet företag ge tämligen små ekonomiska incitament att ändra reklamvolymen. I många fall kan dock själva införandet av en allmän reklampåлага leda till en omprövning av marknadsföringspolitiken med en minskning av reklamvolymen som följd. Volymeffekten av en 10-procentig punktskatt har bedömts motsvara en fördröjning av reklamvolymens trendmässiga tillväxt med ett till två år. Reklamkostnaderna skulle sålunda för 1975 sänkas med 100–150 milj kr (4 – 6 %), räknat i 1970 års priser jämfört med den nivå som i kapitel 3 angivits för fallet utan reklampåлага.

Vid högre pålagesatser, t ex 20 – 40 %, kan man med tämligen stor säkerhet räkna med en påtaglig minskning av den totala reklamvolymen. Vid 20-procentig skatt (eller avgift) kan effekten uppskattas motsvara ett bortfall av 3 – 4 års trendmässig volymökning. Det bör understrykas att bedömningarna är mycket osäkra. Dock kan konstateras att i varje fall den högre skattesatsen, om pålagan infördes i ett enda steg, skulle medföra en påtaglig nedgång av reklamvolymens absoluta nivå. Pålagans införande skulle därigenom medföra betydande omställningsproblem för berörda företag (särskilt för den grafiska industrin och andra reklamproducenter samt media-

företagen).

Här anförda synpunkter vad gäller omställningsproblem har särskild vikt i samband med en lågkonjunktur. En påлага, som kraftigt höjer kostnaderna för reklam användning, kan då förstärka de problem för de reklamproducerande företagen som betingas av konjunkturläget. Dessa problem kan i sig vara betydande, eftersom efterfrågan på reklamtjänster är starkt konjunkturkänslig.

Det bör framhållas, att vad som här sagts om volymeffekter gäller en påлага, som omfattar hela reklamområdet eller i vart fall huvuddelen därav. Om en större del av reklamen lämnas utanför, är det troligt att minskningen blir betydande för sådan reklam som berörs av pålagan, medan den totala reklamminskningen får mindre omfattning. Man kan sålunda räkna med att de reklamköpande företagen kommer att genom olika slag av omdispositioner anpassa sig inom reklambudgetens ram. Sådana omfördelningseffekter kan också uppkomma om undantagsregler gäller för vissa varianter inom ett reklammedel, t ex viss annonsplacering.

4.9.2 Preiseffekter

Som inledningsvis framhölls, uppkommer effekter av en påлага bl a för reklamproducer och mediaföretag. Oavsett om pålagan ges formen av punktskatt eller omkostnadsavgift, bestäms den slutliga fördelningen av dess effekter mellan reklamens säljare och köpare av förhållandena på marknaden för reklamtjänster. En avgörande fråga är i vad mån priserna på reklamtjänster (exkl skatt) kan komma att sänkas som följd av det volymbortfall, som förorsakas av pålagan.

Utbudet från reklamproducer får bedömas på längre sikt vara starkt priskänsligt. För exempelvis den grafiska industrin torde det sålunda inte vara möjligt att i nämnvärd omfattning pressa priserna, om viss efterfrågan på reklamtryck bortfaller. Pålagan kan därför antas i huvudsak "övervältras" på reklamköparna i form av högre priser.

Ej heller när det gäller mediaföretagen torde, vid nuvarande struktur på mediamarknaden, en minskad efterfrågan eller en minskad ökningstakt hos efterfrågan påverka den långsiktiga prisnivån i någon högre grad. För mediaföretagen, närmast då tidningarna, uppkommer dock även andra ekonomiska verkningar av en reklampåлага. En minskad annonsvolym medför påtagligt sänkta nettointäkter vid oförändrade priser. Detta beror på den speciella prisbildning, som råder på annons- och upplagemarknaderna och vilken i sin tur sammanhänger med att tidningarnas fasta kostnader är tämligen givna, oberoende av annonsvolymen. Konsekvenserna för pressen av en reklampåлага diskuteras mer utförligt i kapitel 7.

En reklampåлага kan också i viss utsträckning komma att bäras av konsumenterna i form av högre varupriser. Om och i vilken utsträckning säljarna kommer att kunna eller vilja på konsumenterna övervältra kostnadsökningar, orsakade av en reklampåлага, är dock svårt att bedöma. För säljare med monopolställning eller på fåtalsmarknader med likartad prisbildning ger kostnadsökningen inte motiv för prishöjning, detta förutsatt att företagen eftersträvar högsta möjliga vinst på lång sikt. På marknader med lägre koncentrationsgrad och starka inslag av priskonkurrens får man däremot räkna med att huvuddelen av kostnadsökningen "övervältras" på konsumenterna. Det senast sagda gäller också i det fall att företagen inte endast på kort sikt utan även i sin långsiktiga planering tillämpar en prissättning i form av fasta påslag på styckkostnaderna.

Vid en 10-procentig reklampåлага, kan den *genomsnittliga* kostnadsstegringen för samtliga konsumentvaruföretag antas motsvara ca en promille av företagens totala kostnader. För säljare på enstaka marknader med mycket hög reklamintensitet ligger samma andel omkring eller något över en procent. Även om en betydande del av kostnadsstegringen (t ex 50 %) övervältras, blir sålunda effekten av en sådan påлага på varupriserna knappast märkbar i de flesta branscher. I de mest reklamintensiva varu-

grupperna skulle den förväntade prisstegring-
en i detta fall utgöra en halv till en procent. I
de fall pålagan till betydande del övervältras
på konsumentpriserna, kommer pålagans
effekt på reklamvolymen i allmänhet att bli
mindre än i andra branscher.

4.10 Majoritetens förslag

Som framgår av avsnittet 4.7.2 har utred-
ningens majoritet föreslagit att en allmän re-
klamskatt införs i syfte att dämpa reklamens
volym och därmed begränsa de resurser
som utnyttjas för reklamändamål. Majorite-
ten föreslår vidare att den nya reklambe-
skattningen träder i kraft den 1 juli 1972
och då ersätter den nuvarande annonsbe-
skattningen. I kapitel 6 föreslår utredningen
i dess helhet att den allmänna reklamskatten
får formen av en punktskatt. Majoriteten
överväger att skatten vid lämplig tidpunkt
blir kombinerad med ett institut för befrielse
från skatt under vissa villkor, varigenom
skatten kan komma att få effekter inte
endast på reklamens volym utan också på
dess innehåll och utformning.

Vid sina överväganden har majoriteten
ansett det betydelsefullt att skatten ges en
sådan form att den får vidast möjliga
tillämpningsområde och drabbar alla former
av reklam på ett så långt möjligt likformigt
sätt. Skälet härtill är att konkurrensneutrali-
teten mellan olika reklammedia samt olika
branscher och företag skall kunna upprätt-
hållas.

Vad beträffar reklamskattens höjd har
majoritetens överväganden utmynnat i att
den föreslår en skattesats på 10 %. Visser-
ligen tyder utredningens beräkningar på att
skattens volymeffekter därigenom kan bli
förhållandevis begränsade. Här är det dock
fråga om en i huvudsak ny beskattningsform
och de teoretiska beräkningarna om dess
effekter måste därför bli endast ungefärliga.
Vid sidan om de förutsebara, rationellt
betingade effekterna kan det uppstå psyko-
logiska effekter på företagarnas beslutsfat-
tande, varigenom skattens effekt kan bli
större än vad beräkningarna visar. Detta talar

för försiktighet vid fastställande av skatte-
satsen i inledningsskedet. Det finns också
skäl att ta hänsyn till konjunkturen. Även
om flertalet bedömare anser att konjunktur-
en kommer att ha vänt vid den tidpunkt då
skatten föreslås bli införd vet man idag inte
med säkerhet i vilken utsträckning de ekono-
miska förhållandena förändrats. Konjunktur-
hänsyn talar således också för en relativt låg
skattesats.

Som närmare framgår av avsnitt 4.8.2
överväger utredningen att vid senare tid-
punkt framlägga förslag om ett befrielseinsti-
tut i syfte att utnyttja skatten för att inte
endast påverka reklamens volym utan även
dess innehåll och utformning. För att en
sådan ordning skall kunna verka på åsyftat
sätt är det sannolikt nödvändigt med en
högre skattesats än den som nu föreslås.
Detta torde bli lättare att bedöma när
övervägandena rörande befrielseinstitutet
slutförts och när man erhållit viss erfarenhet
av den nu föreslagna skattens verkningar.

Majoriteten har ett starkt intryck av att
det är svårt att påverka reklamens utveckling
i önskad riktning. Även om en reklampåлага
med rätt urformning kan ge goda effekter, är
det väsentligt att också andra medel kan
tillgripas vid behov. Till denna fråga avser
utredningen, som nämnts, att återkomma i
ett senare delbetänkande.

Den reklampåлага majoriteten föreslår,
liksom åtgärder i övrigt som övervägs inom
utredningen, kan synas utgöra allvarliga
ingripanden i näringslivets sätt att fungera.
Härtill bör då i första hand anmärkas att
åtgärderna i omfattning inte bör överdrivas.
För övrigt hyser man också inom näringslivet
viss tvekan, om reklamen i dess nuvarande
former tillgodoser företagets syften på bästa
sätt. Det råder en betydande osäkerhet om
reklamens faktiska effekter. Den allmänna
opinionen i många länder, inte minst i
Sverige, uttrycker en ökad misstänksamhet
inte enbart mot förekommande uppenbara
överdrifter och övertramp i reklamen utan
också mot den ofta knapphändig och
selektiva information som reklamen ger.

För beslutsfattare inom näringslivet som

ser problemen långsiktigt, måste det vara betänkligt att ett konkurrensmedels effektivitet urholkas till följd av att det mister i allmänt förtroende. Samtidigt måste hänsyn tas till det ständigt ökade intresset för adekvat information till konsumenterna om varor och tjänster och till de krav som reses med anledning därav.

Som tidigare framhållits föreligger det inte någon nödvändig motsättning mellan konsumenternas berättigade anspråk på reklamen och säljarnas i och för sig berättigade intresse av att använda reklam för att avsätta sina produkter. Visserligen synes ingripanden i olika former, omfattande bl a en reklampålägg, vara nödvändiga därför att förändringar av önskat slag är alltför ovanliga, då de helt lämnas åt säljarnas egna initiativ. Mot bakgrund av erfarenheter från närliggande områden anser dock majoriteten, att sådana åtgärder kan bli inledning till ett konstruktivt samarbete mellan berörda parter.

4.11 *Vissa tillägg till föregående avsnitt*

Vid utarbetandet av detta betänkande har kapitel 4 färdigställts före kapitel 5. Majoriteten har därför vid utformningen av kapitel 4 inte kunnat beakta vad minoriteten anför. Sedan majoriteten haft tillfälle ta del av kapitel 5 har den funnit anledning att göra vissa förtydliganden och tillägg. En del av dessa har gjorts i respektive avsnitt i detta kapitel, medan de återstående, av arbetstekniska och tidsmässiga skäl, sammanfattats i följande avsnitt.¹ Majoriteten har i detta avsnitt funnit det angeläget att peka på några sakfrågor där minoritetens framställning lätt kan vålla missförstånd samt att belysa vissa karaktäristiska drag i minoritetens argumentering.

Med den uppläggning som detta betänkande givits har följt ett ofrånkomligt rolltagande som speglas i båda kapitlen.

Majoriteten har för sin del inte förnekat att reklamen har positiva sidor, men har ansett det vara mest väsentligt att diskutera sådana egenskaper hos reklamen som innebär problem för konsumenten.

Minoriteten har däremot sett det som sin uppgift att framhäva reklamen på ett nästan lika suggestivt sätt som viss reklam brukar framhäva de produkter för vilka annonsörerna söker skapa efterfrågan. På motsvarande sätt utmålas i starka färger de konsekvenser som enligt minoriteten kan följa av den föreslagna reklamskatten.

Reklamskatten framställs av minoriteten som ett hot mot marknadsekonomin. Majoriteten ser den tvärtom som ett sätt att få marknadsekonomin att fungera bättre. Reklamskatten skiljer sig i detta avseende inte från tidigare vidtagna konkurrenspolitiska åtgärder, t ex bruttoprisförbudet, inrättandet av NO-ämbetet, annan konkurrensbegränsningslagstiftning eller marknadsföringslagstiftningen — samtliga är givetvis avsedda att verka inom marknadsekonomens ram.

Var och en av dessa institutioner föranledde, när de först kom på tal, överdrivna farhågor av liknande art som reklamskatten nu synes väcka hos minoriteten. Sedan åtgärderna väl genomförts har de emellertid blivit allmänt accepterade och visat sig väl förenliga med marknadsekonomens principer. Vissa av dessa institutioner lovordas nu i minoritetens framställning. Men det hör till rollen att regelbundet framställa varje ny åtgärd som ett hot mot marknadsekonomin.

Ett annat karaktäristiskt drag är att skildra reklamen som ett offer för häftig och okunnig kritik, motiverad av vissa kulturskribenters ensidiga smak och bristande insikt i ekonomiska sammanhang. Därigenom kan ges ett missvisande intryck av att majoriteten bygger sina slutsatser snarare på osakkunnig kritik mot reklamen än på en analys av reklamens uppgifter och verkningar.

Bilden av kritiken bör för övrigt göras fullständigare. Kritik mot reklamens omfattning och utformning är utbredd bland vetenskapligt skolade ekonomer och förekommer inte sällan även inom näringslivet. De undersökningar som gjorts av olika gruppers inställning till reklam tyder på att reklamkritiken, särskilt vad gäller reklamens

¹ Detta avsnitt bör lämpligen läsas efter kapitel 5.

brister som informationsmedel, har en bred förankring hos allmänheten.

Ett tredje drag är att framställa det snäva företagarperspektiv ur vilket minoriteten ser reklamfrågorna som i särskild grad baserat på praktisk erfarenhet och ekonomiska insikter. De synpunkter som sedan framförs är givetvis välkända även för majoriteten. En bred skildring av reklamens roll i marknads-ekonomin kommer inom kort att framläggas i utredningens andra delbetänkande, Reklam II. (Beskrivning och analys.) Att slutsatserna från denna beskrivning och analys skiljer sig beror på att utgångspunkterna inte är desamma. Minoritetens utgångspunkt är en stark prioritering av säljarintresset.

Den bild av reklamen som minoriteten i snabba drag tecknar har knappast några skuggor. Reklamen nämns *tex* aldrig som en av de bearbetningsmetoder varmed säljarna påverkar tilltänkta kunder — den är enbart ett informationsmedel som förmedlar aktuell kunskap från säljare till köpare och därvid av naturliga skäl måste dra uppmärksamheten till sig. I synnerhet har reklamen övertagit expeditemas informationsarbete i självbetjäningsbutikerna. Reklamen framstår som en verksamt bidragande orsak till snart sagt allt gott: välstånd och framsteg, höga och jämna varukvaliteter, låga varupriser och snabb spridning av arbetsbesparande produkter. Reklamen blir därigenom av särskild betydelse för stora företag, för små företag, för fåtalsmarknader och flertalsmarknader, för svensk export, för anställda, för konsumenter, för kvinnor — ja, inte ens gamla och rörelsehindrade eller flanörer blir bortglömda. De senare kan "flockas till de gator och torg, som om kvällarna glittrar av ljusreklam".

Delvis är detta sant. Viss reklam kan i viss utsträckning ha betydelse i de flesta av dessa avseenden. Men det gäller att väga fördelar mot nackdelar och ge reklamens roll dess rätta proportioner. Det gäller också att sätta denna roll i relation till den föreslagna pålagan.

Minoriteten tycks utgå ifrån ett förslag om totalt förbud för reklam snarare än från

den relativt begränsade åtgärd som majoriteten föreslår. Det är *tex* i första hand förpackningsreklamen som har ersatt expeditarbete i självbetjäningsbutiker — och förpackningsreklamen berörs inte av den här föreslagna reklamskatten. Detsamma gäller den helt övervägande delen av kostnaderna för skyltfönster och ljusskyltar — de ingår inte heller i det föreslagna skatteunderlaget.

Minoritetens argumentation i snabbskissen av reklamens fördelar för alla samhällsgrupper synes förutsätta att reklamens själva existens har ifrågasatts av majoriteten. Detta är givetvis inte fallet vilket framgår redan av avsnitt 4.2. Majoriteten skriver där: "En utgångspunkt för majoriteten vid dess överväganden är att reklamen skall bedömas som ett i och för sig legitimt och nödvändigt medel för att främja avsättning av varor och tjänster i en marknadsekonomi av vår typ."

Minoriteten använder vid skildringen av *reklamskattens konsekvenser* ett likartat framställningssätt som vid beskrivningen av reklamens fördelar. Det bör observeras att minoriteten endast ytterst perifert kommer in på verkningarna av den aktuella reklamskatten. Huvuddelen av framställningen består av invändningar som — om de skall ha någon relevans — riktar sig mot en reklampåлага av en storlek, som majoriteten inte föreslagit.

I sin ambition att inte glömma någon tänkbar konsekvens av reklamskatten har minoriteten givit en överdriven bild av reklamskattens möjliga verkningar. Den skulle sålunda få reklamkostnaderna att stiga, andra marknadsföringsinsatser att stiga, de totala marknadsföringskostnaderna att öka, varupriserna att stiga, den kommersiella informationens kvalitet att sjunka och produktutvecklingstakten att minska. Dessutom skulle tidningarna bli dyrare och mindre innehållsrika.

Det är troligen riktigt att säljarnas kostnader inklusive skatt för reklam och annan marknadsföring kommer att stiga. Som konstaterats i avsnitt 4.9 kan dessa kostnadshöjningar i genomsnitt motsvara någon promille av företagens totala kostnader.

Kostnadshöjningens effekt på prisnivån kan därför knappast bli märkbar. Vad konsekvenserna för tidningarna beträffar har utredningen särskilt behandlat dessa och föreslagit att åtgärder som skall ge kompensation vidtas. Riktpunkten har därvid angivits vara "att den kombinerade effekten av skatt och stöd icke blir en försämring av de ekonomiska villkoren för dagspressens opinionsbildande verksamhet".

Beträffande de två övriga effekterna finns inget underlag för säkra bedömningar av i vilken riktning en reklamskatt kommer att verka. Även här är det säkerligen fråga om mycket små effekter. Det kan dock framhållas att reklamskatten blir mest kännbar för de mest reklamintensiva varugrupperna. De mest reklamintensiva varugrupperna var 1967 i nu nämnd ordning: tandkräm, tvättmedel, tvål, rakutensilier, kosmetika, tissuevaror, putsmedel, armbandsur och kakmixer. En reklamskatt blir också kännbar för varugrupper med stora absoluta reklaminsatser. De varugrupper som 1967 hade de största absoluta reklaminsatserna var i nu nämnd ordning: personbilar, kosmetika, tvättmedel, tidningar, läkemedel, vin och sprit, kaffe, tobak, radio-TV och choklad. Det kan knappast hävdas att reklamen för de här uppräknade varugrupperna genomgående gav mera adekvat information än annan reklam. Inte heller torde dessa varugrupper i samtliga fall karakteriseras av att det är just där som den för konsumenterna mest betydelsefulla produktutvecklingen har ägt rum.

Även på några andra punkter kan minoritetens framställning ge anledning till missförstånd som kräver tillrättaläggande. I ett resonemang rörande *reklamens andel av bruttonationalprodukten* hävdas att reklamkostnaderna enligt utredningens beräkningar skulle innehålla "en dubbelräkning av denna resursåtgång genom att häri även inkluderats insatsvaror och -tjänster".

Det innebär emellertid ingen dubbelräkning att som kostnader för reklamen räkna både "insatsvaror" — alltså t. ex. papper och trycksvärta, använda för reklamproduktion — och arbetskrafts- och kapitaltjänster vid

tryckerier och tidningsföretag. De dubbelräkningar minoriteten här syftar på gäller i stället kostnaderna avseende reklam för reklamen, t. ex. den reklam för annonsutrymme som tidningarna riktar till annonsörerna. Det bör nämnas att en sådan dubbelräkning kan innebära att de totala reklamkostnaderna överskattas med högst någon eller några procent. Den saknar alltså praktisk betydelse för de resonemang, som förs i ifrågavarande avsnitt.

Viss kritik riktas i minoritetens framställning mot majoritetens synpunkter på *reklamintensitetens variationer* (avsnitt 4.5). Majoritetens bedömning utgår här från den statistiska analysen av utredningens reklamkostnadsundersökning. Enligt denna analys förklarar marknadsstrukturen en stor del av variationerna. Reklamintensiteten är sålunda i allmänhet högre på fåtalsmarknader, avsevärt lägre såväl när en enda säljare dominerar marknaden som när säljarna är många. Väsentligt lägre förklaringsvärde noteras för de bestämningsfaktorer — i första hand köpfrekvensen och varugruppernas totala omsättning — vilka särskilt har betonats av minoriteten.

I minoritetens resonemang framställs nämnda analysresultat närmast som följden av en felaktig varugruppning. Varugruppningen inom livsmedels- och konfektionssektorerna har i en del fall inte kunnat göras så detaljerad som vore önskvärt från analysynpunkt. För den fråga det här gäller — alltså fåtalskonkurrensens betydelse för reklamintensiteterna — är det dock tydligt att denna brist inte behöver föranleda reservationer mot analysresultaten. Information om marknadsstrukturen på de olika delmarknaderna kan hämtas från annat håll, främst koncentrationsutredningen. Reklamintensiteterna inom de aktuella områdena synes genomgående vara låga.

Om de stora livsmedelsgrupperna (t. ex. kött och fläsk) delades upp i flera varugrupper, skulle fler grupper registreras med kombinationen monopol (enföretagsdominans) — låg reklamintensitet. I fråga om konfektion skulle en uppdelning på motsva-

rande sätt främst ge ett ökat antal grupper med kombinationen låg säljarkoncentration – låg reklamintensitet.

I båda fallen skulle resultatet sålunda bli förstärkta utslag i den riktning som redan konstaterats. Tendensen till höga reklamintensiteter just på fåtalsmarknader – som var utgångspunkten för majoritetens resonemang – skulle med andra ord ytterligare understrykas.

I sin diskussion av *reklamen som rationaliseringsfaktor* framhäver minoriteten starkt den roll reklamen spelat för detaljhandelns strukturomvandling under senare år. Otvivelaktigt har betydande reklaminsatser varit en förutsättning för att denna strukturomvandling kunnat ske så snabbt som hittills varit fallet. Däremot kan det ifrågasättas om den mycket snabba övergången från smådrift och manuell försäljning till stordrift och självbetjäning bör bedömas helt positivt. Betydande problem torde ha uppkommit såväl för många småbutiker/familjeföretag som för vissa köparkategorier (beroende på längre avstånd till butik, övervältring av arbetsmoment etc). Förändringar som stöds av stora reklaminsatser har här liksom i andra fall – tex när det gäller produktförändringar – både för- och nackdelar, vilka måste vägas samman i en totalbedömning. Minoritetens framställning kan ge intrycket att sammanvägningsproblem av detta slag inte existerar.

Reklamens inverkan beskrivs på två helt skilda sätt, beroende på om diskussionen gäller branschrationisering eller småföretagens och de "svaga konsumenternas" situation. I det senare fallet beskrivs sålunda reklamen som en faktor, vilken fördröjer strukturomvandlingen i detaljhandeln. Detta

är en tes utan empiriskt underlag, vilken såvitt känt aldrig tidigare hävdats. Det får betraktas som helt klart, att reklamen är en faktor som gynnar de större företagen och därmed påskyndar koncentrationsprocessen i detaljhandeln. Reklamens "stordriftsfördelar" illustreras för övrigt inte minst av det kedjesamarbete som minoriteten omnämner. Detta samarbete är bl a avsett att i görligaste mån ge småföretagen samma förutsättningar som deras större konkurrenter, när det gäller reklam och annan marknadsföring. Det kan därigenom delvis eliminera nackdelarna för småföretagen i reklamkonkurrensen, men innebär givetvis inte att småföretag gynnas av intensiv reklamkonkurrens.

Reklamens betydelse i övrigt för företag i olika storleksskisser illustreras av nedanstående sammanställning.

Som framgår av tabellen utgör reklamkostnaderna i småföretagen en mycket låg andel av omsättningen, jämfört med vad som är fallet för de flesta större företag. Detta innebär givetvis också att reklamskatt skulle få synnerligen begränsad betydelse för småföretagen. I tabellen redovisas låga reklamintensiteter i genomsnitt också för den högsta storleksskissen. Detta beror främst på att konsumentkooperationens företag och de producentkooperativa livsmedelsföretagen, som har låg reklamintensitet, nästan genomgående hör till denna kategori.

Den föreslagna reklamskattens inverkan på konkurrensförhållandet mellan företag i olika storleksskisser bör inte överdrivas. Som tidigare framhållits rör det sig i genomsnitt om kostnadshöjningar i storleksordningen en till två promille av företagets totala kostna-

Omsättning (storlekssklass)	Genomsnittlig reklamintensitet i procent 1967			
	Industri, konsumentvaruföretag	Industri, producentvaruföretag	Partihandel	Detaljhandel
0– 1 milj kr	0,5	0,4	0,7	0,7
1– 10 milj kr	1,4	0,5	0,8	0,9
10– 25 milj kr	3,7	0,7	0,8	1,2
25–100 milj kr	2,8	0,7	0,7	1,9
100– milj kr	1,2	0,6	0,5	0,7

der. Endast i undantagsfall rör det sig om höjningar på mer än en procent. Den allmänna tendensen är emellertid snarast att småföretag och kooperativt ägda företag får de minsta kostnadshöjningarna och därigenom får relativt sett förbättrat konkurrens-läge.

Minoriteten framhåller också att en reklam-påläga skulle försvåra *nyetablering*. Otvivelaktigt kan detta i viss mån bli fallet i reklamintensiva branscher, där introduktionen baseras på stora reklaminvesteringar. Det bör emellertid gentemot minoriteten framhållas att nyetablerarna i dessa branscher ytterst sällan är små företag. I mindre reklamintensiva branscher är småföretagens möjligheter att göra sig gällande såsom innovatörer och nyetablerare betydligt större.

Nyetableringen i reklamintensiva branscher har i varje fall under de senaste årtiondena helt dominerats av *dels* stora svenska företag med verksamhet på närliggande områden, *dels* flernationella företag med försäljning utomlands av ifrågavarande produkter. Även detta förhållande avspeglar givetvis det faktum, att intensiv reklamkonkurrens främst är en angelägenhet för storföretag med stark finansiell ställning.

Det resonemang som minoriteten för om sambandet mellan *reklamintensitet och pris-utveckling*, slutligen, vill majoriteten beteckna som så ofullständigt att det blir direkt vilseledande.

Majoritetens ståndpunkt i sakfrågan redovisas i avsnitt 4.4.1 ovan.

Minoriteten anför häremot att priserna skulle ha stigit långsammare i reklamintensiva branscher än på andra områden. Detta argument grundas på en sammanblandning av nivå med ökningstakt – prisstegringen bör rimligen ställas mot reklamvolymens ökning. Det är också baserat på ett utomordentligt svagt statistiskt underlag – prisstegringen för enstaka representantvaror i konsumentpris-index. Även från andra synpunkter framstår det som mycket tvivelaktigt.

Dominerande bestämningsfaktorer för skillnader i prisstegringstakten är dels rela-

tionen mellan arbetskraft och kapital i respektive branscher (och möjligheterna att ändra denna vid stigande lönenivå), dels importkonkurrensens styrka och utveckling, som bl.a. påverkar takten hos den sk bransch-rationaliseringen. Jämfört med dessa faktorer är givetvis reklamen av mycket måttlig betydelse.

Det går inte heller att statistiskt konstatera någon skillnad i genomsnittlig prisstegringstakt under 1960-talet mellan varugrupper med hög reklamintensitet och övriga varugrupper; i båda fallen är årsgenomsnittet ca 3,5 %.

Däremot har prisstegringen av naturliga skäl (andelen arbetskraft) varit högre för tjänster, vilket också gör att konsumentpris-index totalt visat högre ökningstakt än varupriserna.

Härtill kommer, att också de indirekta skatterna bör räknas bort, eftersom minoritetens argumentering knappast kan avse samband mellan reklam och statlig alkohol- eller tobaksbeskattning. Särskilda varuskatte förekommer inte i någon av de varugrupper med hög reklamintensitet, som ingår i minoritetens beräkning. Varupriserna exklusive indirekta skatter har under 1960-talet stigit med knappt 35 %. Stegringen är sålunda mindre än 39 %, som minoriteten angivit för särskilt reklamintensiva varor. Enligt majoritetens mening bör emellertid detta förhållande inte föranleda slutsatser beträffande samband mellan reklam och prisstegringar; som ovan framhållits är underlaget härför helt otillräckligt. De utländska undersökningar, vilka anföras som stöd, synes lida av samma svagheter som minoritetens egna beräkningar.

Allmänna överväganden som talar emot en reklampåлага — minoritet av fyra ledamöter

5.1 Reklamen i samhället

Reklamen är ett viktigt inslag i den information, som riktas till medborgarna i det moderna samhället. Genom reklamen förmedlas aktuell kunskap från säljare till köpare.

För att reklamen skall nå ut med sina budskap måste den utformas så att den uppmärksammas. En annons som inte blir läst eller en affisch som inte observeras fyller ingen funktion. Men i och med att reklamen exponerar sig för offentligheten kan den också dra på sig kritik. Inte bara de, som ett visst reklammeddelande vänder sig till, utan alla som på något sätt kommer i kontakt med reklamen kan leverera kritik. Det kan därför sägas vara utmärkande för reklamen att den är föremål för debatt.

Huvuddelen av reklamkritiken är en del av kulturdebatten, en aktivitet för kulturskribenter. Skälen härtill är uppenbara. Reklam definieras som massmediabudskap. Sådana måste alltid utformas så att alla mottagare kan förstå dem. En betydande del av reklamen riktar sig till mycket stora grupper. När det gäller reklam för vissa livsmedel vänder den sig till majoriteten av landets hushåll. Liksom annan masskultur i form av veckopress, populärmusik och en del TV-serier, väcker reklamen lätt ovilja i vissa kulturella kretsar. Därför att de finner mycken reklam enkel, tröttsam, störande och smaklös utgår de lätt felaktigt från att även folk i allmänhet gör detta. Vidare drar kritikerna gärna slutsatsen, att eftersom

medmänniskorna möter så mycket reklam, kan dessa inte undgå att bli påverkade ifråga om värderingar och åsikter. Som framgår av det följande är emellertid dylika föreställningar om reklamens möjligheter att påverka oberättigade. De har inte stöd i modern massmediaforskning.

Reklamen är en viktig del av det marknadsekonomiska system, som gjort att levnadsstandarden i Sverige blivit en av de högsta i världen. Reklamen har för många kommit att framstå som ett konkret och synligt uttryck, ett slags symbol, för marknadsekonomin. En kritisk inställning till det ekonomiska systemet återfaller därför gärna i förstärkt form på reklamen.

Reklamen är en komplicerad företeelse. Den är en institution i samhället, vilken rör varje medborgare. *Som alla samhällsinstitutioner har reklamen självfallet såväl positiva som negativa sidor och bör vara utsatt för en fortlöpande konstruktiv kritik.* Det är givet att de ständigt pågående förändringarna på det ekonomiska området måste återverka på reklamen. Inget reformarbete blir färdigt i ett dynamiskt samhälle.

Till följd av sin offentlighet, sin karaktär av masskommunikation och sin symbolställning har reklamen kommit att kritiserats mer än de flesta jämförliga inslag i samhällslivet. Detta förhållande får dock inte leda till felslutet, att reklamen också är särskilt förtjänt av kritik.

5.2 Några utgångspunkter för minoritetens värdering av reklamen

Reklamen måste bedömas insatt i sitt sammanhang. Reklamkritiken har tagits till inräktnad för förslag om ingrepp. Bristande insikter i ekonomiska sammanhang kan medföra en grov överskattning av fördelarna och en allvarlig underskattning av nackdelarna med dessa. Utredningens minoritet anser det därför motiverat att i korthet redogöra för reklamens roll och funktioner i vårt ekonomiska system.

Av särskild betydelse är uppfattningen om konsumenten och dennes ställning. *Det är i konsekvens härmed som minoriteten genomgående i detta kapitel skjuter individen i förgrunden i dennes roller av konsument, löntagare, tidningsläsare etc.*

Tre centrala frågor skall närmast behandlas: Vilka uppgifter fyller reklamen? Kan dessa ombesörjas på andra sätt och i så fall vilka? Hur sker reklambesluten?

En annan viktig fråga när reklamen skall värderas är hur det regelsystem är beskaffat, som anger vad som är tillåten och icke tillåten reklamargumentation.

5.2.1 Den blandekonomiska bakgrunden

Sverige betecknas som en blandekonomi. Härmed menas att huvudparten av den ekonomiska verksamheten sker i marknadshushållningens form inom de ramar staten ger. Inslaget av offentlig verksamhet är betydande. Till gruppen blandekonomier hör världens från ekonomisk synpunkt mest utvecklade länder. Dessa stater är samtliga demokratier.

Marknadsekonomin tillgodoser bättre än något annat ekonomiskt system konsumenternas önskningar och behov, det som bör vara ett slutligt syfte med all ekonomisk verksamhet. Även efterfrågan på råvaror, halvfabrikat, maskiner etc är ytterst härledd från efterfrågan på konsumentvaror.

Marknadshushållning kännetecknas av att beslut och initiativ är decentraliserade. Vad som skall konsumeras — och därmed produ-

ceras — framkommer som ett samlat resultat av de beslut att köpa och inte köpa som miljoner konsument och hundratusentals företag fattar. Den enskilde konsumenten får själv bestämma hur han skall använda sina inkomster. Genom konsumenternas uppträdande på olika marknader får företagen information om hushållens preferenser. Det är fråga om en urvalsprocess där konsumenternas varuval bestämmer olika produkters framgångar och produktutvecklingen.

Det är svårt att översiktligt beskriva marknadshushållningens principer. Mycket tas i regel för givet. Bara en del av det enorma arbete marknadssystemet utträttat är synligt för den flyktige iakttagaren. Det är uppenbarligen lättare att upptäcka inslag som verkar tvivelaktiga, exempelvis utmanande reklam, än att göra sig en helhetsbild av hur systemet fungerar, hur det styr produktionsinriktningen i dess oräkeliga små detaljer.

En vanlig uppfattning grundad på gammal-liberal teori är att konkurrensen blir livaktigare ju fler säljarna är. Det är emellertid på fåtalmarknaderna man finner de företag som satsar på marknadsundersökningar för att erhålla bättre kunskap om konsumenternas önskningar. Det är i fåtaliskonkurrens som de flesta produktnyheterna kommer fram. Sedan ligger det i sakens natur, att ett litet land som Sverige erbjuder så begränsad hemmamarknad, att det ofta bara finns utrymme för ett mindre antal effektiva massproducenter. Av detta följer emellertid inte nackdelar för konsumenterna. Svenska företag har oftast att räkna med utländsk konkurrens, när de säljer på hemmamarknaden. Importen ökar valmöjligheterna och pressar priserna. Enighet råder om att det är ett starkt konsumentintresse att inga konstlade eller eljest onödiga hinder skapas för den internationella handeln.

Den svenska näringspolitiken har som överordnad princip att den ekonomiska verksamheten bör fungera under så fria konkurrensförhållanden som möjligt. Viktiga medel för att främja detta syfte är marknadslagstiftningen och en liberal handelspolitik.

En viktig förutsättning för att marknads-

ekonomin skall kunna fungera är att alla kan fritt och utan hinder kommunicera med varandra. Detta gäller säljare likaväl som konsumenter i alla tänkbara relationer. Friheten att starta och driva näringsverksamhet i konkurrens med andra blir urholkad om man begränsar friheten att argumentera för de egna produkterna. Konsumenternas valfrihet minskar om man beskär deras möjligheter att erhålla meddelanden om olika konsumtionsalternativ. Introduktion av nya produkter och produktvarianter, öppnandet av nya marknader samt lågpriskonkurrens är centrala inslag i en dynamisk ekonomi och kräver frihet att med reklam och på andra sätt kommunicera med presumtiva köpare.

Friheten att kommunicera kan liksom all annan frihet missbrukas. På reklamens område finns därför ett system med rättsliga och utomrättsliga regler, som med avseende på sitt innehåll fyller högt ställda konsumentkrav. Det finns också myndigheter och frivilliga organ, som ser till att reglerna tillämpas.

Inom näringspolitiken har konsumentpolitiska frågor tilldragit sig växande uppmärksamhet. Under senare år har en rad åtgärder vidtagits. Konsumentpolitiken utgår ifrån att konsumenterna generellt sett äger förmåga att i ekonomiskt avseende tillgodose sina egna intressen. Någon annan inställning är utesluten i en demokrati. Om man nämligen principiellt ifrågasätter individens förmåga att på ett för honom själv tillfredsställande sätt välja bland varor och tjänster måste man också ifrågasätta hans förmåga att tillgodose sina intressen i andra valsituationer. Det må sedan gälla val av utbildning, yrke eller politiskt parti.

Varje konsument bygger under årens lopp upp en fond av kunskap och erfarenhet. En del av denna kommer från företag som informerar genom reklam, försäljare, demonstratorer, gratisprover etc. I skolorna förekommer undervisning i varukunskap. Den statliga konsumentupplysningen bidrar till att hålla hushållen orienterade om olika varuutbuds innebörd och inbördes förmånlighet. Tidningarna refererar och debatterar ingående

konsumentfrågor. Den kanske viktigaste, men en i den allmänna reklamdebatten ofta förbisedd informationsväg, är den personliga kontakten mellan konsumenterna inbördes.

Varje informationssätt har såväl brister som förtjänster. Minoriteten skall längre fram i detta kapitel mer ingående behandla konsumentens informationsproblem. Det bör dock redan här slås fast, att pålagor — även av begränsad omfattning — kan störa ekonomin till nackdel för konsumenterna. Den primära uppgiften måste vara att på olika sätt lära medborgarna att med kritiskt sinne orientera sig i och dra nytta av den växande strömmen av information. Det må sedan gälla nyheter, recensioner, motionsråd, valpropaganda eller reklam.

5.2.1.1 Reklamens marknadsföringsfunktioner

I ett samhällsekonomiskt perspektiv är reklamen ett medel för att skapa kontakt mellan dem som har varor och tjänster att sälja och dem som är presumtiva köpare. Denna kontaktfunktion är lika viktig som varje annat led i produktionsprocessen. En vara är inte färdigproducerad förrän den befinner sig i den slutlige förbrukarens besittning. Reklamen ingår som ett led i den serie av aktiviteter, som benämns marknadsföringsprocessen. Denna börjar med marknadsbedömning och produktplanering. Den slutar med avtal om försäljning till den slutlige förbrukaren och bedömning av konsumenternas reaktioner till ledning för den fortsatta verksamheten.

I det allmänna medvetandet har tillverkningen alltid ansetts socialt berättigad. Distribution- och säljarbete har inte på samma handgripliga sätt framstått som samhällsnyttiga. Det anses alltjämt av många vara "fint" att tillverka, men "fult" att sälja. Om detta vittnar det ofta hörda talet om "fördyrande mellanhänder". Reklamen har i viss mån kommit att inbegripas i de föreställningar om onyttighet, som fortfarande tycks vara förbundna med distribution och försäljning.

Reklam görs av många olika säljare, privata, konsument- och producentkooperativa

företag likaväl som statliga och kommunala företag. Alla måste de på något sätt meddela sin kundkrets vad de har att erbjuda. Reklam är ett sätt. Vid valet av kommunikationsmedel spelar antalet avsedda mottagare stor roll: Är kunderna få kan personlig kontakt genom försäljare komma ifråga. Är mottagarna många blir en sådan metod för dyrbar och tar för lång tid. Masskommunikationsmedlet reklam utgör en billig och snabb kontaktform när det gäller att nå stora grupper. Ett exempel på hur reklamen kan ersätta andra informationsvägar kan hämtas från distributionsområdet. Övergången till självbetjäningsbutiker har möjliggjorts bl a av att det informationsarbete, som expediterna tidigare svarade för, kunnat övertas av reklamen.

Reklamen är ett led i producenternas informationssystem. Ur företagets synvinkel har reklamen — liksom andra kommunikationsmedel — två grundläggande funktioner, att *informera/meddela* och att *påminna*. Det är inte bara företag som deltar i konkurrensen om folks uppmärksamhet. I det moderna samhället tävlar ett otal sändare om människornas tid och intressen. Detta nödvändiggör uppmärksamhetsfångande inslag i reklam liksom i annan masskommunikation.

Ett företag kan inte informera marknaden en gång för alla. Förändringar sker ständigt. Och så snart en förändring sker uppstår ett informationsbehov. En av reklamens huvuduppgifter är att informera om nya produkter och erbjudanden, nya användningsområden för och förbättringar av redan introducerade produkter, prisförändringar, nya distributionsvägar etc. En annan informationskrävande faktor är att genom hushållsbildning, regional omflyttning etc ständigt nya individer tillförs mottagargrupperna.

Människornas glömska är en ytterligare faktor som skapar ett behov av kontinuerlig information. Ofta förbisett är att reklamen också har en viktig funktion i marknadsföringsprocessens bakre led. Nära en tredjedel av all reklam är riktad till företag.

Beroende på vilket försäljningssystem företaget använder har reklamen olika uppgifter. När försäljningen sker genom fabri-

kantens egna butiker, blir en av fabrikantreklamens viktigaste uppgifter att värva kunder till dessa butiker. När kontakten med den slutlige köparen går via handelsled måste dessa vinnas för att saluföra företagets produkter. Reklamen är ett medel. Även återförsäljarna gör givetvis reklam, som ofta är mer inriktad på försäljningsstället, butiken, än på individuella produkter. Reklam i samband med försäljning genom besök brukas för att förhandsinformera köparna.

5.2.1.2 Reklamens komplement och substitut

I den ständiga konkurrensen om köparna försöker varje företag att välja just den kombination av marknadsföringsinsatser som det tror kan intressera kundkretsen. Konkurrensmedlen är av många slag och kan utformas på olika sätt: pris, kvalitet, säljvillkor, service, reklam, distributionsväg, förpackning etc. De kan kombineras på de mest skilda sätt.

Olika konkurrensmedel kan i varierande grad komplettera och ersätta varandra. Detta gäller även reklamen. Denna kan brukas för att såväl förstärka effekten av andra konkurrensmedel som i större eller mindre utsträckning ersätta dem.

Möjligheten att reklamen kompletterar eller förstärker andra konkurrensmedel har sin grund i att åtgärder som prissänkning eller kvalitetsförbättring kan stimulera till köp först sedan de blivit kända. Reklamens förmåga att ersätta andra konkurrensmedel beror bl a av i vilken utsträckning ett visst budskap kan förmedlas genom olika kanaler.

När det gäller att fylla reklamens informationsuppgifter finns ett antal alternativ för företagen. Till dessa hör främst den personliga försäljningen i dess olika former. Hemförsäljning till konsumenterna har hittills haft en ganska ringa omfattning i Sverige. Den fortgående urbaniseringen ökar dock förutsättningarna för användning av uppsökande försäljning. I och med att butikerna blir allt större och samlar allt fler människor under ett tak ökar intresset för försäljning i

form av demonstrationer.

En av fabrikantens mest uppenbara möjligheter att finna substitut för reklamen ligger i ändrad avvägning av insatserna på handelsledet respektive konsumentledet. Reklam riktad till konsumenterna kan ersättas av åtgärder riktade till handeln. För att öka återförsäljarnas intresse av att främja fabrikantens produkter kan denne sända personliga representanter, utbilda butikspersonalen eller ordna tävlingar bland denna, skapa rabatt- och bonussystem etc.

Varje gång förutsättningarna för att begagna ett konkurrensmedel rubbas får företagen anledning att ompröva sin marknadspolitik. Försämras villkoren för att bruka reklam inskränker sig inte effekterna till enbart reklamen. Insatserna av andra konkurrensmedel – reklamens substitut – ökar, i regel till nackdel för konsumenterna.

5.2.1.3 Reklamen som ett beslutsproblem

Varje reklammeddelande är ett resultat av en serie beslut, vilka ofta fattas av olika befattningshavare. Viktigare beslutssteg är fastställande av reklamanslagets storlek, reklamens fördelning på media och reklamens utformning. Beslut fattas på grundval av bedömningar, som kan vara relativt väl underbyggda, tex med data från marknadsundersökningar. På grund av svårigheter att få fram erforderliga uppgifter måste emellertid företagen grunda sina ställningstaganden på allmänna överväganden vid vilka osäkerheten med nödvändighet är betydande. Det förhållandet att reklambesluten fattas under stor – ofta mycket stor – osäkerhet leder till att företagen i regel visar betydande försiktighet med utgifter för reklam.

För ett företag är självfallet en kostnadskrona lika mycket värd vare sig den satsas på löner, maskinköp eller reklam. Det finns därför ingen anledning anta att företagen är mindre kostnadsmedvetna när de fattar reklambeslut än när de beslutar om investeringar eller råvaruinköp.

Konkurrensen driver ständigt säljarna att söka förbättra reklambesluten. Den minsk-

ning av reklamens spill, som blir en följd av bättre reklambeslut, är i konsumenternas lika väl som i säljarnas intresse. Alla parter vinner på en bättre hushållning med samhällets resurser.

Ett sätt att verksamt söka förbättra underlaget för reklambesluten vore att stödja reklamutbildningen. Det är beklagligt att just denna utbildning blivit satt på undantag av statsmakterna. Det är inkonsekvent att kritisera reklamen och att samtidigt vägra att bevilja medel för en förbättrad utbildning på reklamområdet.

5.2.2 Reklamens normer

På reklamområdet finns sedan länge väl utbildade normer om hur reklammeddelanden bör vara utformade. Syftet med dessa normer är att reklamen inte skall missbrukas.

Reklamens normer har i allt väsentligt kommit till genom frivilliga insatser. Under lång tid svarade näringslivets organisationer ensamma för normskapandet. En omfattande sk självjustis utvecklades, sedan 1940-talet i väsentliga avseenden baserad på en internationell hederskodex för reklam, Internationella Handelskammarens grundregler för reklam. Småningom vidgades basen för den frivilliga självjustisen och därmed normbildningen. Samverkan inleddes med organ och organisationer, som företräder konsument- och löntagarintressen. Sverige har härvidlag varit ett föregångsland internationellt sett.

Normernas primära syfte är att mottagare av reklammeddelanden, i främsta rummet konsumenterna, skall kunna lita på att sakuppgifter som lämnas är vederhäftiga och att informationen även i övrigt är hederlig och förenlig med god affärssed.

Även på andra informationsområden har vissa normer av liknande art utbildats. Det kan emellertid konstateras att reklamens normer är betydligt mera ingripande och i praktiken fått en betydligt större genomslagskraft än motsvarande normer på andra områden. Tillkomsten av marknadsföringslagen (MFL) innebär – i allt väsentligt – att

det utomrättsliga normsystemet upphöjdes till lag och försågs med samhällsmaktens sanktioner.

MFL, i likhet med de utomrättsliga normerna, bygger på förutsättningen att marknads ekonomi skall råda i landet och att konkurrens och i synnerhet priskonkurrens näringsidkarna emellan bör stimuleras. Principerna om etableringsfrihet, avtalsfrihet, konkurrensfrihet och konsumtionsfrihet är hörnstenar i det regelsystem, som numera benämns marknadsrätten. De svenska statsmakterna har konsekvent hävdad principen att marknadsföringen skall få utvecklas utan hinder av långtgående offentliga regleringar. Under efterkrigstiden har statsmakterna med kraft verkat för att avlägsna hinder mot konkurrens. Bl a har en särskild lagstiftning mot skadlig verkan av konkurrensbegränsning genomförts — lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, KBL.

KBL är basförfattningen på marknadsrättens område. Den förutsätter att en betydande frihet råder, när det gäller marknadsföring av varor och tjänster. MFL kan sägas fungera som ett korrektiv mot att säljare missbrukar friheten att marknadsföra. Administrativt är tillämpningen av MFL samordnad med KBL. Djupare sett har KBL och MFL samma syfte, nämligen att säkra att konkurrensen fungerar tillfredsställande inom den givna marknads ekonomiska ramen till gagn för alla berörda intressen.

Såväl KBL som MFL innehåller s k generalklausuler, vilka inrymmer betydande expansionsmöjligheter inom de gränser som lagarnas allmänna syfte anger. Detta gäller inte minst MFL. Visserligen kan det från vissa utgångspunkter sägas vara en begränsning att reglerna i MFL har förbuds karaktär, dvs att de syftar till att få bort oarter av skilda slag och inte ger utrymme för de övervakande myndigheterna att direkt föreskriva önskvärda beteenden. Det bör emellertid betonas att förbud mot oarter leder till en övergång till mera önskvärda metoder i reklam och marknadsföring och därigenom alltså indirekt kan få karaktären av påbud.

MFL genomfördes under politisk enighet. De principer som bär upp MFL är godtagna såsom riktiga av konsumenterna likaväl som av näringslivet. Symtomatiskt är att det på viktiga områden alltjämt, vid sidan av MFL, finns utomrättsliga normer och en frivillig normskipning. Under de senaste åren har ett omfattande frivilligt kontrollsystem byggts upp på reklamområdet. Initiativtagare var reklambyråernas organisation, Svenska Reklambyrå Förbundet, som införde ett system för produktionskontroll av reklam från normsynpunkter genom särskilt utbildade befattningshavare hos byråerna, ansvariga reklamutgivare. Annonserernas och tidningarnas organisationer — Svenska Annonserers Förening och Svenska Tidningsutgivarföreningen — har på liknande sätt tagit initiativ till att delegerade reklamansvariga tillsatts hos de större annonsörerna respektive annonsgranskare hos tidningarnas annonsavdelningar.

MFL har varit i kraft under ett år och anses allmänt fungera på ett tillfredsställande sätt. Inom det från konsumentsynpunkter mest centrala varuområdet, livsmedel, kommer inom de närmaste åren en långtgående informationsskyldighet att påläggas säljarna. Den statliga övervakningen av att livsmedelslagstiftningens reklambestämmelser iakttas kommer sannolikt på ett eller annat sätt att samordnas med övervakningen av MFL.

Sedan livsmedelslagstiftningen genomförts fullt ut, finns det i Sverige ett system av rättsliga och utomrättsliga reklamregler, som fyller högt ställda krav i synnerhet från konsumentsynpunkter. Inte minst viktigt är att det finns myndigheter och frivilliga organ, som ser till att reglerna i fråga tillämpas effektivt. Något behov att bygga ut normsystemet kan inte anses föreligga i nuläget.

5.3 Reklamens omfattning

Enligt reklamutredningens beräkningar uppgick 1967 de totala reklamkostnaderna i landet till cirka 1 600 milj kr. Det kan kanske ha sitt intresse att sammanställa detta belopp med några välbekanta utgiftsposter i

samhällsekonomin. Svenska folket rökte samma år cigaretter för cirka 1 900 milj kr och drack starksprit för cirka 2 400 milj kr.

Genomgående gäller reklamdebatten endast en del av nämnda 1 600 milj kr, nämligen de knappa 70 % därav som är riktade till konsumenter. Av dessa hänför sig dessutom närmare 15 % till reklam från företag som vanligen inte avses, när näringslivet kritiserar. Det rör sig därvid om företag av folkrörelseursprung, främst kooperativa, samt posten, järnvägen och andra offentliga verksamheter.

Det förekommer ofta att reklamkostnaderna relateras till storheter från nationalräkenskaperna av typ bruttonationalprodukten och den privata konsumtionen. Detta är emellertid vilseledande, då det kan ge upphov till den felaktiga föreställningen att reklamen utgör någon viss andel av t ex bruttonationalprodukten. För att en kvot skall kunna beräknas måste täljare och nämnare vara uttryckta i jämförbara mått.

De totala reklamkostnaderna utgör en summa av såväl kostnaderna för olika insatsvaror som ersättningar till primära produktionsfaktorer såsom arbetskraft och kapital. Bruttonationalprodukten är konstruerad som en summa förädlingsvärden, från vilken de olika internleveranserna av insatsvaror och -tjänster bortsalderats. Detta innebär att man icke kan tolka en reklamandel på säg 1,4 % så att reklamen skulle ha tagit 1,4 % av de totala resurserna inom landet i fråga i anspråk. Den faktiska direkta resursåtgången bör vara lägre eftersom uppskattningen av de totala reklamkostnaderna i jämförelse med bruttonationalproduktmättet innehåller en dubbelräkning av denna resursåtgång genom att häri även inkluderats insatsvaror och -tjänster.

För reklamvolymens tillväxt fram till 1975 föreligger två alternativa prognoser på 11 respektive 18 %. I båda fallen är det fråga om mekaniska framskrivningar, som inte beaktar vare sig annonsskattens eller lågkonjunkturens eventuella långsiktseffekter eller trendförändringar.

Till stöd för påståenden om att reklam-

volymen är större än behövt anföras bl a att det görs för mycket reklam för vissa produkter och att det görs för mycket reklam av oinformativ och emotionell karaktär. Dessa och andra argument skärskådas i det följande.

Hos ett ekonomiskt system byggt på konkurrens mellan självständiga företag finns alltid i viss mening ett slags slöseri med resurser; ett stående exempel är när viss överkapacitet temporärt uppkommer genom att flera företag investerar i tillverkning och marknadsföring — inklusive reklam — i hopp om att erövra samma marknad.

Att ta förekomsten av dylikt konkurrensens slöseri till intäkt för krav på åtgärder är att se alltför statistiskt på problemet. Mycket slöseri med resurser är nämligen ett kortsiktsfenomen. I ett dynamiskt perspektiv är det just systemets ofullkomligheter statistiskt sett som bildar en förutsättning för framsteg. Företagens kanske viktigaste bidrag till den ekonomiska utvecklingen består inte enbart i att med allt större effektivitet producera givna varor och tjänster, utan framför allt att introducera *nya* varor, *ny* teknik, *nya* organisationsformer etc. Detta innebär att kritik, som hävdar att det är samhällsekonomiskt tvivelaktigt med reklamkonkurrens i fråga om etablerade produkter, går förbi själva kärnfrågan. De krafter som i det långa loppet får produktionen att expandera och håller priserna nere är artskilda från den konventionella priskonkurrensen mellan existerande produkter och företag. I detta sammanhang framstår företagens möjligheter att med reklam utan konstgjorda hinder argumentera för sina nyheter — och konsumenternas möjligheter att utan hinder ta emot meddelanden — som ett centralt inslag. Ett statistiskt synsätt ger uppslag till skenbart motiverade restriktioner och pålagor som kan komma att bromsa den ekonomiska utvecklingen.

5.3.1 Reklamens anspråk på reala resurser

Det förhållandet att statistiken för 1967 anger att reklamkostnaderna var 1 600 milj kr innebär *inte* att reklamen tog i anspråk

arbetskraft, maskiner, papper etc till ett motsvarande värde. Reklamens förbrukning av reala resurser — eller med andra ord dess samhällsekonomiska kostnad — var betydligt lägre.

De statistiska uppgifterna om reklamkostnaderna har sammanställts på basis av säljarnas utlägg för annonser, trycksaker, reklambyråtjänster etc. Huvudskälet till att summan av dessa kostnader inte mäter åtgången av reala resurser är att reklamutläggerna till stor del utgörs av inkomstöverföringar. Speciellt viktigt är detta vid tidningsannonsering. De intäkter tidningarna erhåller för annonserna överstiger betydligt de kostnader annonserna medför. Överskottet från annonsverksamheten utgör en förutsättning för den redaktionella verksamheten.

En given fråga är om det är möjligt att konkret dela upp företagens reklamkostnader i resursåtgång eller samhällsekonomiska kostnader å ena sidan och inkomstöverföringar av olika slag å andra sidan. Det intressantaste problemet är därvidlag hur resursåtgången *ändras*, om reklamvolymen ökar eller minskar med en viss procentsats. För pressens del har det sagts att resursåtgången vid en ökning av annonsvolymen ökar med mindre än hälften av annonspriset. Tidningsproduktion kännetecknas av stora fasta kostnader, som alltså är oberoende av förändringar i annonsvolymen.

Även ökningarna av kostnaderna för andra delar av reklamen har större eller mindre inslag av inkomstöverföring. Det allmänna får intäkter genom att upplåta utrymme för affischer och skyltar i bussar, tåg, väntsalar, tunnelbaneuppgångar, postkontor etc. I dylika fall är det i allmänhet fråga om inkomstöverföringar till skattebetalarna av praktiskt taget hela upplåtelsesumman. Hyreskostnaden för att bruka dylika media, vilka har reklambärandet som en bifunktion, motsvaras till ytterst ringa del av samhällsekonomiska kostnader. Bussarna, tågen, väntsalar etc skulle ju existera till oförändrade kostnader även om de inte brukades som reklammedia. Slutligen kan nämnas att distributionen av reklamtrycksaker är till

fördel för postverket genom att den bidrar till ett jämnare utnyttjande av verkets resurser.

Kalkyler över reklamens resursåtgång blir med nödvändighet statiska. Det är utomordentligt svårt att i siffror fånga upp den dynamiska effekten av att annonser och redaktionell text "samdistribueras". Detta kan illustreras med problemet vad reklamen betyder för tidningspriserna. Fler annonser medger lägre priser och mer redaktionellt innehåll. Detta i förening med det läsvärde annonserna har stimulerat efterfrågan på tidningar. Slutresultatet blir större upplagor och innehållsrikare tidningar.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras, att en minskning av reklamen inte frigör några nämnvärda resurser för andra ändamål.

5.4 Reklamen och konsumenterna

När ändamål av medborgarna upplevs som angelägna bildas frivilliga organisationer för att uppnå dessa. Sverige brukar kallas organisationernas förlovade land. I få andra stater torde de frivilliga organisationerna vara så talrika och ha ett så stort inflytande.

I Sverige har inga särskilda konsumentorganisationer bildats av den typ som den amerikanska Consumers' Union representerar. Man kan fråga sig vad detta kan bero på, i synnerhet som konsumentfrågorna länge uppmärksammats i den politiska debatten. En förklaring är att eventuella missförhållanden kunnat elimineras innan de fått större proportioner. Detta i sin tur torde främst vara att tillskriva en förståelse för berättigade konsumentsynpunkter inom näringslivet och dess företrädare samt en betydande allmän tilltro i alla läger till det rådande blandekonomiska systemet. Det förtjänar också nämnas att i knappast något annat land är konsumentkooperationen lika stark som i Sverige.

5.4.1 Intresseavvägningar

Många olika intressen berörs av reklamen. Mottagarna kan vara konsumenter eller före-

tag. Reklamens offentlighet medför att inte bara avsedda mottagare utan också många andra får del av den. De sändande företagen utnyttjar som regel reklambyråer för själva reklamproduktionen. Tidningar, tidskrifter, postverket och andra mediaföretag ombesörjer distributionsarbetet.

Vid varje bedömning av reklamen, liksom vid förslag till åtgärder, kommer alla dessa intressen in i bilden. Med hänsyn härtill anser minoriteten det nödvändigt att något behandla dels innebörden av begreppet intresse, dels problemet med den inbördes avvägningen mellan olika intressen.

I sin roll som konsument har individen ett överordnat intresse av att öka sitt välbefinnande eller sin behovstillfredsställelse. Detta befrämjas av att konsumenten får kännedom om de för honom relevanta köpalternativen. Det är ett konsumentintresse att reklamen på ett effektivt sätt bidrar till att föra presumtiva köpare och säljare i kontakt med varandra. Allt efter omständigheterna ställer denna kontaktuppgift varierande krav på reklamens innehåll. I en situation kan en enkel påminnelse vara tillfyllest. I ett annat läge kan det krävas ett mera utförligt budskap. Det för konsumenten väsentliga är att han fattar ett bra beslut, gör ett köp som han inte ångrar. Reklamen kan medverka härtill genom uppmärksamhetsväckande och stämningsskapande utformning likaväl som genom ett faktaspäckt innehåll. Ett par exempel kan illustrera detta. För ett nytt livsmedel kan inga skriftliga eller muntliga meddelanden ersätta provsmakning som information. Val av hushållsmaskiner kräver ofta mer information än som är möjligt att förmedla genom dagspressannonser. Om reklamen i det förra fallet lockar till provköp och i det senare till rekvisition av broschyrer och testrapporter har den varit i konsumentens intresse, alldeles oberoende av om meddelandet var kort eller utförligt.

Konsumentens välbefinnande är inte enbart beroende av att han gör bästa möjliga val bland *givna* produkter som säljs till *givna* priser. I ett dynamiskt samhälle är det viktigt att den ekonomiska utvecklingen blir i kon-

sumentens intresse. Därför kräver en bedömning av reklamen från konsumentsynpunkt att även sådant beaktas som reklamens effekter på utvecklingen av produkternas priser och kvalitet, sortimentets bredd och innehåll, distributionens utveckling, tidningarnas priser och omfång etc.

En omdiskuterad fråga är i vilken utsträckning konsumenternas och säljarnas intressen kan komma i konflikt på reklamens område. Riskerna härför överdrivs ofta starkt. De motsättningar som brukar nämnas är mestadels skenbara.

Varje säljare måste ta hänsyn till att konsumenterna kan jämföra hans reklam med konkurrenternas. Detta sporrar till framställning av reklam som konsumenterna accepterar. Att förbise detta vore att ge konkurrenterna en favör. Reklamen är ofta en konsumentens första kontakt med säljaren. Denne har följaktligen anledning att låta reklamen presentera sig på ett sätt som inger förtroende och lockar till närmare bekantskap. Säljaren har att fråga sig vad en blivande kund kan tänkas vilja veta om honom och hans produkter. Säljaren får heller inte göra dem som köpt hans produkter besvikna, därför att hans reklam varit missvisande eller överdriven. Erfarenheten visar att besvikna kunder mycket snabbt kan skapa en spridd negativ inställning till ett företag och dess produkter. Denna press till självdisciplin verkar särskilt starkt på företag, vilka saluför produkter som köps ofta. Dessa företag baserar ju sin existens på märkestrohet hos belåtna köpare.

Begrepp som säljarintresse och konsumentintresse är alls inte entydiga utan synnerligen komplexa. När man talar om "företagets intresse" inbegriper en rad olika grupper — man brukar tala om intressentgrupper — intressen. Flertalet konsumenter har direkta intressen i företag i egenskap av anställda. Det har sagts, att det är de framgångsrika företagen, som kan ge sina anställda trygghet, löneförbättringar, möjligheter till större trivsel och därmed också bidra till den större personliga frihet, som följer av en pålitlig arbetsanställning i ett företag med

god ekonomi. I rollen som kommunmedlemmar har alla medborgare intressen i ortens företag. I de konsumentkooperativa företagen är kunden i regel även delägare. Ett liknande förhållande karakteriserar även de offentliga företagen och verken, som har alla medborgare som ägare och många som kunder.

Av detta följer, att problemet med intresseavvägningar oftast utgör ett slags rollspel. Åtgärder för att förbättra medborgarnas ställning i deras roll som konsumenter får vägas mot tex beredskaps- och sysselsättningshänsyn.

Det kan vara motiverat att särskilt betona, att även om perspektivet begränsas till själva reklambudskapen skiftar rollerna. I fallet med de konsumentkooperativa företagen råder ett slags identitet mellan sändare och mottagare. Den som sänder reklam är ofta också mottagare av andras reklam. Detta gäller praktiskt taget alla företag och offentliga inrättningar. Reklam som alltså riktas till mottagare i deras yrkesverksamhet torde utgöra närmare en tredjedel av den totala reklamvolymen. Denna reklam omfattas inte av reklamdebatten, främst därför att den i huvudsak vänder sig till professionella inköpare.

5.4.2 Reklamen som informationskälla

I det föregående har framhållits att reklamens sociala uppgift är att medverka till högre behovstillfredsställelse eller välbefinnande för konsumenterna genom att föra dem i kontakt med relevanta köpalternativ. Reklamen kan ha den mest varierande utformning och ändå väl fylla sin funktion. Detta är inte märkligare än att en inbjudan kan ske på ett humoristiskt och originellt sätt lika väl som med ett konventionellt bjudningskort.

Givetvis får en sådan liknelse inte drivas för långt. Men några slutsatser är tillåtna. Varje inbjudan måste innehålla sakinformation, nämligen vem som är värd samt tid och plats för begivenheten. Analoga villkor uppfyller i princip reklamen. Av varje reklam-

budskap framgår nämligen, att det är fråga om reklam, vad reklamen avser och vem som är säljare. Därutöver kan reklambudskap innehålla varierande mängder information.

Varje bedömning av reklamen som informationskälla måste utgå från konsumenten. Ett givet reklambudskaps informationsvärde varierar från konsument till konsument. För en och samma konsument skiftar vad som skall anses vara adekvat information allt efter läget: Om han går i köptankar och i så fall hur långt framskriden köprocessen är, vilken produkt saken gäller, vilken övrig information han besitter, vilken tid som står till förfogande etc. Det är därför uppenbart, att några generella omdömen om ett enstaka reklambudskaps värde som informationskälla inte är möjliga.

Allt efter omständigheterna har reklamen som informationskälla brister och förtjänster. Om ett enstaka reklammeddelande skärskådas isolerat, kan vissa brister framträda med skärpa. Ett sådant betraktelsesätt är naturligtvis felaktigt och orättvisst. Meddelandet måste sättas in i sitt sammanhang och i den aktuella mottagarsituationen. Säljaren kan nämligen ha publicerat eller planera fler meddelanden som tillsammans ger en bättre information. Det är tex fel att kritisera reklam avsedd att påminna för att den inte fyller någon uppgift vid behovsanalys. Säljaren kan också tänkas samtidigt ge information på andra vägar än genom reklam, tex utdelning av gratisprover eller demonstrationer. En annan viktig invändning mot ett isolerat synsätt grundar sig på att en säljare regelbundet har ett antal konkurrenter, vilka också kommunicerar. Genom att olika säljares meddelanden inte har samma innehåll ger de tillsammans betydligt bättre information än de som kommer från en enstaka säljare. Och konkurrensen sörjer för att en säljares reklam sällan får stå allena. Strömmen av reklam bidrar till att reducera betydelsen av det enstaka meddelandets partiskhet.

Ett svårt problem för säljarna är att anpassa reklamen efter kundernas skiftande förutsättningar och behov. Vad som för den ene är kvalificerade upplysningar kan för den

andre vara allmängods. Det är dock alltid i säljarnas intresse att utforma reklamen så att den blir begriplig för de avsedda mottagarna. Varje hushåll är presumtiv köpare av de flesta masskonsumtionsvaror, vilket leder till krav på budskap, som kan förstås av många människor med varierande kunskaper och den mest skiftande utbildning.

Som tidigare framhållits är det en stark press på säljaren-sändaren att göra utvalet av uppgifter efter vad konsumenterna bedöms vara intresserade av. All masskommunikation måste baseras på att man söker förutse de frågor som mottagaren vid första kontakten kan tänkas ställa. Detta är i hög grad kännetecknande för reklamen. Reklamen måste i regel kommunicera snabbt eftersom den lånar mottagarens uppmärksamhet högst tillfälligt. Alltför mycket information kan inte ges utan att villkoret snabb kommunikation riskerar bli brutet.

Beteendeforskningen visar att bakom köpen av de flesta varor i regel ligger också andra motiv än önskemål att förvärva billiga och hållbara bruksföremål. En klocka kan användas som smycke. Möbler kan uttrycka stilkänsla. Kläder kan demonstrera sportighet. Bilen kan visa kvalitetssinne. Detta innebär att konsumenten behöver två slags information. För det första förmedling av fakta, som kan verifieras. Dit hör klart objektiva förhållanden: betalningsvillkor, tekniska data och liknande. För det andra krävs upplysningar om förhållanden som inte kan entydigt verifieras med kända mätmetoder men som trots detta kan framstå som mycket väsentliga. Exempel är utsagor om produktens stil, betydelse, hemtrevnad, skönhet etc. Reklamen förmedlar ofta information av detta slag. Det finns ett gränsområde mellan den klart objektiva och den uppenbart subjektiva informationen. Ett enda exempel: En grupp tränade vinprovare kan nå mycket samstämmiga resultat vid bedömning av ett vins klarhet, doft och smak. Möjligheterna att i objektiva former verifiera en viss information har inte avgörande betydelse för dess relevans. Om informationen är att betrakta som väsentlig eller ej beror helt av konsu-

mentens köpmotiv. Är dessa av "emotionell" natur, blir det i stor utsträckning "subjektiv" information, vilken framstår som relevant.

Det skall inte förnekas, att säljare kan vara frestade att göra överdrifter i sin reklam. Mot detta finns emellertid två korrektiv som visat sig göra god tjänst. För det första främjar reklamens offentlighet saklig information. Vad reklamen säger uppmärksammas alltid av många människor. Risken för att väcka negativa reaktioner som kan stöta publiken ger säljarna motiv att göra reklam som ger positiva gensvar. För det andra finns ett speciellt normsystem för reklamen, som omfattar såväl rättsliga som utomrättsliga regler. Som framgår av den tidigare redogörelsen drar detta normsystem upp gränser för reklamens argumentation.

5.4.3 Reklamens varugrupsfördelning

Ett gammalt och välkänt förhållande är att storleken av reklaminsatserna varierar mellan olika branscher. En viss precisering ger reklamutredningens statistiska undersökning. Reklamintensiteter för olika varugrupper representerande cirka 60 % av den privata konsumtionen, har nämligen beräknats genom att reklamkostnaderna ställts i relation till fabrikant- eller grossistpriset.

Det visar sig därvid att reklamintensiteten för ett antal varugrupper överstiger 10 %. I några fall ligger den över 20 %. Dessa siffror ger emellertid en överdriven uppfattning av reklamkostnaderna sedda från konsument-synpunkt. Reklamkostnadernas andel av det för konsumenten intressanta priset, nämligen det pris han betalar i butiken, är väsentligt lägre. Av statistiska skäl har det inte varit möjligt att relatera reklamkostnaderna till priset i detaljhandeln.

I detta sammanhang kan nämnas att reklamintensiteterna varierar med produkternas distributionsväg. I ett försäljningssystem med oberoende återförsäljare måste leverantörerna övertyga mellanhanderna om sina produkters fördelar i förhållande till konkurrenternas. En fabrikant eller importör som har egna distributionskanaler har mindre

problem i detta avseende och kan därför ha lägre reklamkostnader. Innebörden är att reklam och försäljningssystem är delvis substituerbara. Särskilt de kooperativa tillverkarna kan lätt få sina återförsäljarproblem lösta. Följaktligen har de som regel låga reklamintensiteter. Under likartade förhållanden gör emellertid Kooperationen lika mycket reklam som konkurrenterna. Den kooperativa detaljhandelns reklamintensitet är sålunda enligt reklamutredningens statistik ungefär densamma som hos andra detaljhandelsföretag med liknande sortiment.

En från konsumentsynpunkt väsentlig fråga måste vara i vilken utsträckning variationerna i reklamintensiteter svarar mot variationer i hushållens informationsbehov. Av förut redovisade skäl är det uteslutet att säga något bestämt härom. Utgångspunkten måste vara konsumenten och dennes situation. Detta betyder att ett givet reklaminslags informationsvärde varierar från konsument till konsument – och för en viss konsument från tillfälle till tillfälle.

Trots de principiella och praktiska svårigheterna syns det angeläget att söka något belysa de högsta reklamintensiteterna. Frågan kan ställas om det verkligen är motiverat med reklamintensiteter som uppgår till eller överstiger 10 %. Av utredningens reklamkostnadsundersökning framgår, att, med några få undantag, alla varugrupper med högre reklamintensitet än 5 % är dagligvaror. Kundkretsen utgörs alltså ofta av samtliga eller ett mycket stort antal hushåll. Den som vill göra sitt märke känt i hela landet måste lägga ned lika mycket på information vare sig produkten kostar mycket eller litet. Detta medför ofrånkomligen att varor med lågt pris per enhet får höga reklamintensiteter. Slutsatsen blir att de *absoluta* belopp som ges ut på reklam är mycket viktigare från informationssynpunkt än reklamintensiteterna. Den som gör en beräkning på grundval av reklamutredningens redan publicerade statistik finner t ex att den genomsnittliga omsättningen för konsumentvarugrupper med högre reklamintensiteter än 5 % var 86 milj kr. Motsvarande tal för varugrupper med

reklamintensiteter om 1 % eller lägre var 853 milj kr, dvs nära tio gånger större.

Till bilden hör att de varor det här gäller med hög reklamintensitet i regel säljs i självbetjäningsbutiker. Den mekaniserade distributionen kräver mekaniserad information, dvs reklam. Varorna ifråga är framför allt högt förädlade livsmedel, rengöringsmedel och hygienprodukter. Utmärkande för dem är många och täta introduktioner av produktnyheter med därav följande informationsbehov.

Det ligger nära till hands att spørja om inte faktorer som produktutvecklingsfrekvens och andel mekaniserad försäljning – vilka ju har en viss informationsanknytning – skulle kunna brukas för en formell statistisk analys av utredningens material. Så är tyvärr inte fallet. Det är nämligen inte möjligt att kvantifiera produktutvecklingen. Vidare är varugrupsindelningen inte anpassad för en statistisk analys av här diskuterat slag. Den är helt enkelt gjord i syfte att renodla de grupper, som förväntades ha höga reklamintensiteter. I vissa fall är indelningen relativt detaljerad. Sålunda utgör kaffe, kakao och te vardera en egen grupp. I andra fall är indelningen utomordentligt grov. Som exempel kan nämnas att all herrkonfektion förts till en grupp. En för analys användbar indelning skulle ha resulterat i många grupper: byxor, blazers, slipsar, hattar, vardagskostymer, sportjackor etc. Ett ytterligare skäl varför den valda varugrupsindelningen inte kan användas som förklaringsvariabel är att den ej är funktionellt grundad. Reklamen är ett konkurrensmedel. Av detta följer att en branschindelning, som skall användas för reklamanalys måste i branscher sammanföra de företag, som anser sig konkurrera med varandra. Ett tänkt exempel kan illustrera principen. Ytligt sett hör blommor och chokladaskar till olika branscher. Tas hänsyn till att båda varuslagen kan brukas som presenter ingår de tillsammans med vaser, praktböcker o dyl i varugruppen "gåvor och presenter". I den mån företagen i sin reklamplanering betraktar substitut inom andra branscher som konkurrentprodukter speglar

inte en konventionell branschindelning de verkliga konkurrensförhållandena. Att utredningens material ej kan beakta de reella konkurrensförhållandena är särskilt beklagligt med hänsyn till de föreställningar som finns om kostnadsuppdrivande reklamkonkurrens inom vissa fåtalsmarknader. En annan konsekvens av den valda metodiken är att en varugrupp med en omsättning på 23 milj kr (kakmixer) påverkar resultatet lika mycket som en grupp vars omsättning är 2 330 milj kr (kött och charkuterier).

Slutsatsen blir att problemet i vilken utsträckning reklamens varugrupsfördelning eventuellt inte reflekterar konsumentens informationsbehov hittills ej kunnat belysas med statistiska analyser. Inga användbara empiriska studier finns som belyser konsumenternas informationsbehov. Den tillgängliga reklamstatistiken passar ej för ändamålet. De allmänna överväganden som kan göras pekar emellertid på att ej ens de omdiskuterade, som särskilt höga betecknade, reklamintensiteterna skulle vara något konsumentproblem. Deras betydelse överdrivs ofta bl a därför att det glöms bort att de representerar låga belopp.

5.4.4 Reklamen och attityderna

Varje allmän diskussion av reklamen kommer förr eller senare in på dess förmåga att skapa behov och påverka åsikter (värderingar, vanor, attityder, livsvärden etc). De som är kritiska menar att farhågor för vad de anser vara icke önskvärda långsiktiga verkningar leder till krav, vilka berör reklamens såväl omfång som innehåll.

Vid en granskning av dessa föreställningar och krav kommer två frågor i förgrunden. För det första vad forskningen på området har att säga om reklamens långsiktiga påverkan på människor. För det andra vilka argument som kan finnas för åtgärder motiverade av reklamens påstådda påverkanseffekter.

Reklam är en form av masskommunikation. När det gäller den första frågan får svaret därför sökas hos den empiriska masskommunikationsforskningen. Denna har

framför allt varit inriktad på att undersöka effekter av enstaka meddelanden, inte effekter av ändringar i reklamvolymen. Mätningarna har t ex avsett hur många som påverkats av kampanjer av olika slag. Främst kortsiktiga effekter har studerats.

Den kunskap forskningen kan ge om masskommunikationernas effekter är sålunda fragmentarisk. Undersökningsresultaten kan sammanfattas så att masskommunikationer i allmänhet inte har nämnvärda direkta effekter. Masskommunikationerna ingår i ett nät av påverkningar och det beror av förmedlande faktorer i form av egenskaper hos mottagarna om de får effekt. Vad man tycker sig skönja beträffande masskommunikationernas långsiktiga effekter pekar främst på förstärkning av vissa tendenser, som drivs av andra krafter i samhället t ex den teknologiska utvecklingen, utbildning och uppfostran samt personliga påverkningar. Masskommunikationer kan tänkas kanalisera beteenden utan att grundläggande attityder eller behov först förändras.

Reklamen utgör bara en liten bråkdel av den informationsmängd från TV, radio, tidningar, film och andra massmedia som människorna exponeras för. I avsnittet om informationstrycket beskrivs den urvalsprocess som resulterar i att ointressanta budskap sällas bort (5.5.3.1). Med hänsyn till att det totala massmediautbudet inte bedöms ha särskilt djupgående verkningar på värderingarna i samhället kan naturligtvis inte den lilla del därav, som består av reklam, ha några särskilda effekter. Masskommunikationsforskarna betraktar reklamens effekter främst som en kanalisering av redan existerande behov mot vissa målobjekt.

Krav på åtgärder berörande reklamens omfång och innehåll kan ej motiveras med hänvisning till seriös empirisk massmediaforskning. I argumenteringen förekommer regelbundet hänvisningar till reklamens innehåll. Kritikerna menar att reklamens verklighetsbild är utslätad och stundom förljugen, etc. De drar sedan den helt ooberättigade slutsatsen att människorna också lägger sig till med reklamens värdsbild. Förhållandet är

närmast det motsatta. Det är reklamen som lägger sig till med rådande värderingar i samhället. För att kunna tjäna sina syften — både från säljarens och konsumentens synpunkt — måste reklamen vara anpassad till de avsedda mottagarna. Den måste respektera de värderingar som mottagarna har.

Utredningens minoritet finner angeläget konstatera, att det inte är förenligt med vår svenska yttrande- och tryckfrihet att försvåra kommunikation i vare sig icke-kommersiella meddelanden eller reklam med hänvisning till framförda åsikter eller värderingar. Detta gäller alldeles oberoende av om någon långsiktig påverkan kan göras trolig eller ej.

5.4.5 Reklamen och miljön

I form av text, neonskyltar och affischer är reklamen ett objekt i den offentliga miljön. Som sådan har den effekter, vilka många människor uppskattar men vissa bedömer negativt.

Bland reklamens positiva miljöeffekter kan anföras, att den lyser upp städer och samhällen med glada och färggranna neonskyltar. Affischframställning har utbildats till en egen konstart, och affischer har ofta erkänt estetiska förtjänster. Många affischer och plakat för reklamändamål tillhör konsthistorien.

Enligt utredningens minoritet talar mycket för att människorna som regel upplever reklamen som ett positivt miljöinslag. Flanörerna flockas till de gator och torg som om kvällarna glittrar av ljusreklam. Detta är i och för sig naturligt. Reklamen kan bäst fylla sina funktioner om den väcker positiva känslor. Därmed är inte sagt att det ej finns utomhusreklam, som enligt vissas bedömningar framstår som onödigt, påträngande och smaklös. Även i och för sig korrekt reklam kan väcka olust därför att den avser känsliga produkter, exempelvis tobak och alkoholhaltiga drycker.

Utredningens minoritet anser att det inte anförts något bärande skäl att i miljöavseende behandla reklamen annorlunda än motsvarande andra inslag i den offentliga miljön.

Hithörande frågor bör som hittills regleras inom ramen för naturvårdslagstiftningen, väglagstiftningen samt byggnads- och planlagstiftningen.

5.4.6 Reklamens inverkan på pris och kvalitet

Det är ett starkt konsumentintresse att varorna är billiga och av god kvalitet. Pris och kvalitet betingar varandra ömsesidigt. En prissänkning kan uppkomma på två vägar. Effekten är i princip densamma av en prissänkning vid oförändrad kvalitet som av en kvalitetshöjning vid oförändrat pris.

Med hänsyn till att pris och kvalitet på detta sätt hör ihop, behandlas de här under samma rubrik.

Minoriteten anser att priskonkurrens är av vital betydelse och att reklamen i huvudsak bidrar till att främja denna. Särskilt uppenbart blir detta om ett mer dynamiskt synsätt anläggs. På kort sikt är varaktig prissänkningar mindre vanliga. Detta beror bl a på att företagen vant sig att verka i en inflationsökonomi. Så snart priset på en vara stiger långsammare än den allmänna prisnivån sjunker det reellt sett. Om därtill kvaliteten förbättrats är den reala prissänkningen ännu större. Frekvensen av rena sk priskrig säger alltså ingenting om huruvida priskonkurrensen är intensiv eller ej.

Reklamens effekter på prisbildningen är av många slag. Här kan bara de viktigaste nämnas. Forskningen har visat att med reklam följer hög och jämn kvalitet. Reklamen är en prissänkande rationaliseringsfaktor inom både distribution och tillverkning. För säljaren är reklamen ett sätt att mekanisera marknadskommunikationerna. Därigenom kan marknadsföringskostnaderna hållas lägre än de annars skulle vara. Självbetjäningssystemets utbyggnad inom detaljhandeln har redan gått mycket långt. Mycket av den information som förr gavs vid samtal i butikerna mellan expediter och kunder måste nu medelst reklam förmedlas till köparna innan de går in i självbetjäningbutikerna och genom reklam i butikerna. För att systemet

skall fungera effektivt måste konsumenten ha lärt att bedöma sina egna behov och vad han kan förvänta från den produkt han själv väljer. Detta är av speciell vikt för gamla och rörelsehindrade konsumenter. Genom att reklamen förinformerar i hemmet om produkterna och deras egenskaper underlättas hemleverans efter beställning.

Inom andra varuområden än de som berörs av självbetjäningen inom detaljhandeln förekommer också en rationalisering med hjälp av reklamen. Denna rationalisering försiggår i en långsammare takt och innebär bl a att personliga kontakter genom brev och personliga besök ersätts med trycksaker och i viss mån annonsering. Utvecklingen kan inte belysas med statistiska data, därför att kostnaderna för det som reklamen ersätter svårigen kan fångas in genom undersökningar. Inte desto mindre kan det göras sannolikt att reklamen har haft och kommer att ha avsevärd betydelse i detta avseende.

Under senare år har sk lågprisföretag inom distributionen tilldragit sig åtskillig uppmärksamhet. Förutom av låga priser kännetecknas dessa företag av förenklade försäljningsmetoder, där reklamen spelar en dominerande roll. Speciellt vid introduktionen har stora reklaminsatser gjorts för att presentera de nya inköpsställena. Att dessa fyller en viktig uppgift framgår av den snabbhet och omfattning, med vilken de kommit att utnyttjas av konsumenterna.

Tidigare har här varnats för en alltför statisk syn på konkurrensens påstådda slöseri. En konkret illustration är föreställningen att striden om marknadsandelar i reklamintensiva branscher med nödvändighet är samhällsekonomiskt tveklaktig. Tanken är att vore reklaminsatserna mindre skulle priserna kunna vara lägre. Detta skulle bero på dels att möjligheterna till produktivitetsvinster i huvudsak vore uttömda, dels att reklamen i sig är ett betydande kostnadselement. Ju färre företagen är som konkurrerar i branschen, desto giltigare menas tesen vara.

Ett studium av den faktiska utvecklingen visar emellertid att varor med högre reklam-

intensiteter ökar långsammare i pris än de med låga. Från 1960 till 1970 steg konsumentprisindex med 52 %. De varugrupper som enligt reklamutredningens undersökning hade reklamintensiteter över 10 % ökade under samma period med blott 39 %. Även från utlandet har motsvarande iakttagelser redovisats. Det är givet att reklamen bara är en av alla de faktorer som påverkar prisutvecklingen. Med hänsyn till de påståenden som så ofta görs i debatten om att reklamen driver upp priserna är det beklagligt att utredningen lämnat problemet åsido.

Av allt att döma finns en tendens att underskatta betydelsen av vad som brukar kallas potentiell konkurrens och reklamens bidrag till denna. På varje marknad finns dels företag som redan är verksamma, dels ett större eller mindre antal företag som är beredda att ta upp konkurrensen om de skulle bedöma detta lönsamt. De potentiella konkurrenterna är svenska eller utländska företag. Ofta är de mindre företag. Att som nykomling slå sig in på en etablerad marknad är inte lätt. Reklam är ett av de främsta medel, som står en potentiell konkurrent till buds. Rädslan för de potentiella konkurrenterna bidrar till att aktivera de företag som redan är verksamma i branschen.

Den allmänna enigheten om det önskvärda i intensiv konkurrens som leder till låga priser beror givetvis på att de flesta människors ekonomiska tillgångar är begränsade. Ju lägre priserna är desto mer kan konsumenterna köpa. Det är emellertid viktigt att observera, att även tiden är en knapp tillgång för allt fler konsumenter. Speciellt betydelsefull är i detta sammanhang den ökade andelen förvärvsarbetande kvinnor. De är starkt intresserade av en produktutveckling som frigör deras tid för förvärvsarbete och rekreation.

Reklamen bidrar på flera olika sätt till att spara tid åt konsumenterna. Den förinformerar och förkortar därmed butiksbesöken. Reklamen medverkar till höga och jämna varukvaliteter, vilket leder till tidsbesparingar genom glesare återköp, mindre reparations- och underhållsarbete samt färre

reklamationer. Skälet härtill är att reklamen kräver att säljaren och hans produkt kan identifieras, vilket gör det möjligt för konsumenterna att genom köp belöna just de företag som erbjuder god kvalitet. Viktigast är emellertid reklamens bidrag till snabb spridning av arbetsbesparande produkter. Reklamen spelar särskilt stor roll vid marknadsföring av högt förädlade produkter och nya varor. Att köpa hög förädlingsgrad — tex färdiglagad mat i form av djupfryst, konserver istället för råvaror och konfektion istället för tyger och garn — är liktydigt med att köpa extra tid. Till de utmärkande dragen i konsumtionsutvecklingen hör den ökade spridningen av nya arbetsbesparande hushållsmaskiner.

5.5 Effekter av en reklampåлага

5.5.1 Förutsättningar för analys och ställningstaganden

I det föregående har reklamens ekonomiska roll beskrivits. Mot denna bakgrund behandlas nu de verkningar som skulle följa av en reklampåлага. Ett införande av en reklampåлага innebär att företag och konsumenter får fatta beslut under ändrade villkor. Pålagans effekter beror av hur de olika beslutsfattarna reagerar. Reklamutredningen har inte gjort några empiriska undersökningar av troliga reaktioner och effekter av en påлага. Alla bedömningar blir baserade på antaganden och spekulationer.

Redan den betydande osäkerhet som vidlåder bedömningarna av en reklampålagas följder utgör ett skäl att avstyrka dess införande.

Majoriteten anser att den föreslagna pålagan kan omformas och utvecklas steg för steg. Hur en sådan utveckling konkret skall ske lämnas dock öppet. Den talar om försiktighet vid fastställande av skattesatsen i inledningsskedet. Hänsyn till den aktuella lågkonjunkturen anföras som argument för en relativt låg skattesats. Därtill sägs emellertid att det tänkta befrielseinstitutet för att kunna verka på åsyftat sätt sannolikt kräver

en högre skattesats än den som föreslås. Den vaghet som sålunda präglar majoritetens redogörelse för de ambitioner som är knutna till förslaget om en reklampåлага reser stora problem vid en effektanalys. Det är ju så att de flesta effekter ökar med skatteunderlagets omfattning och skattesatsens höjd.

Minoriteten utgår från att majoriteten uppriktigt lanserar pålagan som ett reklampolitiskt medel, och att den alltså skall kombineras med ett befrielseinstitut (jfr 5.10). Som ovan anförts menar majoriteten, att ett dylikt institut kräver en hög skattesats för att kunna fylla sitt syfte. Den givna slutsatsen är att en effektanalys som är strikt begränsad till den med hänsyn till dagsläget föreslagna skattesatsen 10 % blir ofullständig.

Mot denna bakgrund är det klart att analyserna av en eventuell reklampålagas effekter måste bli av generell natur. Resonemangen är som regel giltiga för såväl olika pålageformer — punktskatt — eller omkostnadsavgift — som för olika skattesatser. De avsnitt som berör småföretagen, pressen och skattepolitiken kräver emellertid att pålageformen konkretiseras och är därför relaterade till punktskattealternativet.

Redan vid en skattesats på 10 % uppkommer en rad betydande effekter. Minoriteten är medveten om att det på vissa punkter kan invändas att effekterna kanske överskattas om utgångspunkten är en skattesats på 10 %. Den givna repliken är att majoritetens förslag, för att över huvud ha någon reklampolitisk innebörd, bygger på att skattesatsen skall höjas. Utöver vad som anförts ovan kan konstateras att om pålagan skall vara ett reklampolitiskt medel och inte en rent fiskal åtgärd måste den klart minska reklamvolymen, med alla de effekter detta för med sig.

5.5.2 De grundläggande effekterna

De som närmast berörs av en reklampåлага kan indelas i tre kategorier: reklamproducenter och mediaföretag, sändare-säljare samt mottagare-köpare.

Tillgång och efterfrågan avgör hur reklam-

meddelandena förändras till antal och innehåll samt kostnad. Detta kan uttryckas så att pålagans volym- och priseffekter avgörs på två huvudmarknader. Den ena kan kallas reklammarknaden. På denna är sändarföretagen köpare och produkterna är olika slags reklamvaror och -tjänster, dvs trycksaker, annonsutrymme etc, vilka säljs av reklamproducenter och mediaföretag, såsom tryckerier och tidningar. Den andra huvudmarknaden kan kallas varumarknaden. Här är sändarföretagen säljare och marknaden avser produkter för vilka det görs reklam. Den största köpargruppen är konsumenterna.

Stor osäkerhet råder om hur berörda parter kommer att reagera inför en reklamskatt, eller med andra ord vilka priskänsligheter som råder på reklammarknaden. De bedömningar som görs i fortsättningen har därför karaktären av mer eller mindre kvalificerade gissningar. Resonemangen tar vidare genomgående sikte på de effekter, som kan väntas framträda i det långa loppet.

På reklammarknaden är det rimligt att räkna med, att reklamproducenter och mediaföretag till stor del söker "övervältra" skatten på sändarna i form av höjda priser på reklam. Hur de lyckas beror bl a på i vilken utsträckning reklamköparna/sändarföretagen kan byta ut viss del av sin reklam mot andra konkurrensmedel. Säkert finns i detta avseende variationer såväl mellan olika branscher som mellan olika företag inom en och samma bransch. Det kan antas att det på sikt finns en på marginalen icke obetydlig grad av utbytbart mellan reklam och andra konkurrensmedel, t ex olika former av personlig försäljning (jfr 5.2.1.2). En pålaga får till följd att reklamen delvis ersätts av åtgärder, som annars inte är lönsamma. Slutresultatet kan därför bli, att minskningen av reklamvolymen delvis kompenseras av en ökad volym av andra marknadsföringsinsatser.

På varumarknaden uppstår frågan i vilken utsträckning pålagan kan "övervältras" på konsumenterna genom högre varupriser. Svaret är svårt att ge. Den genomsnittliga prisstegringen orsakad av den kostnadsökning pålagan medför torde under alla om-

ständigheter bli ganska obetydlig. Inom vissa branscher kan naturligtvis märkbara prisstegringar uppstå. De för konsumenterna viktigaste pålageeffekterna är av annan art, långsammare produktutveckling och sämre information. Dessa effekter behandlas i ett senare avsnitt (jfr 5.4.6 och 5.6).

De viktigaste sammanfattningsmått när det gäller att bedöma effekterna av en pålaga är: den totala reklamvolymen, de totala reklamkostnaderna, de totala marknadsföringskostnaderna och de totala skatteintäkterna. För att underlätta överblicken presenteras dessa sammanfattningsmått vart för sig. Synpunkterna utvecklas närmare i några följande avsnitt.

Den totala reklamvolymen representerar kvantiteten reklam i samhället. Det är alltså fråga om ett försök att sammanväga annonser, affischer, trycksaker och alla andra reklamformer till en enda storhet. Måttenheten är kostnader i fasta priser.

Otvivelaktigt leder en pålaga till att reklamvolymen blir mindre än den eljest skulle ha varit. Hur stor minskningen blir vid alternativa pålageprocenter och hur den fördelar sig på olika branscher och företag går i brist på faktaunderlag inte att bedöma med någon rimlig grad av säkerhet.

De totala reklamkostnaderna utgör summan av sändarföretagens reklamkostnader i löpande priser.

En reklampålaga får med stor sannolikhet till följd att de totala reklamkostnaderna i samhället stiger. Den tendens till lägre kostnader som följer av en mindre reklamvolym torde nämligen mer än uppvägas av att reklamproducenter och media som följd av skatten höjer sina priser. Trots att en reklampålaga leder till att säljarnas reklamkostnader ökar kommer ändå de behållna intäkterna att minska för reklamproducenter och media. Detta beror givetvis på att en del av intäkterna måste inlevereras till staten i form av reklamskatt. Lönsamheten för pressen kommer att ytterligare försämrats då tidningsverksamhetens kostnader inte minskar i takt med fallande annonsintäkter. Mera härom i ett senare avsnitt (5.8). Även

konsumenterna får betala en del av de ökade reklamkostnaderna, dels i form av högre varupriser, dels i form av dyrare och mindre innehållsrika tidningar.

De totala marknadsföringskostnaderna inefattar såväl de totala reklamkostnaderna som kostnaderna för alla andra åtgärder företagen vidtar i sin marknadsföring, tex personlig försäljning, service, förpackningar och prover.

Mycket tyder på att en reklampåлага medför att de totala marknadsföringskostnaderna i samhället ökar. Även marknadsföringens anspråk på reala resurser i form av arbetskraft, maskiner, material av olika slag etc kommer att öka. Detta beror på att bara en del av reklamen representerar resursanspråk. På marginalen är, som tidigare framhållits, inkomstöverföringarna betydande. Kostnaderna för försäljare, service, förpackningar och andra medel, som kan ersätta reklamen, speglar däremot ganska väl resursåtgången. Sett från informationssynpunkt innebär övergång från reklam till andra typer av marknadsföring uppenbarligen en försämring. En påлага sänker med stor sannolikhet den kommersiella informationens användbarhet.

De totala skatteintäkterna mäts i löpande priser.

De mäter följaktligen inte den minskning av reklamvolymen som följer på skatten. Reklamvolymens nedgång i kronor räknat blir mindre än summan av de skatteintäkter som inlevereras till statskassan. I den mån dagspressen kompenseras för skattens verkningar — något som måste förutsättas ske, se kapitel 7 — blir skatteintäkterna inte ens ett mått på pålagans nettobidrag till statsfinanserna.

De totala skatteintäkterna är inget mått på den mängd reala resurser som till följd av skatten kan friställas för statliga ändamål. Det är, som nämnts, tvärtom troligt att en påлага medför att marknadsföringens anspråk på reala resurser ökar.

5.6 En reklampåлага och konsumenterna

Förslaget om en reklampåлага motiveras i huvudsak med att den skulle utgöra ett konsumentintresse. Argumenteringen följer två linjer. Den ena rör reklamutbudet. Det görs gällande att detta är för stort och att konsumenterna belastas av ett informationstryck, som skulle bli märkbart mindre om reklamvolymen hölls nere. Den andra argumentationslinjen rör reklamens informationsinnehåll. Det görs gällande att detta är otillfredsställande och att det skulle vara möjligt att i konsumentens intresse styra reklamens innehåll genom en påлага kombinerad med ett befrielseinstitut.

Dessa påståenden är inte underbyggda med empiriska studier. Detta är i hög grad att beklaga. I fråga om konsumenten och det stora informationsutbudet finns tex inga fakta om hur stort det totala informationsutbudet är, hur stor del därav som utgörs av reklam, hur mycket information enskilda konsumenter möter, hur konsumenterna medvetet och omedvetet sällar bland den reklam de exponeras för etc.

Tidigare har framhållits att konsumentintresset i förhållande till reklamen har många aspekter. Priser, produktutveckling, distributionsformer och mycket annat hör till. Vid en bedömning från konsumentens synpunkt av en reklampåлага måste detta beaktas.

5.6.1 Krävs påлага för att minska ett informationstryck?

Den av massmedia förmedlade informationsmängden växer långsiktigt. Under 1960-talet är det främst radio och television som svarat för tillskottet. Alla andra medias ökning är obetydlig jämfört med särskilt televisionens. Också tidnings- och bokutgivningen uppvisar under 1960-talet en något kraftigare volymmässig ökning än reklamen. Även om siffrorna för reklamvolymens tillväxt är något osäkra har uppenbart reklamens redan tidigare ringa andel av det totala informationsutbudet minskat kraftigt under de senare

decennierna. Härtill kommer att sändarna strävar efter att göra reklamen alltmer selektiv, dvs att inrikta den på just de personer som kan tänkas vara intresserade. Detta verkar i riktning mot att den enskilde konsumenten ställs inför en andel av det samlade reklamutbudet, som fortlöpande minskar.

En analys av frågan om det existerar något slags informationstryck måste göras med utgångspunkt i hur mottagarna hanterar informationen. När det gäller mottagande av massmediabudskap brukar man tala om ett slags sållningsprocess i tre steg. Det första är individens *möjlighet* att över huvud komma i kontakt med budskapet. Det andra är *medvetenhet* om att budskapet existerar. Det tredje steget är någon form av *reaktion* utöver observerandet att budskapet alls finns till.

Forskningen har visat att mottagarna spelar en aktiv roll i denna selektions- eller sållningsprocess. Individen reagerar vanligen på ungefär vart sjätte reklammeddelande som han har möjlighet att observera. Den reklam som sållas bort gäller i regel produkter som inte intresserar eller meddelanden där innehållet redan är bekant. Människor tycks främst fästa sig vid reklam, som innehåller för dem användbar information eller som ter sig nöjsam. Det innebär alltså ett alltför förenklat resonemang att konsumenter skulle vara hjälplösa offer för all reklam som sänds ut. Tvärtom, när strömmen av information oavsett dess art ökar, utvecklar människorna urvalsmekanismer (selektiv perception) att välja ut den information som de finner relevant.

Enligt läsärdesundersökningar observeras annonser tex i dagspress i ganska stor utsträckning. Detta beror sannolikt just på att de erbjuder ett för läsaren relevant innehåll oavsett om han vid läsningstillfället överväger köp eller inte. Många konsumenter lagrar i sitt minne (eller på annat sätt) produktinformation som kan komma till användning senare.

Den vuxne svensken ser på television cirka två timmar per dag. Läsning av dagstid-

ningar, populärtidningar och böcker upptar tillsammans i genomsnitt betydligt kortare tid. Av den tid han totalt ägnar åt att inhämta information måste uppenbarligen den tid som kan avsättas för att i någon form motta reklam (främst i pressen) vara obetydlig. Även om reklamen togs bort helt och hållet — vilket självfallet aldrig föreslagits — och ej ersätts med någon annan varuinformation skulle lätnaden i det s k informationstrycket bli ytterst ringa. Kanske skulle några minuter per dag friställas.

Utredningens minoritet finner föreställningar om att individen i ett demokratiskt samhälle bör skyddas från ett utbudstryck i fråga om information egenartade. Till denna principiella invändning kan fogas iakttagelsen att publikintresset för fler TV- och radioprogram samt för de tidningar, vilka erbjuder mest läsmöjligheter av såväl redaktionell text som annonser, snarare vittnar om något som skulle kunna betecknas såsom informationshunger än om informationsmättnad.

Det har gjorts gällande att icke-kommersiell information bör ges företräde framför reklam. Anledning finns emellertid i detta sammanhang att framhålla att förmedlingen av icke-kommersiell information i det från allmänna samhällssynpunkter viktigaste informationsmedlet, pressen, förutsätter reklam. En förhållandevis liten minskning av annonsintäkterna kan få allvarliga återverkningar på tidningarnas möjligheter att förmedla nyheter, åsikter och samhällsinformation. Ett förslag om åtgärder att minska reklamvolymen ter sig även i detta perspektiv som mindre väl överlagt.

5.6.2 En pålagas effekter på den kommersiella informationens innehåll

Det är givetvis mycket svårt att göra vederhäftiga bedömningar i vad mån en pålaga kommer att inverka på reklambudskapets utformning. I ett avseende är emellertid vissa utsagor möjliga. En reklampålaga medför ökad användning av andra marknadsföringsinsatser. Mycket talar för att detta sänker

användbarheten hos den kommersiella informationen. Olika former av personlig försäljning saknar t ex det korrektiv reklamen har i sin offentlighet.

5.6.3 En pålagas effekter på priser och produktutveckling

Överväganden om en reklampåлага bör inte enbart gälla frågan om det eventuellt värdefulla med en mindre reklamvolym. För konsumenten är det också av vikt att veta vilka nackdelar på kort och lång sikt som följer med en mindre reklamvolym. Sist och slutligen blir det konsumenten som på olika sätt får bära kostnaderna för en mindre reklamvolym i samhället. Är han villig därtill? Hur reagerar konsumenten inför tanken att "förskonas" från viss reklam för tandkräm, tvättmedel, böcker, konserver etc om han måste dels betala högre priser för varorna ifråga, dels nöja sig med färre produktförbättringar?

Det är mycket svårt att närmare precisera hur mycket varupriserna kommer att stiga som följd av försöken att "överbältra" pålagan. Att konsumenten den vägen får betala en viss del av de ökade marknadsföringskostnaderna är troligt. Ju större denna del blir desto mindre blir möjligheterna att se en påлага som ett reklampolitiskt medel.

Även indirekt får konsumenterna vara med om att betala pålagan. Några exempel kan konkretisera detta. Reklam från detaljhandlarna — vilka ofta fungerar som ställföreträdande konsumenter gentemot leverantörerna — spelar en viktig roll när det gäller priskonkurrens på konsumentvaruområdet. Detta är bl a en följd av förbudet mot bruttopriser. Enligt undersökningar läses detaljhandelns veckoslutsannonser omsorgsfullt och uppskattas starkt av konsumenterna. Restriktioner på sådan reklam, t ex i form av en reklampåлага, begränsar alltså möjligheterna till öppen priskonkurrens.

I det föregående har starkt framhållits hur ekonomiskt framåtskridande i stor utsträckning består av en fortgående produktutveckling. Detta kan emellertid vara svårt att

urskilja i det korta perspektivet. Stegen är i allmänhet små; en detaljförbättring här och en annan där. Bagateller kan tillfälligt förstoras och förpackningsförändringar får ersätta produktförbättringar.

Om perspektivet sträcks ut blir sammanhanget klarare. Det är inga överord att påstå att varusortimentet utökats och förändrats under några decennier på ett revolutionerande sätt. Nya varor som frysboxar, djupfrysda livsmedel, deodoranter, mopeder och televisionsapparater har kommit till. Redan existerande varor har förändrats och blivit tillgängliga för masskonsumtion. Exempel är kylskåp, dammsugare och bilar. Nya material som syntetiska fibrer och plaster har slagit igenom.

Det är givet att all produktutveckling inte är av samma värde från konsumentsynpunkt. En reklampåлага kommer troligen att påverka produktutvecklingen till nackdel för konsumenterna. Skälet är att de speciellt värdefulla innovationerna kräver särskilt mycket reklam, därför att de innebär den största brytningen med det föregående. Det är inte så enkelt att en innovations fördelar omedelbar inses av den köpande allmänheten och att dess framgång säkras genom att dess rykte sprids. Erfarenheten visar att stora satsningar på reklam är oundgängliga. En reklampåлага drabbar tyngst den mest nydanande produktutvecklingen.

Den snabba och djupgående förbättringen av konsumenternas villkor har burits upp av företag i inbördes konkurrens, där reklamen spelat en viktig roll. En reklampåлага innebär högre kostnader för att introducera nyheter. Det må gälla nya lågpriskanalerna inom distributionen eller nya varuvarianter. Att lägga en påлага på reklamen vore ett oförnuftigt sätt att bromsa en för konsumenterna fördelaktig utveckling.

5.7 En reklampålagas verkningar på företagen och deras anställda

Den föregående framställningen visar att en reklampåлага i huvudsak får bäras av konsumenterna, på ett eller annat sätt. Varorna

blir dyrare, produktutvecklingen långsammare etc. En reklampåлага kan också få effekter som drabbar medborgarna i deras roll av anställda (intressenter) i företag eller som egna företagare.

Det svenska näringslivet har den principiella inställningen att de formella ramar inom vilka det arbetar bör vara anpassade till samhällsutvecklingen. I konsekvens härmed stöder dess remissinstanser genomtänkta och välmotiverade förslag till modernisering av lagstiftningen. Ett färskt exempel utgör marknadsföringslagen med dess upphöjande till lag av ett inom näringslivet utvecklat utomrättsligt normsystem. Däremot har de svenska företagen och deras organisationer konsekvent tagit avstånd från punktskatter, som inte gällt alkohol och tobak. Som närmare utvecklas i det följande utgör punktskatter ett störande ingrepp i prisbildningen och sänker därmed konsumenternas välfärd (5.9).

Reklamens effektivitet som kommunikationsmedel beror i hög grad av det anseende den har hos mottagarna. Alla som sysslar med reklam har därför ett kollektivt intresse att denna är anpassad till konsumenternas krav. Med hänsyn härtill pågår vid sidan av marknadsföringslagen en fortgående utbyggnad av det frivilliga normsystemet. Kunde det göras troligt att den föreslagna reklamskatten vore till konsumenternas fördel låge det i reklamutövarnas egenintresse att tillstyrka förslag härom.

5.7.1 Pålagan som en orättvis börda

Från företagens och deras intressenters synpunkt kan förslaget om en reklampåлага kritiserars dels för att en sådan skatt upplevs som en orättvisa, dels för att skatten innebär en materiell börda. Givetvis är dessa två aspekter inte oberoende av varandra. Ju större de materiella svårigheterna blir, desto tyngre känns orättvisan.

Redan 1952 års kommitté för indirekta skatter vitsordade, att en ofrånkomlig godtycklighet måste präglade valet av objekt för punktbeskattning. De som blir föremål för

godtycklighet anser sig orättvist behandlade. De kan med fog fråga varför just de företag diskrimineras, som bland olika alternativa kommunikationsmedel valt att särskilt bruka reklam; typografer som råkar syssla med reklamtryck frågar sig varför just de skall riskera att bli arbetslösa.

En reklampåлага innebär att det svenska näringslivet diskrimineras i förhållande till utländska konkurrenter. För det första är kvalitet i alla dess former den löneintensiva svenska industrins främsta konkurrensmedel på utlandsmarknaderna. I den mån en reklampåлага bromsar produktutvecklingen försämrar de svenska företagens konkurrensläge såväl hemma som i utlandet. För det andra har de internationella företagen med verksamhet i Sverige vissa möjligheter att undgå beskattning.

En mer fullständig genomgång av en reklampålagas effekter på företagen och dem som arbetar i dessa blir ofrånkomligen mycket omfattande. För att få belyst några aspekter på frågan har två grupper av företag valts ut: småföretagen och den grafiska industrin. I det första fallet motiveras urvalet av det värde som allmänt tillmätas småföretagandet. I det andra fallet rör det sig om en bransch, vilken i likhet med pressen (jfr 5.8) påläggs en skatt som blir en ytterligare börda till redan befintliga stora strukturproblem.

5.7.1.1 En reklampåлага och småföretagen

Småföretagandet har trots svårigheter hävdat sig mycket väl. Likaväl som det finns stordriftsfördelar finns det smådriftsfördelar. Små företag är mycket flexibla och kan snabbt anpassa sig. Småföretaget har en smidig administration. Både svenska och utländska undersökningar visar att ett mindre företag ofta är mer innovationsinriktat och har lättare att vara kreativt än ett storföretag. Det har visat sig att småföretagen reder sig gott i konkurrensen om arbetskraften, vilket hänger samman med att de ger en god miljö för motivation och självförverkligande.

Mot denna bakgrund anser utredningens minoritet att det vore olyckligt att försämra småföretagens arbetsvillkor. Genom en reklampåлага skulle kanske framför allt nyetablering av företag försvåras. Det ligger i sakens natur att de för en effektivitetsfrämjande konkurrens så viktiga nyetablerarna är små företag. De företag som redan är verksamma på en marknad har fördelen av att vara kända och föra bekanta produkter. Ett nystartat företag måste presentera sig för kundkretsen, vilket ofta sker med reklam. En reklampåлага gynnar alltså de äldre företagen i förhållande till de nya.

Utmärkande för de svenska småföretagen är att de genom samarbete i olika former kombinerar det stora och det lilla företags fördelar. Detaljhandelns företag samarbetar i frivilliga kedjor som bl a svarar för gemensam marknadsföring. Inom åtskilliga branscher har sådana kedjor haft avgörande betydelse för småföretagen i deras konkurrens med varuhus och stormarknader. De svenska jordbruken vidareförädlar och marknadsför sina produkter genom en rad producentkooperativa företag. I den mån dessa verkar i stark konkurrens har de motsvarande reklamintensiteter som sina konkurrenter. De producentkooperativa företag som arbetar under monopolliknande förhållanden har relativt låga reklamintensiteter.

Olika samarbetsformer ger följaktligen småföretagen möjligheter att delta i en modern och effektiv marknadsföring av sina produkter. Kommunikationerna med kundkretsen sker i stor utsträckning centralt genom kedjan eller förbundet. Att den enskilda butiken eller det lilla jordbruket har ett lågt eller inget reklamkonto utesluter alltså inte att de faktiskt utnyttjar och i betydande grad bygger sin existens på till centrala organ delegerad reklamverksamhet.

Utvecklingen mot stordrift inom distributionen har som främsta nackdel haft att många konsumenter fått längre väg till inköpsställena. En reklamskatt skulle påskynda denna utveckling; många småbutiker, som hittills kunnat överleva tack vare deltagande i kedjesamarbetet och övergång till

självbetjäning, får mindre reklamstöd och svårare att stå sig i konkurrensen med större företag, som lättare kan hävda sig med andra konkurrensmedel.

Småföretagen förutsätter storföretagen och omvänt. Det ofta hörda talet om motsatta intressen är starkt överdrivet. I själva verket fyller de olika företagstyperna skilda funktioner. Ett exempel utgör det vittförgrenade underleverantörssystemet. Inom verkstadsindustrin omfattar det tusentals småföretag. Ett annat exempel utgör den norrländska småföretagsamheten. I mycket stor utsträckning är den leverantör av maskiner och verktyg till de stora massa- och pappersindustrierna samt järnverken. — En påлага som försvårar storföretagens verksamhet återverkar snabbt på de mindre företagen.

5.7.1.2 En reklampåлага och den grafiska industrin

Tidigare har framhållits att reklamen kännetecknas av att den tar förhållandevis små reala resurser i anspråk. Härav följer att en minskning av reklamvolymen totalt sett får mindre *direkta* effekter på sysselsättningen än en motsvarande nedgång i andra aktiviteter skulle få. Detta utesluter inte att effekterna kan bli kännbara på vissa områden. Ett sådant är tryckeriverksamhet.

Den grafiska industrin upplever för närvarande en smärtsam strukturomvandling. De grafiska fackförbundens erkända arbetslöshetskassor redovisar ett betydande antal arbetslösa. Varsel har utfärdats för ytterligare friställningar. Över 1 000 anställda berörs av aktuell och nära förestående arbetslöshet.

En gemensam uppvaktning inför reklamutredningen har gjorts av företrädare för den grafiska branschens arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Stor oro uttrycktes därvid för följderna av en reklampåлага. Den kommer att leda till en stark övergång till fotokopiering, stencilering och andra obeskattade metoder att ersätta reklamtryck. Vidare får de utländska konkurrenterna ett övertag, som en följd av svårigheterna att

effektivt beskatta importen. Den svenska grafiska industrins produktion kommer alltså att minska förhållandevis mer än den totala reklamvolymen.

I de beräkningar som presenterades angavs varje tiotal procents minskning av reklamtrycksvolymen medföra ett bortfall av arbeten för den svenska grafiska industrin motsvarande närmare 50 milj kronors omsättning. Enligt tillgänglig statistik kan varje årsarbetare inom grafisk industri genomsnittligt sett sägas representera drygt 100 000 kronors årsomsättning. Detta skulle betyda att detta bortfall av arbetsuppgifter skulle svara mot en sysselsättningsminskning motsvarande närmare 500 årsarbetare. Därtill kommer effekten för de berörda företagens övriga anställda.

Det framhölls också att ett stort antal grafiska företag, de flesta mindre eller medelstora, i hög grad är beroende av reklamtrycksbeställningar. Om dessa beställningar minskar, kan åtskilliga av företagen tvingas upphöra med sin verksamhet. Härvid drabbas samtliga anställda, inte bara de som direkt är sysselsatta med reklamtryck.

Reklamutredningens minoritet anser att stor vikt bör tillmätas de synpunkter mot en reklampåлага, som berörda parter inom den grafiska industrin gemensamt anfört.

5.8 En reklampåлага och pressen

En från allmänna synpunkter ytterst betydelsefull fråga är hur en reklampåлага kan komma att påverka pressens — i synnerhet den opinionsbildande pressens — möjligheter att fortleva (jfr kapitel 7). Väsentligt är hur läget blir efter den föreslagna punktskatten jämfört med läget under annonsskatten, samt om pålagan motsvarar skatteutskottets intentioner. För att dessa frågor skall kunna besvaras krävs att pålagans utformning är någorlunda konkretiserad. Den följande framställningen gäller det av utredningens majoritet förordade punktskattealternativet.

Reklamutredningen motiverar framläggandet av ett särskilt skattebetänkande med hänvisningar till skatteutskottets behandling

av annonsskatten. Utskottets majoritet anförde dels att annonsskatten bör betraktas som ett provisorium, dels att frågan om annonsskatten bör omprövas oberoende av om den kommer att avlösas av en allmän reklamskatt. Vidare uttalades att i medvetande om utskottets inställning annonsörerna torde avhålla sig från att vidta några mer radikala förändringar till tidningarnas nackdel med anledning av annonsskattens införande.

Skatteutskottets av riksdagen godtagna uttalanden dikterades av omsorg om pressens ekonomiska möjligheter att fullgöra sin opinionsbildande verksamhet. Ett sätt att underlätta denna — vid sidan om andra åtgärder — är att helt avskaffa annonsskatten. Med en allmän reklamskatt skulle i och för sig den nuvarande annonsskattens diskriminatoriska verkan delvis elimineras. En förutsättning är härvid att skattesatsen sätts så lågt att någon merbelastning icke uppkommer för tidningar och tidskrifter jämfört med vad som nu gäller.

Utredningens minoritet anser att skatteutskottets uttalande inte kan ha gällt enbart själva diskrimineringselementet. Utskottet kan inte ha menat, att det är likgiltigt hur införandet av en allmän reklamskatt påverkar pressens ekonomi om bara pressen inte behandlas annorlunda än övriga media. Det ligger utanför reklamutredningens uppdrag att behandla presstödsfrågor. Reklamutredningen har att enbart bedöma skattens effekter på tidningarnas ekonomi.

Skattesatsen för dagspressannonser är för närvarande 6 %. En begränsning av beskattningsområdet till enbart kommersiell annonsering i enlighet med förslaget skulle vid oförändrad skattesats medföra ett något lägre skatteuttag för pressens del.

En skattebeläggning även av konkurrerande media får två effekter, vilka motverkar varandra. Å ena sidan blir konkurrerande media dyrare i relation till dagspressannonsering, vilket gynnar dagstidningarna. Å andra sidan blir konkurrensmedlet reklam dyrare jämfört med andra marknadsföringsåtgärder, vilket missgynnar alla reklammedia inbegri-

pet dagstidningarna.

Det är vanskligt att bedöma nettoeffekter-
na på pressens ekonomi av olika skattesatser.
Utredningens kalkyler ger dock vid handen
att redan en skattesats på 10 % innebär ett
intäktsbortfall för pressen i jämförelse med
läget under annonsskatten. Skatteskäp-
ningen drabbar olika tidningar mycket
ojämnt. Förstatidningarna kan dock väntas
komma lindrigare undan än andratid-
ningarna.

Varje reklamskattesats rubbar tidningar-
nas inbördes konkurrensläge. Det är därför ej
möjligt att fastställa en reklamskattesats som
skulle innebära oförändrad belastning utan
att pressens struktur rubbas. En huvudorsak
är att den i annonsskatten ingående, men
från allmän reklambeskattning undantagna,
icke-kommersiella annonseringen varierar i
omfattning mellan olika tidningar.

Även en enhetlig skattesats innebär fort-
satt diskriminering av pressen. Vid annonse-
ring beskattas nämligen en större del av
kostnaderna än vid andra typer av reklam.
Som exempel kan nämnas att vid press-
annonsering kommer cirka 90 % av de
sammanlagda produktions- och distributions-
kostnaderna att beskattas. Vid filmreklam
beskattas endast mediakostnaden (utrymme,
visning) men inte produktionskostnaden.
Vid direktreklam är förhållandet delvis det
motsatta. Distributionskostnaderna, som här
är betydande, omfattas ej av beskattningen.

Utredningens minoritet anser hänsyn till
pressens villkor tala för att den nuvarande
annonsskatten avskaffas utan att ersättas av
någon allmän reklampålaga. Om statsmakter-
na likväl skulle finna att en reklampålaga bör
införas är en så hög skattesats som 10 % ej
förenlig med det förut nämnda uttalandet av
skatteutskottet.

5.9 Skattepolitiska synpunkter på en reklampålaga

5.9.1 Skattesystematiska synpunkter

En reklampålaga av punktskatts natur är en
faktorskatt, dvs en skatt på en produktions-

faktor, reklamen. Sverige har för närvarande
endast två faktorskatter: energiskatten och
arbetsgivaravgiften.

Reklamutredningens minoritet anser, i
likhet med de flesta bedömare, att införande
av en reklamskatt inte är förenligt med de
principer som är vägledande för den svenska
skattepolitiken. Den allmänna meningen då
mervärdeskatten infördes var, att övergången
till en generell indirekt beskattning borde
följas av en successiv avveckling av en rad
punktskatter. Hittills har dock inte det
statsfinansiella läget medgivit detta i någon
nämnevärld utsträckning. Att under sådana
förhållanden införa nya punktskatter kan
inte komma ifråga utan trängande skäl. Och
några sådana föreligger uppenbarligen inte i
detta sammanhang.

De skäl som talar för att slopa punktskat-
terna har övertygande utvecklats såväl av
1952 års kommitté för indirekta skatter som
av allmänna skatteberedningen. Det princi-
piella avståndstagandet bygger på att sådana
skatter skapar alltför komplicerade avväg-
ningsproblem. Särbeskattning av en varu-
grupp utgör nämligen ett ingrepp i den fria
marknadsprisbildningen. Det uppkommer
konstlade prisrelationer mellan olika varor
och tjänster, vilket påverkar såväl hushållens
som företagens handlande. Till stor del blir
det fråga om återverkningar på det ekono-
miska skeendet, som statsmakterna i och för
sig inte önskar.

Frågan om punktskatternas bibehållande
eller avveckling prövades av 1963 års riksdag
med anledning av då väckta motioner angå-
ende avveckling helt eller delvis av dessa
skatter. Riksdagen beslöt på bevillnings-
utskottets förslag (BevU 1963:16) att över-
lämna samtliga motioner till allmänna skatte-
beredningen för beaktande. Utskottet uttala-
de bl a som sin uppfattning att ju mer den
allmänna varuskatten höjdes desto mer fram-
trädde olägenheterna av punktskatterna.

Allmänna skatteberedningen, som hade i
uppdrag att överse systemet med indirekta
skatter, föreslog i sitt 1964 avgivna betän-
kande "Nytt skattesystem" (SOU 1964:25)
bl a att den allmänna varuskatten och den

allmänna energiskatten i det nya skatte- och avgiftssystemet skulle ersättas med en mervärdeskatt omfattande samtliga led i produktions- och distributionskedjan. Vidare föreslogs en avveckling av sådana indirekta sk punktskatter, som inte kunde anses motiverade av särskilda skäl. Remissyttrandena över skatteberedningens betänkande visade en övervägande positiv inställning till införandet av en mervärdeskatt som ett led i ett nytt skatte- och avgiftssystem. Den föreslagna principiella utformningen av skatten biträdades också allmänt.

Med anledning av vissa anmärkningar mot förslaget fick utredningen angående indirekta skatter och socialförsäkringsavgifter i uppdrag att överse förslaget. Utredningen avlämnade sitt betänkande 1967 (stencil Fi 1967:10). Två remissyttrandena över detta betänkande kan vara värda att uppmärksammas.

Kooperativa Förbundet anförde att det vid upprepade tillfällen tidigare uttalat sig för att "ifrågavarande övriga punktskatter slopas och detta senast i samband med yttrandet över allmänna skatteberedningens förslag. Argumenten härför har på sin tid på ett övertygande sätt utvecklats av allmänna skatteberedningen och styrelsen vill därför här endast ånyo förorda att frågan härom upptages till prövning snarast möjligt."

Näringslivets skattedelegation pekade på vikten av att den generella indirekta skatten som skall vara konkurrens- och konsumtionsneutral så långt möjligt skall omfatta alla varor och tjänster och alltså även sådana vilka av olika skäl blivit föremål för punktbeskattning. Ytterligare anfördes att andra länder, i avsikt att underlätta det internationella samarbetet, strävar att avveckla särbeskattning av varor och tjänster, såvida fråga icke är om beskattning av vägtrafiken eller beskattning som motiveras av nykterhetspolitiska eller medicinska skäl. Europeiska länder med mervärdebeskattning uppvisar idag endast ett mindre antal exempel på punktskatter.

Angående försöken att lansera en reklam-pålaga som ett reklampolitiskt medel kan

erinras om bevillningsutskottets uttalande om punktskatter som ett miljöpolitiskt medel. I betänkande (BevU 1968:70) sägs, "att ett nytt miljöpolitiskt punktskattesystem svårligen låter sig förena med den utbyggnad av den generella indirekta beskattningen som näringslivet eftersträvat och riksdagen beslutat". Liknande tankegångar utvecklades 1969 i bevillningsutskottet (BevU 1969:11).

När det gäller de problem som är förbundna med en faktorskatt kommer den 1957 införda energiskatten i blickfältet. Denna erbjuder ett nätverk av undantag och särregler vilkas tillämpning förorsakar såväl myndigheter som de inblandade företagen stora administrativa svårigheter. Ambitionen har varit att söka undgå de mest stötande snedvridningarna av produktionsinriktning och konkurrensförhållanden inom industrin. En skatt på reklam kommer att medföra ännu besvärligare problem. Detta framgår med all önskvärd tydlighet av motiven till skatteförslaget, i synnerhet den särskilda kommentaren om trycksaksbeskattning samt redogörelsen för importproblemen (jfr 5.9.3).

5.9.2 Vissa rättstekniska synpunkter

Reklampålagan är tänkt som ett reklampolitiskt styrmedel. Detta innebär att de myndigheter som skall administrera pålagan kommer att påverka rättsbildningen på reklamområdet.

Som framgått av den tidigare framställningen regleras marknadsföringen och reklamerna genom normer som förbjuder eller — i viss begränsad utsträckning — påbjuder vissa handlingar eller vissa handlingsmönster. De centrala lagarna på området, KBL och MFL, har samordnats. Rättsbildningen med stöd av båda lagarna sker hos ett och samma organ, marknadsrådet. Härigenom uppnår man en möjligast enhetlig och samstämd praxis för marknadsföringens vidkommande. Detta får ses som en betydelsefull landvinning såväl från effektivitets- som rättssäkerhetssynpunkt.

Reklampålagan måste nödvändigtvis admi-

nistreras av andra myndigheter än de som anförtrotts uppgiften att svara för rättsbildningen på marknadsföringsområdet. Enligt minoritetens uppfattning skulle det innebära ett steg tillbaka i utvecklingen, om man frångick den av statsmakterna nyligen efter ingående överväganden antagna ordningen med en enhetlig och samordnad bedömning av reklam- och andra marknadsföringsärenden.

Mot denna bakgrund kan minoriteten inte heller godta de tankar, som framskymtar i majoritetens förslag, om att man bör sträva efter att få fram en serie olika dämpnings- och styrningsmedel som fungerar vid sidan av varandra. Minoriteten anser att regelsystemet — på detta område liksom i övrigt — bör vara så enkelt och överskådligt som möjligt och tillämpningen enhetlig och samlad på en hand.

5.9.3 Administrativa komplikationer

Ett grundläggande krav på en skatt är att den skall tillföra staten medel till priset av låga kostnader i form av administrativa insatser och andra reala resurser. Den svenska skattepolitikens avståndstagande från punktskatter motiveras bl a av att dessa ofta har en oförmånlig relation mellan skatteintäkter och olika slags kostnader.

Allt talar för att en reklampåлага kommer att bli utomordentligt komplicerad och kostsam. Redan författningstexten med motiv visar vilka problem som pålagen reser. Här skall några av de mest uppenbara nämnas. Exempler skulle kunna mångfaldigas.

Särskilt bedömningen av trycksakers beskattningsbarhet kommer att i praktiken välla stora bekymmer. Ett stort antal småföretagare, tryckeriägare eller tryckeriföreståndare, påläggs lagtolkningsuppgifter av betydande svårighetsgrad. De får den grannliga uppgiften att i de många gränfallen avgöra om en trycksak skall vara skattebelagd eller ej. De skattskyldiga måste också utföra ett administrativt merarbete för vilket de i praktiken inte kommer att kunna

kompensera sig.

Även de av skatten berörda myndigheterna kommer att ställas inför svårösta tolkningsproblem. Att tullbelägga reklamtryck som importeras — och då särskilt det som har formen av massförsändelser — kommer att medföra ett administrativt merarbete som inte står i någon som helst proportion till de belopp saken gäller.

Urvalet av skattskyldiga får ett stötande inslag av godtycke. De förhållandevis mycket obetydliga intäkterna från den föreslagna beskattningen av icke permanenta mässor och utställningar kommer likaledes att bli föremål för betydande avbränningar i form av administrativa kostnader.

En ganska betydande kontrollapparat måste byggas upp. Möjligheterna att kringgå skattereglerna får nämligen bedömas vara avsevärda, särskilt för företag med internationella kontakter.

5.10 Ett befrielseinstitut

Reklampålagen, sådan majoriteten skisserar den, kan inte på ett meningsfullt sätt fungera som volymstyrande medel, möjligtvis som ett blint slående och åtminstone delvis felriktat volymdämpande medel. Av vad majoriteten anför om det tänkta befrielseinstitutet framgår att också majoriteten anser att ett sådant institut är en förutsättning för att pålagen skall kunna fungera som reklampolitiskt instrument, i första hand för att styra innehållet.

5.10.1 Befrielseinstitutets utformning

Tanken med ett befrielseinstitut är att viss reklam skall kunna genom något slags speciellt prövningsförfarande befrias från skatt. Idén kan tyckas bestickande, men saknar förankring i verkligheten.

För det första är det i nuläget inte möjligt att fastställa de bedömningskriterier av generell art, som krävs för att befrielseinstitutet skall kunna fungera i praktiken såsom styrmedel. Härför fordras nämligen, att man med någorlunda säkerhet vet vilken informa-

tion konsumenten behöver i olika situationer och att man bildat sig en genomtänkt uppfattning om hur behoven skall tillfredsställas. Dessa frågor har hittills inte utretts så grundligt att de kan tas till utgångspunkt för en normering inom ramen för ett befrielseinstitut. Minoriteten ifrågasätter starkt om det är realistiskt att tro att utredningen i sitt fortsatta arbete skall kunna komma fram till några konkreta resultat härvidlag.

Minoriteten anser, att det under inga förhållanden kan komma ifråga att anförtro utformningen av ett befrielseinstitut åt en administrativ myndighet, vilken denna än skulle vara. Det måste vara ett oavvisligt rättssäkerhetskrav att syftet med och kriterierna för institutet beslutas av regering och riksdag.

För det andra — även om trots allt brukbara bedömningskriterier småningom skulle kunna komma fram — återstår att finna en tekniskt fullgod lösning av befrielseförfarandet. En viktig synpunkt vid utformningen av förfarandet är att ett befrielseinstitut inte får verka snedvidande på konkurrensen. Pålagebefrielse måste kunna ges alla företag respektive branschsamman slutningar så att någon konkurrensorättvisa inte uppstår. Kriterier och befrielseobjekt bör bestämmas på sådant sätt att pålagebefrielse kan åtnjutas av alla från och med en given tidpunkt. En gradvis utbyggnad av ett befrielssystem syns knappast godtagbar från denna synpunkt.

Befrielseförfarandet får, såvitt nu kan bedömas, utformas antingen så att annonsören på förhand, innan reklamåtgärden vidtas, ansöker om befrielse från att erlagga skatt eller också så att annonsören i efterhand söker befrielse. I det senare fallet har han eller annan att betala in skatten men erhåller skattebeloppet åter, om ansökan bifalls. Av många olika skäl — bl a den tidsnöd som nästan alltid kommer att råda när reklam skall färdigställas samt de praktiska kraven på sekretess utöver vad gällande bestämmelser torde medge — lär alternativet förhandsbefrielse vara otänkbart. Det enda möjliga alternativet syns vara restitution.

5.10.2 Befrielseinstitutets administration

Den bedömning som påläggs vederbörande myndighet blir enligt båda alternativen mycket komplicerad och krävande (jfr även 5.6.1.). Någon form av förhandling inför myndigheten måste bli ofta förekommande. Erfarenheterna från MFL:s tillämpning talar för detta.

Mycket höga krav måste ställas på bedömnarna. De måste besitta stor erfarenhet av reklambedömning och djupgående insikter i bl a gällande marknadsrättsliga regler.

Minoriteten vill även framhålla att befrielseinstitutet måste administreras centralt. Detta medför bl a ofrånkomligen att särskilt mindre företag i landsorten blir missgynnade.

5.11 Pålaga som reklampolitiskt medel

Av den föregående framställningen framgår, att något behov av en reklampålaga inte föreligger. Här behandlas frågan om från *majoritetens egna utgångspunkter* en reklampålaga är ett lämpligt instrument.

5.11.1 Allmänt om pålagans syfte och funktion

Reklampålagan presenteras som ett reklampolitiskt medel. Den ses som ett medel att begränsa reklamvolymen och styra reklamens innehåll. Med pålagans hjälp hoppas man kunna indirekt driva fram en från konsumentsynpunkt tillfredsställande (adekvat) information i reklamen. Pålagan skall på sikt kombineras med ett befrielseinstitut. Med hjälp av detta avses konsumentreklam, som fyller vissa krav i informationsavseende, kunna bli i viss ordning befriad från pålaga.

Något förslag om hur ett praktiskt fungerande befrielseinstitut skall vara beskaffat framläggs dock inte. Enligt minoritetens uppfattning är det emellertid — som tidigare utvecklats (jfr 5.10) — inte möjligt att i nuläget ens uttala att det är möjligt att konstruera ett befrielseinstitut som kan fungera i praktiken.

Pålagan drabbar all reklam, inte bara konsumentreklam. Den kritik, som riktats mot reklamen, tar emellertid sikte på konsumentreklamen. Det har inte ens påståtts att producentreklam och annan icke konsumentinriktad reklam skulle vara alltför ofattande eller vara olämpligt utformad i fråga om sitt innehåll. Detta innebär att det från förslagsställarnas egna utgångspunkter måste anses förfelat att belasta denna typ av reklam med påлага.

5.11.2 Påлага som volymdämpande medel

Det är troligt att en påлага medför att reklamvolymen minskar. Men all reklam drabbas lika oavsett funktion och beskaffenhet. Från majoritetssynpunkt särskilt värdefull reklam drabbas lika hårt av pålagan som reklam vilken bedöms vara mindre värdefull. Reklampålagan slår blindt.

I argumentationen för en reklampåлага gör majoriteten uttalanden av vilka får anses framgå, att majoriteten ej önskar att den totala marknadsföringen skall växa. Det har inte gjorts gällande, att reklamens substitut är bättre som informationskällor. Från konsumentssynpunkt anses reklamen ha den fördelen att den är offentlig och kan utsättas för granskning och kontroll. Som särskilt syfte anges att en reklampåлага minskar resursåtgången för den typ av marknadsföring som reklamen utgör. I själva verket medför pålagan att de totala marknadsföringskostnaderna (inklusive reklamen) i samhället ökar. Marknadsföringens anspråk på reala resurser i form av arbetskraft och kapital blir större.

I argumentationen för reklampåлага görs gällande att reklamen i så kallade reklamintensiva branscher tenderar att i mindre grad tjäna som informationsmedel och att reklamen i sådana branscher ofta representerar ett slöseri med resurser. På grundval av teoretiska överväganden, som bekräftas av en nyligen gjord undersökning, kan man emellertid dra slutsatsen, att reklamvolymen sannolikt minskar minst — om ens något — i nämnda branscher.

I argumentationen för reklampåлага görs starkt gällande att reklamen stimulerar till fiktiv produktutveckling. En reklampåлага kommer istället troligen att särskilt drabba de speciellt värdefulla innovationerna (jfr 5.6.3).

I argumentationen för reklampåлага påstås att reklamen blir alltmer aggressiv och påträngande. Reklamen sägs höja den allmänna bullemivån på informationsområdet som helhet betraktad. De störningar medborgarna härigenom kan utsättas för anses vara betänkliga med hänsyn till individens behov av skydd för sin integritet. Utifrån majoritetens kriterier kan det emellertid göras gällande, att de närmast till hands liggande substituten ofta är mer störande än reklamen.

I argumentationen för reklampåлага är konkurrensneutralitet för media en riktpunkt. Detta syfte nås inte. Till yttermera visso förbättrar det aktuella förslaget de hårdast kritiserade reklamformernas relativa konkurrensläge.

En allvarligt syftande diskussion om behovet av en mindre reklamvolym måste behandla vad som skall anses vara en lämplig (optimal) reklamvolym. Anmärkningsvärt är emellertid att majoriteten inte säger något om vad som är en för stor eller en för liten reklamvolym.

När det gäller konsumentreklamen — den enda del av reklamen som berörs i resonemangen — kan reklamvolymens absoluta storlek knappast tillmätas någon självständig betydelse. Avgörande måste istället vara hur reklamvolymen är beskaffad, dvs reklamens lämplighet bedömt från främst konsumentssynpunkter. Att detta också är majoritetens uppfattning återspeglas bl a i idéerna om ett befrielseinstitut som ett medel att främja reklam som håller måttet från informations-synpunkter.

Den reklampolitiskt intressanta frågan är alltså hur stor del av den totala reklamvolymen eller av delar därav som innehållsmässigt eller på annat sätt inte håller måttet, bedömt med utgångspunkt i vissa på förhand fastställda kriterier. Alldeles uppenbart är att

inte all reklam — och inte heller all konsumentreklam eller ens all konsumentreklam inom en viss bransch — kommer att väga lika vid en sådan innehållsvärdering. Detta gäller oavsett vilka kriterier eller kriteriegrupperingar man väljer att ställa upp såsom utgångspunkt vid bedömningen.

Majoriteten tar aldrig upp frågan om det på vissa områden — utifrån dess egna värderingar — finns för litet reklam. En del tecken tyder på att sådana fall finns, varvid en pålaga alltså skulle ytterligare förvärpa informationsläget. Ej heller har majoriteten lyckats göra troligt att en pålaga förbättrar reklamens tillgänglighet eller eljest höjer dess värde som informationsmedel.

5.11.3 Pålaga som innehållsstyrande medel

Ett viktigt syfte med en allmän reklampålaga är för majoriteten att åstadkomma en sådan styrning av reklamens innehåll att konsumenterna tillförsäkras en adekvat information. Det har redan konstaterats, att förslaget om reklampålaga saknar befrielseinstitut och fördenskull inte kan fungera som ett innehållsstyrande medel i enlighet med majoritetens egna intentioner.

En meningsfull behandling av frågor som gäller konsumentens behov av information, förutsätter att man klargör hur man ser på detta synnerligen komplicerade problem och anger premisser för sina bedömningar.

Konsumentens behov av information har av majoriteten beskrivits i allmänna och ganska vaga ordalag: Konsumenten bör ha tillgång till tillräcklig information med avseende på omfång och djup vid rätt tidpunkt.

En första förutsättning för att de antydda syftena skall kunna läggas till grund för överväganden om lämpliga åtgärder är att syftena konkretiseras till praktiskt hanterliga kriterier. Det måste göras klart vilken information konsumenten — ett abstrakt begrepp som står för miljontals människor med de mest skiftande anspråk och behov — rimligen behöver vid olika stadier eller moment i den sk köpprocessen. Frågan gäller bl a vilken

information han behöver, då han söker göra klart för sig vilka behov han har, när han samlar in information, när han vill bedöma denna och när han skall fatta beslut om att köpa eller genomföra eller inte genomföra någon annan transaktion.

En andra grundläggande förutsättning är att det står klart vilken roll reklamen kan och bör spela när det gäller konsumentens information. Ännu finns inte några godtagna föreställningsramar för vad som bör krävas av reklamen i fråga om information och än mindre för hur denna information i så fall skulle se ut. Det måste därför slås fast hur i stora drag informationsuppgifterna beträffande varor och tjänster bör och kan fördelas i ett samhälle med marknadsekonomi och med en aktiv konsumentpolitik. Det måste bl a göras klart hur informationsuppgifterna i fråga bör fördelas mellan skilda organ och säljarna av varor och tjänster.

I förslaget om reklampålaga saknas alltså analys av reklamens mål och medel och konsumentens behov av information. Det inte ens antyds hur man tänker sig idealbilden av en konsumentinformation i en ekonomi av svensk typ. Ingenting har anförts som ger stöd för tanken att en pålaga med befrielseinstitut skulle vara ett ändamålsenligt styrmiddel härvidlag. Att under sådana förhållanden utan vidare skissera pålagan i ett tänkt utbyggt skick som ett realistiskt och lämpligt medel för styrning av reklamens innehåll kan knappast anses välbetänkt.

5.11.4 Pålaga som påverkande medel

Enligt majoritetens uppfattning är reklamen ett påverkansmedel vilket försvårar en utveckling, som anses socialt önskvärd, och som konserverar otidsenliga värderingar. Reklamen inger, uttalas det, betänkligheter när det gäller inte direkt avsedd långsiktig påverkan på värderingar. Majoriteten framhåller emellertid, att den inte åberopar dessa synpunkter som skäl för ingripanden mot reklamen. Även tryckfrihetsrättsliga skäl anges för övrigt tala mot att ingripanden sker på sådana grunder.

Minoriteten önskar — trots detta avståndstagande från majoritetens sida — som sin principiella uppfattning deklarera följande: Varje tanke att söka försvåra spridning av meddelanden därför att de anses återspegla icke tidsenliga eller icke socialt önskvärda värderingar eller eljest vara innehållsmässigt störande, framstår som främmande och oförenlig med den yttrandefrihet som gäller i vårt land.

Majoriteten har inte varit i stånd att ange kriterier för vad som skall anses vara adekvat information i reklamen. Trots detta har den tydligen bestämda uppfattningar om vad som skall anses vara socialt önskvärda värderingar i reklamen, även om någon närmare exemplifiering inte görs. Det får för övrigt anses märkligt, att extrema uttalanden om påstådda inflytanden på värderingarna över huvud görs i en text, som behandlar frågan om en pålaga på ett informationsmedel.

5.11.5 Konklusion

En pålaga är ett otjänligt reklampolitiskt medel. Enligt minoritetens mening får det också anses i sak olyckligt och otillfredsställande att utredningen avger ett förslag om en reklampolitisk åtgärd innan någon egentlig analys av mål och verkningar kunnat genomföras. Någon reklamskatt bör sålunda inte introduceras.

6.1 Inledning

Utredningen har i det föregående redovisat skälen för att i särskild ordning behandla frågan om en reklambeskattning. I anslutning härtill har olika synpunkter av mera principiell natur framförts i frågan. Majoriteten inom utredningen föreslår (kapitel 4) att en reklampåлага i reklampolitiskt syfte införs och ersätter den nu utgående annons-skatten. En sådan reklampåлага bör ges en i möjligaste mån generell räckvidd och i övrigt vara så konstruerad att den verkar neutralt i förhållande till olika reklamformer. I tekniskt hänseende kan en sådan reklampåлага utformas antingen som en avgift på reklamköparnas reklamkostnader (*omkostnadsavgift*) eller som en skatt på reklamsäljarnas omsättning (*punktskatt*).

Minoriteten inom utredningen däremot ställer sig helt avvisande till tanken på en särskild reklampåлага (kapitel 5). Trots denna principiella inställning har dock även de fyra ledamöter vilka tillhör minoriteten medverkat i arbetet med att utforma en reklampåлага från rent tekniska utgångspunkter. Detta innebär, att — där ej annat framgår av kapitel 5 eller anges i särskilt yttrande — enighet föreligger inom utredningen beträffande de i det följande redovisade övervägandena och förslagen i fråga om reklampålagans tekniska utformning.

Utredningens principiella utgångspunkt har varit att utforma en reklampåлага av

generell räckvidd med en i förhållande till olika reklamformer neutral verkan. Redan här bör emellertid framhållas, att en sådan reklampåлага inrymmer åtskilliga tekniska komplikationer och praktiskt svårösta problem. Utredningens mål har dock varit att utforma en påлага av allmän räckvidd med endast sådana inskränkningar som är betingade av skattetekniska skäl. Det har dock ansetts berättigat, att från beskattning ta undan reklamformer som beloppsmässigt är av mindre betydelse, om därmed väsentliga praktiska fördelar stått att vinna och inga konkurrenssnedvridande verkningar kunnat befaras.

En allmän reklampåлага kan betraktas som en utvidgning av eller ersättning för den annonsskatt som infördes den 1 juli 1971 i syfte att i första hand finansiera ett utvidgat statligt presstöd. De konsekvenser ett genomförande av utredningens förslag till reklampåлага kan få för pressens del tas upp i kapitel 7.

6.2 Nuvarande beskattning av reklam i Sverige

I inkomstskattehänseende betraktas reklamkostnader på samma sätt som andra kostnader. Detta innebär att kostnader för reklam är avdragsgilla vid inkomsttaxeringen, när de uppkommit i exempelvis förvärvskällan inkomst av rörelse eller inkomst av jordbruks-

fastighet. Någon begränsning i avdragsrätten motsvarande vad som gäller tex för representation förekommer inte beträffande reklamkostnader.

Inom den indirekta beskattningens område beskattas reklam dels enligt förordningen (1971:170) om annonsskatt, dels enligt förordningen (1968:430) om mervärdeskatt (MF). En närmare redogörelse för annons-skatten återfinns i kapitel 2.

Mervärdeskatten, som infördes den 1 januari 1969, är en form av generell skatt på yrkesmässig omsättning inom landet av varor, tjänster och vissa byggnader samt på importen av varor till landet. Skatten utgår på omsättning i samtliga led i produktions- och distributionskedjan. Varje skattskyldig har rätt att i sin mervärdeskattredovisning till staten enligt härför gällande deklarationsförfarande från skatten på egen omsättning dra av skatt som utgått på förvärv av varor, tjänster och byggnader för den skattepliktiga verksamheten. Därmed erlägger varje skattskyldig endast så mycket i skatt som svarar mot det mervärde han tillskapat genom bearbetning, hantering eller annan egen insats. Den angivna avdragsrätten är i princip generell och omfattar således skatt på anskaffningar och inköp av såväl investerings- som omkostnadskaraktär. Den är dessutom omedelbar i den meningen att fullt avdrag får göras i takt med att inköpsfaktura antingen betalats eller bokförts. Restitution sker, när skatten på inköpen under en redovisningsperiod överstiger skatten på omsättningen under perioden.

Genom denna utformning av skatten elimineras i princip alla kumulativa skatteeffekter inom samtliga beskattningsled och den slutliga effekten blir densamma som om hela skatten tagits ut enbart i sista ledet på skattepliktiga omsättningar till slutliga konsumenter. Härav följer att mervärdeskatten, trots den på hela produktions- och distributionskedjan fördelade skatteuppbörden, kan betraktas som en renodlad skatt på den slutliga konsumtionen inom landet av varor och tjänster. Den verkar samtidigt neutralt från såväl konsumtions- som konkurrens-

synpunkt.

I överensstämmelse med de grundläggande principerna för en mervärdesbeskattning omfattar gällande mervärdeskatt varor och tjänster för reklam. I fråga om varor bygger mervärdeskatten på en generell skatteplikt med specifikt angivna undantag. Något undantag som kan gälla reklamvaror finns inte. Med vara förstås i första hand materiella ting av lös egendoms natur. Med vara likställs vissa rättigheter, bl a rätt till fotografisk bild och till kinematografisk film som avser reklam eller information. Upplåtelser som avser sådana rättigheter är således skattepliktiga.

Beskattningen av tjänster bygger inte på någon i princip generell skatteplikt. Här gäller i stället att de tjänster som omfattas av skatten är specifikt angivna i förordningen liksom de inskränkningar som gjorts i denna skatteplikt. Bland de tjänster som omfattas av skatteplikten är annonsering och reklam. Med annonsering avses enligt förordningen såväl ackvisition och utformning av annons som införande av annons, dvs upplåtelse av annonsutrymme i tidning eller annan publikation eller i skiljtidning.

Någon definition av begreppet reklam finns inte i förordningen. Frågan har emellertid behandlats av riksskattenämnden i anvisningar till ledning för beskattningsmyndigheterna. Enligt nämndens uttalanden består reklam av skilda metoder att i kommersiellt syfte påverka människor att handla i enlighet med det inflytande för vilket de utsätts. Som reklam bör även betraktas information från den offentliga sektorn som sker under former som i allt väsentligt överensstämmer med kommersiell reklam.

Vissa inskränkningar gäller emellertid i beskattningen av reklam. En inskränkning gäller reklam i vissa tryckalster som är undantagna från skatteplikt. Sålunda föreligger inte skatteplikt för medlemsblad eller för periodiska publikationer, som väsentligen framstår som organ för sammanslutning med huvudsakligt syfte att verka för religiöst, nykterhetsfrämjande, politiskt, idrottsligt eller försvarsfrämjande ändamål eller att före-

träda handikappade medlemmar. Vidare gäller undantag från skatteplikt för personaltidningar, program och kataloger som utges av någon som ej är skattskyldig till mervärdesskatt. Undantaget från skatteplikt för nu nämnda tryckalster gäller även för annonsering i dessa alster.

Nu nämnda inskränkning i beskattningen är betingad främst av praktiska skäl. Ett annat undantag har tillkommit för att tillgodose kravet på neutralitet i beskattningen. Detta undantag gäller sådan annonsering och annan reklam för utländsk uppdragsgivares räkning som avser skattepliktiga varor eller tjänster eller sådana varor och tjänster som är undantagna från skatteplikt med avdragsrätt. Motivet för denna inskränkning i reklambeskattningen är att utländska företagare normalt inte är skattskyldiga till mervärdesskatt. De saknar därmed den möjlighet som tillkommer skattskyldiga svenska företagare att i deklarationerna för mervärdesskatt göra avdrag för skatt på kostnader för verksamheten. Utländska företagare har alltså tillgodosetts en skattefrihet i samma omfattning som avdragsrätten erbjuder svenska företagare.

Ytterligare en inskränkning i mervärdesskatten är här av intresse. Som tidigare nämnts hänförs till vara även rätt till reklamfilm och därmed föreligger skatteplikt för upplåtelse av sådan rätt. Samtidigt gäller emellertid undantag från skatteplikt för visning av kinematografisk film. Detta undantag är generellt och omfattar även visning av reklamfilm. Enligt utslag av regeringsrätten bör nu nämnda undantag tolkas så, att producent av reklamfilm är skattskyldig för upplåtelse till annan av rätten till filmen, men att upplåtelser därefter av rätten att visa filmen inte medför skattskyldighet.

Av det anförda framgår att en generell beskattning av reklam sker inom mervärdesskattens ram. Denna beskattning medför dock endast i begränsad omfattning en faktisk skattebelastning med återverkningar på prisbildningen. För de skattskyldiga till mervärdesskatt elimineras beskattningen genom den i systemet inbyggda avdragsrätten.

Saken kan också uttryckas så att beskattningen av reklamen erbjuder de skattskyldiga helt skattefria reklamkostnader. För andra än skattskyldiga medför skatteplikten för såväl annonsering som annan reklam en faktisk belastning.

Bank- och försäkringsrörelser är exempel på verksamheter som inte omfattas av skattskyldighet till mervärdesskatt. Detsamma gäller i fråga om sjukvård, läkarvård, tandläkarvård och andra tjänster av personlig natur samt offentliga verksamheter av olika slag. Inom dessa områden har man rätt att räkna med att mervärdesskatten utgör en del av kostnaderna för alla förvärv för den verksamhet som bedrivs.

6.3 Reklambeskattning utomlands

Som tidigare nämnts (kapitel 2) har utredningen låtit inhämta uppgifter om förekomsten av särskild reklambeskattning i utlandet. Av det införskaffade materialet, som dock inte representerar någon fullständig kartläggning, framgår att olika former av skatt på reklam förekommer eller diskuteras för närvarande i en del länder.

Liksom i Sverige gäller i de länder, som tillämpar en generell indirekt beskattning enligt mervärdesskatteprincipen, att mervärdesskatten omfattar även varor och tjänster för reklam. Mervärdesskatt utgår således på reklam men verkningarna därav för de skattskyldiga till mervärdesskatt elimineras normalt genom den i systemet inbyggda avdragsrätten.

Inom den gemensamma europeiska marknaden (EEC) har beslutats, att en harmoniserad generell indirekt beskattning skall åstadkommas genom övergång till mervärdesskatt i samtliga medlemsländer. I enlighet härmed tillämpas redan mervärdesskatt i Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Västtyskland. I Italien införs mervärdesskatt den 1 juli 1972. Vidare förekommer mervärdesskatt — förutom i Sverige — i Danmark och Norge. Övergång till mervärdesskatt är för närvarande under behandling i Irland, Storbritannien och Ös-

terrike. Även i andra västeuropeiska länder har frågan om mervärdeskatt uppmärksamats.

Förutom beskattningen av reklam inom mervärdeskattens ram förekommer en särskild fristående reklambeskattning i några västeuropeiska länder. I Belgien, Frankrike och Nederländerna sker i begränsad omfattning en särskild beskattning av utomhusreklam. I Frankrike förekommer dessutom en reell beskattning av vad som närmast kan betraktas som representationsgåvor på så sätt, att avdrag inte medges för mervärdeskatt på sådana gåvor.

I Italien har hittills följande media beskattats efter differentierade skattesatser, nämligen reklam i press, radio och TV samt av filmreklam och utomhusreklam. En avveckling av denna beskattning sker vid införandet av mervärdeskatten. En särskild kommunal skatt på utomhusreklam avses dock skola utgå även i fortsättningen.

I Storbritannien utgår en särskild skatt om 11 % på TV-reklam. I Österrike förekommer inte någon federal reklambeskattning men väl i olika delstater. Sålunda utgår i Wien skatt på i princip alla former av reklam genom särskilda skatter på annonser i tidningar och tidskrifter (10 %), på direktreklam i tryck, skrift, bild eller ljud och i radio och TV (10 %) samt på utnyttjande av allmänt utrymme för reklamändamål (specifika skattesatser).

I de nordiska länderna förekommer ingen speciell beskattning av reklam. Nämnas kan dock, att filmreklam för tobaksvaror i Finland medför höjd skatt för visningen av huvudfilmen.

I Förenta staterna finns ingen federal reklambeskattning, men inom olika delstater beskattas skilda former av reklam i massmedia. I första hand är det fråga om någon form av omsättningsskatt på reklam i radio och TV, men i vissa fall förekommer även skatt på annonser i tidningar och tidskrifter och på utomhusreklam. Enligt en i januari 1971 framlagd utredning angående införande av skatt på reklam i New York City förekom någon form av reklambeskattning i 8 ameri-

kanska delstater, och under 1969 hade en sådan beskattning övervägts av 14 delstater och ett antal lokala myndigheter.

Den i sammanhanget presenterade utredningen angående reklamskatt i staden New York inrymde två konkreta förslag. Det ena gick ut på en utvidgning av redan utgående allmän omsättningsskatt till att omfatta även A-mediareklam samt direktreklam inom staden New York. Vid skattesatsen 6 % beräknades denna beskattning inbringa inemot 60 milj dollar per år. Det andra förslaget avsåg ett system med registrering och registreringsavgift av de företag, som använder reklam. Avgiften skulle utgå i förhållande till reklamkostnaderna och registreringen skulle dessutom ha till syfte att hindra bedräglig och missvisande reklam. Intäkten av registreringsavgiften beräknades uppgå till inemot 2 milj dollar per år.

Den reklambeskattning som sker i mervärdeskattens form utgör, som tidigare nämnts, ingen reklampåлага i egentlig mening. För de skattskyldiga till mervärdeskatt elimineras skatteuttaget genom den speciella avdragsrätten i skattesystemet. Endast i fråga om näringsidkare som ej omfattas av skattskyldighet eller när, såsom fallet är i Frankrike, inskränkningar införts i avdragsrätten, medför mervärdeskatten på reklam en faktisk skattebelastning. De särskilda reklamskatterna däremot medför en direkt allmän ökning av företagens reklamkostnader vilken i och för sig verkar dämpande på reklamens omfattning. Även om denna effekt av en reklambeskattning kan ha ingått i bedömningen synes det främsta syftet med förekommande reklamskatter dock ha varit att utnyttja reklamen som en fiskal inkomstkälla. Det primära syftet med förekommande reklamskatter har inte varit att utnyttja skatteinstrumentet som ett aktivt reklampolitiskt styrmiddel på det sätt som diskuterats inom reklamutredningen.

6.4 Olika former för reklambeskattning

6.4.1 För närvarande tillämpade beskattningsformer

Av den översiktliga redogörelsen i de närmast föregående avsnitten framgår att det förekommer skilda former av reklambeskattning. I länder som tillämpar mervärdesskatt sker en närmast formell reklambeskattning inom ramen för denna skatt. I vissa av dessa länder förekommer emellertid även reklam-beskattning i annan form. I andra länder ingår sådan beskattning i mer eller mindre allmänna omsättningsskatter av annan typ än mervärdesskatt eller också utgår speciella reklamskatter. Har beskattningen formen av omsättningsskatt sker skatteuttaget normalt hos mediaföretagen, dvs de företag som offentliggör eller distribuerar reklamen. Skatt på annonser i tidningar och på reklam i radio och TV tas således normalt ut och redovisas av tidningsutgivarna och av radio- och TV-företagen. Det förekommer emellertid också att skatten erläggs av annonsörerna, dvs de företag som begagnar reklam. Ibland sker då beskattningen på grundval av reklam-kostnaderna, men det finns reklamskatter som utgår med bestämda belopp för olika former av reklam, t ex i form av stämpelavgifter.

6.4.2 Reklambeskattning inom ramen för gällande skattesystem

När det gäller en svensk reklambeskattning finns det anledning att först överväga möjligheterna att åstadkomma en sådan inom ramen för redan gällande skattesystem, närmare bestämt möjligheten att åstadkomma en faktisk reklambeskattning genom ändrade avdragsregler i den direkta inkomstbeskattningen eller i mervärdesskatten.

Slopad avdragsrätt i inkomstskattehänseende skulle innebära att avdrag för reklam-kostnader inte längre skulle godtas vid inkomsttaxeringen. Den skattepliktiga inkomsten skulle därmed öka med beloppet av sådana kostnader och föranleda ett häremot svarande högre uttag av statlig och kommu-

nal inkomstskatt. Utredningen har dock inte ansett sig böra närmare överväga att ett ingrepp av detta speciella slag görs i det regelsystem som är uppbyggt för inkomst-beskattningen av näringsidkare.

En i princip generell reklambeskattning skulle även kunna åstadkommas genom att i mervärdesskattesystemet vägra rätt till avdrag för skattskyldigs reklam. Detta skulle betyda att företagens faktiska reklamkostnader skulle öka med skattens belopp — f n 15 % på kostnaderna inklusive skatt. Den effektiva skattebelastningen skulle dock bli lägre, med hänsyn till att skattebeloppen skulle ingå i kostnader som är avdragsgilla vid inkomst-taxeringen.

En motsvarande lösning för en annonsbe-skattning berördes i den proposition med förslag till annonsskatt, som behandlades av 1971 års värriksdag. Finansministern avvisade dock en sådan lösning under hänvisning till att den skulle innebära ett avsteg från de grundläggande principerna för mervärdesskat-ten och därtill kunde befaras medföra praktiska komplikationer i skattens tillämpning. I stället föreslogs i propositionen att annonsbeskattningen skulle ges formen av en fristående skatt av punktskattetyyp. Annonsskatten regleras i enlighet härmed i en särskild förordning.

Anförda invändningar mot en annonsbe-skattning genom vägrad avdragsrätt i mervärdesskattesystemet gäller enligt utredningens mening i än högre grad för en reklamskatt av generell räckvidd. Utredningen avvisar därför även denna lösning. Utredningen anser att reklampålagan bör ges en självständig och fristående ställning i överensstämmelse med den principiella lösning som valts för annons-skatten. I enlighet härmed bör reklamskatten tekniskt sett ges formen av en särskild indirekt skatt.

6.4.3 Reklambeskattning i form av punktskatt

Den normala eller traditionella formen för indirekt skatt är att den tas ut och inlever-

ras av dem som i yrkesmässigt bedriven verksamhet tillhandahåller eller omsätter skattepliktiga prestationer eller objekt. Normalt förutsätts därvid att skatten tas ut genom ett mot skattesatsen svarande pristillägg. Är det fråga om en värdeskatt utgår skatten med viss procent av beskattningsvärdet, vilket normalt utgörs av det för varje skattepliktig omsättning betingade vederlaget, antingen inklusive eller exklusive skattens belopp. För att kravet på neutralitet i beskattningen skall tillgodoses gäller allmänt, att skatt utgår även på de skattskyldigas egna uttag av skattepliktiga objekt trots att då inga vederlag förekommer. Vidare gäller att skatt utgår vid införsel till landet av skattepliktiga objekt för konsuments räkning eller under sådana omständigheter att skatt skulle ha utgått om förvärvet i stället skett här i landet. Vad nu sagts äger i princip tillämpning för såväl mervärdeskatten som för flertalet av de skattskyldiga punktskatter som utgår på vissa bestämda varor eller nyttigheter.

En reklampåлага av generell karaktär enligt punktskattmodell innebär i stora drag, att skatt tas ut på yrkesmässig omsättning här i landet till beställare (reklamköpare) av skattepliktig reklam för den svenska marknaden och på reklam som införs för spridning här i landet. Skattskyldiga blir därvid i första hand företag som utför eller ombesörjer reklam åt reklamförbrukande företag på liknande sätt som tidningsföretagen för närvarande är skattskyldiga för annonskatt som de tar ut av annonsörerna. Vidare kommer skattskyldighet att påvila dem för vars räkning skattepliktig reklam införs till landet, dvs i princip den som i tullhänseende är att betrakta som varuhavare. Dessutom tas reklamskatt ut av företag och andra som framställer reklam för egen räkning, tex i egen reklamavdelning.

6.4.4 Reklambeskattning i form av omkostnadsavgift

Utredningen har funnit särskild anledning att, förutom den mera traditionella skatteformen punktskatt, överväga en lösning med

skatte- eller avgiftsskyldighet knuten direkt till reklamköparna. Enligt denna beräknas skatten på grundval av bokförda kostnader avseende skattepliktig reklam. Vid en sådan utformning av pålagan, här kallad omkostnadsavgift, kommer ingen skatt att utgå på omsättning inom landet av i och för sig skattepliktig reklam. I stället erläggs och redovisas avgiften av reklamköparen själv på grund av uppgifter ur bokföringen om hans kostnader för skattepliktig reklam inbegripet kostnader för utförd reklam i egen regi, tex i egen reklamavdelning. Härutöver krävs i överensstämmelse med punktskattealternativet att införsel av skattepliktig reklam avsedd för spridning här i landet beläggs med avgift, om införsel sker för den som inte är avgiftsskyldig enligt huvudregeln, tex utländskt företag som inte bedriver verksamhet vid driftställe här i landet.

För utredningens majoritet har alternativet omkostnadsavgift tilldragit sig särskilt intresse med hänsyn till möjligheterna att förena en sådan avgift med åtgärder som direkt syftar till en styrning av reklamen. Detta skulle ske genom befrielse från eller nedsättning av avgift för reklam som uppfyller vissa bestämda krav.

6.5 Val av beskattningsform

6.5.1 Allmänna synpunkter

Inom utredningen uppmärksammades på ett tidigt stadium möjligheten att använda beskattning som ett reklampolitiskt medel för att dämpa och styra reklamen. Det stod klart att en reklambeskattning i detta syfte måste omfatta olika former av reklam. Av förarbetena till nu gällande annonskatt framgår också att denna skatt skulle ses närmast som en föregångare till en allmän reklampåлага på grundval av reklamutredningens överväganden i frågan. Detta angavs uttryckligen i propositionen angående annonskatt. I skatteutskottets av riksdagen godkända betänkande över propositionen markerades ytterligare, att annonskatten närmast var att betrakta som ett provisorium i avvaktan på

införandet av en allmän reklambeskattning.

Utredningen vill med det nu anförda endast slå fast att den fråga utredningen i detta sammanhang har att ta ställning till gäller valet av form för en reklambeskattning med generell räckvidd. Som framgår av avsnitt 6.4 står valet i fråga om beskattningsform mellan en reklamskatt av punktskattemodell och en omkostnadsavgift enligt tidigare antydda allmänna riktlinjer.

Å andra sidan är det uppenbart, att en beskattning som främst skulle utnyttjas som ett reklampolitiskt dämpnings- och styrningsmedel ställer vissa särskilda krav på utformningen som inte gör sig gällande vid en mera renodlad fiskal reklambeskattning. Med hänsyn till att möjligheten att utnyttja skatteinstrumentet som ett aktivt reklampolitiskt medel tilldragit sig särskilt intresse inom utredningen behandlas till att börja med betydelsen av denna aspekt på valet av beskattningsform.

6.5.2 Beskattningsform utifrån reklampolitiska synpunkter

Vid en omkostnadsavgift av tidigare antydd konstruktion skulle skyldigheten att redovisa och erlägga avgift åvila reklamköparna. Beslut om befrielse från eller nedsättning av avgift på reklam, som uppfyller vissa uppställda informationskrav, skulle gälla de avgiftsskyldiga reklamköparna. Dessa skulle därmed direkt få erforderligt besked i den för dem gällande avgiftsskyldigheten. Det skulle därigenom vid denna form av reklam påлага inte behöva förekomma, att beslut för viss eller viss grupp av reklamköpare skulle påverka någon annans skyldighet att erlägga reklamavgift.

Vid en reklambeskattning enligt punktskattemodell kommer skatteuttaget i första hand att ske då skattepliktig reklam tillhandahålls reklamköpare. Beslut om befrielse från eller nedsättning av skatt på framställning av reklamköpare skulle därmed avse skatt för vilken skattskyldigheten normalt åvilar annan, dvs reklamsäljare. Om beslutet inte kan meddelas innan skattskyldigheten

inträtt för säljaren och denne fullgjort skatteredovisningen, skulle befrielsen eller nedsättningen inte kunna åstadkommas på annat sätt än genom restitution eller någon form av skattekreditering till var och en av de reklamköpare som skulle vara berättigad därtill.

Inom utredningen har framhållits, att en omkostnadsavgift lämpar sig bättre för åtgärder av nu nämnt slag än en punktskatt. Därvid har särskilt anförts, att skattelättnader för reklam som uppfyller de uppställda kvalitetskraven skulle kunna åstadkommas med hjälp av ett förhandsbeskedsinstitut så konstruerat att beslut föreligger innan avgiftsredovisningen aktualiserats och att därmed behov av restitutioner skulle bortfalla. Förhandsbesked om befrielse eller nedsättning skulle kunna meddelas företagare inom en hel bransch och således bli direkt tillämpligt för samtliga av beslutet berörda avgiftsskyldiga.

Inom utredningen har å andra sidan framhållits, att det bör vara möjligt att utnyttja även punktskattealternativet i aktivt reklampolitiskt syfte. Skattelättnader för reklamköparna skulle vid detta alternativ visserligen återverka på reklamsäljarnas skyldighet att ta ut och redovisa skatt, men det bör även här vara möjligt att meddela beslut om skattelättnad innan skattepliktig omsättning uppkommit för reklamsäljarna. Därigenom skulle sådana skattedebiteringar på reklamköparna undvikas, som eljest måste föranleda särskilda skattekrediteringar eller restitutioner.

Även vid alternativet omkostnadsavgift är det nödvändigt att beslut om skattelättnad fattas i relativt god tid för att justeringar i efterhand av redovisad avgift skall kunna helt undvikas. Det är dock ofrånkomligt, att skattelättnader i reklampolitiskt syfte grundade på förhandsbesked vid punktskattealternativet berör förhållanden hos både de skattskyldiga reklamsäljarna och reklamköparna och att därmed den praktiska tillämpningen av ett förhandsbeskedsinstitut blir omständligare och mera svårhanterligt vid en punktskatt. I nämnda avseende finner

utredningen att alternativet omkostnadsavgift får anses ha företräde framför punktskattealternativet. I anslutning härtill vill utredningen dock framhålla, att den ännu inte avslutat sina överväganden om utformningen av reglerna för ett befrielseinstitut. Det är således möjligt, att de slutliga övervägandena leder fram till en annan utformning av befrielseinstitutet än det förut kortfattat antydda och att detta medför att de båda pålägeformerna framstår som mera likvärdiga från reklampolitisk synpunkt. Sammanfattningsvis vill utredningen framhålla, att de för- och nackdelar, som vid en värdering från reklampolitisk synpunkt kan anses förenade med de båda pålägeformerna, enligt utredningens mening inte är så framträdande att de i nuläget bör vara direkt utslagsgivande. Även andra faktorer måste beaktas och utredningen återkommer härtill i det följande.

6.5.3 Beskattningsform med hänsyn till antal skattskyldiga

Reklam omfattar en mängd sinsemellan artskilda prestationer och aktiviteter som av reklamköparna utnyttjas i varierande utsträckning. Om till reklam hänförs varje åtgärd som är avsedd att åstadkomma eller främja köp eller försäljning, kan varje näringsidkare anses begagna någon form av reklam. De varierande former under vilka reklam bedrivs innebär samtidigt att det är åtskilliga företag som yrkesmässigt sysslar med reklam. Härtill kommer reklamköpare som själva utför reklam för den egna verksamheten.

Nu antydda förhållanden innebär, att en generell reklambeskattning utformad som en omkostnadsavgift skulle beröra ett mycket stort antal reklamköpare, varav en betydande del i endast begränsad utsträckning använder reklam. Vidtas inga särskilda åtgärder för att begränsa antalet avgiftsskyldiga skulle därför redovisningsplikt påläggas ett mycket stort antal näringsidkare. Dessas avgiftsplikt skulle i många fall komma att avse relativt små belopp.

Antalet företagare som utför eller ombesörjer olika former av reklam är väsentligt mindre än antalet reklamköpare även inberäknat de reklamköpare som själva framställer reklam för sin verksamhet. En reklam-påläga enligt punktskattemodell skulle därför medföra redovisningsskyldighet för ett väsentligt mindre antal näringsidkare än en omkostnadsavgift. Detta förhållande talar enligt utredningens mening till förmån för alternativet punktskatt vid utformningen av en reklampåläga med generell omfattning.

Mot bakgrund av det anförda är det utredningens bestämda uppfattning, att en reklambeskattning enligt alternativet omkostnadsavgift måste utformas på ett sätt som kraftigt begränsar de avgiftsskyldigas antal. Det kan också hävdas, att det är av mindre betydelse från reklampolitisk synpunkt att under avgiften fånga in det stora antal reklamköpare som i endast mindre omfattning använder reklam. En avgift som i första hand riktar sig mot storförbrukare av reklam skulle således från vissa reklampolitiska synpunkter, tex med hänsyn till dämpningseffekt och informationsmängd, kunna vara acceptabel, om en sådan begränsning ej medför eller kan förväntas medföra nackdelar eller olägenheter tex med avseende på konkurrensförhållandena. Vid en begränsning av avgiftsskyldigheten till reklamköpare med reklamkostnader över 60 000 kr per år skulle antalet avgiftsskyldiga bli starkt reducerat. Enligt utredningens beräkningar skulle i sådant fall de avgiftsskyldigas antal kunna uppskattas till i runt tal 3 000. Sätts gränsen till 100 000 kr skulle antalet avgiftsskyldiga stanna vid ca 2 000.

Uppenbart skulle emellertid en så radikal begränsning av avgiftsskyldigheten i betydande grad förta avgiften dess karaktär av generell reklambeskattning. Det kan också ifrågasättas om avgiften i sådant fall skulle vara acceptabel från konkurrenssynpunkt. Det kan inte bortses från att ett gränsvärde för avgiftsskyldighet vid 60 000 kr skulle även vid en relativt låg avgift betyda inte oväsentliga kostnadsmässiga förmåner för ett stort antal näringsidkare som begagnar re-

klam och medföra oförmånliga marginaleffekter för reklamköpare med reklamkostnader över gränsvärdet. Enligt utredningens mening kan en begränsning av avgiftsskyldigheten vid viss beloppsgräns accepteras endast under förutsättning, att de avgiftsskyldiga reklamköparna får tillgodoräkna sig ett avdrag (avgiftsfritt bottenavdrag) motsvarande gränobeloppet.

Nu nämnda metod att i första hand begränsa antalet avgiftsskyldiga medför emellertid även betydande reducering av avgiftsunderlaget. Avgiften skulle inte endast bortfalla helt för alla reklamköpare med lägre reklamkostnader än gränsvärdet utan även på belopp motsvarande nämnda värde för de avgiftsskyldiga reklamköparna. Detta skulle i princip gälla beträffande all slags skattepliktig reklam. Enligt utredningens beräkningar skulle avgiftsunderlaget vid ett gränsvärde för avgiftsskyldighet om 60 000 kr och ett motsvarande bottenavdrag för de avgiftsskyldiga reduceras med totalt 20–25 %. Härav representerar ca 10 procentenheter bottenavdraget för de avgiftsskyldiga och återstoden reklamkostnader hos de reklamköpare som skulle vara befriade från avgiftsskyldighet. Ett gränsvärde och bottenavdrag om 100 000 kr skulle reducera avgiftsunderlaget med ca 30 %, varav ca hälften skulle falla på de avgiftsskyldiga reklamköparna. Det har framhållits, att bortfallet i avgiftsunderlag skulle kunna uppvägas av eller kompenseras genom en höjning av avgiftssatsen. Mot en höjning av avgiften av detta speciella skäl har dock inom utredningen anmärkts bl a, att därigenom reklamköpare med reklamkostnader under gränsvärdet för avgiftsskyldighet skulle favoriseras ytterligare.

En reklampålaga enligt punktskattemodellen träffar primärt en begränsad krets mediaföretag. I fråga om vissa betydelsefulla former av reklam är antalet säljare litet och därmed skulle den väsentligaste delen av skatteuttaget kunna ske hos ett begränsat antal skattskyldiga. Detta gäller i fråga om exempelvis pressreklam, filmreklam samt trafikreklam och annan utomhusreklam.

Vid en generell reklamskatt tillkommer emellertid utöver mediaföretagen även andra skattskyldiga. Detta medför inte endast en inte oväsentlig ökning av de skattskyldigas antal utan kan också ge anledning till skattetekniska komplikationer. Här återfinns i första hand företag inom den grafiska branschen som utför eller medverkar vid utförande av reklamtryck av olika slag, vidare företag som tillhandahåller skyltningsmaterial och annat material för reklamändamål samt företag som framställer eller säljer artiklar för presentreklam eller liknande. Till nu nämnda kategorier företag som yrkesmässigt sysslar med reklam kommer de reklamköpare, som själva ombesörjer reklam för den egna verksamheten.

Även vid punktskattealternativet blir alltså antalet skattskyldiga förhållandevis stort, om inte särskilda åtgärder vidtas för att begränsa skattens räckvidd. Bland de presumtiva skattskyldiga skulle dessutom ingå företag vilkas verksamhet väsentligen är inriktad på annat än reklam. En särskild komplikation är dessutom, att det inte alltid vid omsättningstillfället framgår att transaktionen avser vara eller tjänst för reklamändamål. Material kan nämligen hos köparen komma till användning både för reklam och för annat ändamål och användningen för det ena eller andra ändamålet kan bestämmas av förhållanden som uppkommer efter det materialinköpet skett. Det är inte möjligt att i sådant fall upprätthålla en beskattning knuten till försäljningstillfället. Däremot kan det för reklam ianspråktaga materialet beskattas hos reklamköparna såsom skattepliktigt varuuttag. Med hänsyn till att det finns reklamköpare som har omfattande egen reklamverksamhet är det principiellt nödvändigt att en punktskatt utformas så att även reklam framställd på angivet sätt inryms under beskattningen. Därmed kan sägas att punktskatten får ett inslag av omkostnadsavgift. Detta är dock inte något speciellt för en reklamskatt. Indirekta omsättningsskatter är vanligen konstruerade på samma sätt bl a för att kravet på likhet i beskattningen skall tillgodoses.

Uppenbart skulle det emellertid även enligt punktskattealternativet vara förenat med betydande skattetekniska olägenheter bl a i redovisnings- och kontrollhänseende att upprätthålla en generell reklambeskattning. En punktskatt på reklam måste därför begränsas med avseende på såväl skattens räckvidd som skyldigheten att ta ut och redovisa skatt.

Utredningen anser att en begränsning bör kunna ske utifrån enbart skattetekniska bedömningar. Här kan erinras om att skyldighet att redovisa annonsskatt inte föreligger i fall då intäkterna av skattepliktig annonsering ej överstiger 60 000 kr. Denna gräns bör enligt utredningen kunna tillämpas även på en reklamskatt av ungefär samma höjd som den nu utgående annonsskatten. Vid en reklamskatt tillkommer emellertid skattskyldighet för sådana reklamköpare som utför reklam för den egna verksamheten i egen regi. Gränsen för redovisningsplikt bör skäligen sättas väsentligt lägre för sådana skattskyldiga reklamköpare än för skattskyldiga reklamsäljare. Utredningen föreslår därför att gränsvärdet 60 000 kr skall gälla endast för skattskyldiga reklamsäljare och att skattskyldighet för reklamköpare i fråga om egen reklam skall föreligga redan vid ett gränsvärde av 30 000 kr per år. Det bör uppmärksammas att frihet från redovisningskyldighet i nu angiven omfattning inte medför en reduktion av skatteunderlaget av samma storlek som frihet från skyldighet att erlägga omkostnadsavgift för reklamkostnader upp till 60 000 kr per år. Ej heller kan enligt utredningens uppfattning nämnda frigränser för redovisning av reklamskatt föranleda konkurrensmässiga störningar av betydelse.

Med angivna gränsvärden för redovisningskyldighet uppnås en begränsning av antalet redovisningspliktiga skattskyldiga till reklamskatt. Vid detta beskattningsalternativ får emellertid även tillämpningsområdet för skatten väsentlig betydelse i fråga om antalet redovisningspliktiga reklamsäljare. Frågan om beskattningsområdets räckvidd behandlas närmare i det följande. Redan här kan

dock nämnas, att utredningen anser att området för en reklamskatt enligt punktskattemodellen bör omfatta press-, film-, trafik- och annan utomhusreklam, reklam i anslutning till deltagande i vissa mässor och utställningar samt trycksaksreklam. Vid en reklamskatt med denna omfattning kan antalet skattskyldiga i fråga om annan reklam än trycksaksreklam beräknas komma att uppgå till i runt tal 400.

Skatten på reklamtrycksaker föranleder skattskyldighet i första hand för tryckeriföretag, men dessutom i viss utsträckning för andra företag inom den grafiska branschen. Antalet tryckerier i landet uppgår till drygt 1 000, häri inräknat tidnings- och tidskriftstryckerier. Utanför den egentliga tryckeribranschen finns dessutom åtskilliga företag som har egen tryckeriutrustning användbar för framställning av eget reklamtryck. Ca 3 500 företag, organisationer m fl i landet disponerar egna kontorsoffsetpressar. Det är ovisst i vilken omfattning tryckerier och övriga företag som har egen tryckeriutrustning framställer reklamtrycksaker. Åtskilliga av de nämnda företagen torde inte alls eller endast i ringa omfattning syssla med reklamtryck. Med hänsyn härtill och till de föreslagna gränsvärdena för redovisningsskyldighet kan det antas att antalet redovisningsskyldiga till reklamskatt enligt punktskattemodellen inte blir större än antalet avgiftsskyldiga till omkostnadsavgift vid ett bottenavdrag om 100 000 kr.

6.5.4 Beskattningsform med hänsyn till beskattningsområdet

Vad gäller frågan om en reklambeskattnings räckvidd är det, som framhållits redan inledningsvis, angeläget att tillse, att vissa reklammedia inte gynnas i förhållande till andra på ett sätt som påverkar konkurrensen mellan olika media. Den bästa garantien häremot är en generell beskattning som därtill träffar olika former av reklam på ett likvärdigt sätt. Inskränkningar i beskattningen bör dock enligt utredningens mening kunna göras, om därmed uppnås mera

betydande skattetekniska fördelar utan att därav följer olägenheter av betydelse i andra hänseenden.

Till begreppet reklam i vidsträckt bemärkelse kan hänföras en mängd olika prestationer eller åtgärder av varierande betydelse. Det förekommer också prestationer som endast delvis är att hänföra till reklam. Det finns ett gränsområde, där det kan föreligga svårigheter att klart och otvetydigt bestämma vad som skulle vara att hänföra till skattepliktig reklam.

Tillämpningsområdet för en reklamskatt enligt punktskattemodell måste begränsas av tekniska skäl. Enligt utredningens mening är detta också möjligt utan att negativa verkningar uppkommer. Det bör således vara möjligt att bortse från sådana former av reklam som beloppsmässigt är av liten betydelse och inte kan anses utgöra ett realistiskt alternativ till skattepliktig reklam. I enlighet härmed anser utredningen att en reklamskatt bör kunna begränsas i första hand till reklam i s k A-media (press-, film- samt trafik- och annan utomhusreklam) och till trycksaksreklam. Därmed skulle beskattningen omfatta sådana former av reklam, där en egentlig konkurrenssituation föreligger. Andra former av reklam bör beskattas endast om så kan ske utan mera väsentliga skattetekniska olägenheter. En beskattning i enlighet härmed kan beräknas täcka reklam som representerar drygt två tredjedelar av den totala uppmätta reklamförbrukningen (jfr avsnitt 6.12 och tabell 6.1). Därvid bör beaktas att i totalsiffran ingår även kostnader för exempelvis reklamundersökningar, ersättning till reklambyråer och PR- och goodwillskapande åtgärder.

Utredningen har haft särskild anledning att överväga om alternativet omkostnadsavgift möjliggör en mera generell reklambeskattning än en reklamskatt enligt punktskattemodell.

Eftersom skyldigheten att erlægga omkostnadsavgift skulle åvila reklamköparna och grundas på bokförda reklamkostnader uppkommer ingen motsvarighet till de omsättningsmässiga skatteförhållanden som måste

beaktas vid en punktskatt. Någon bestämning av det avgiftspliktiga området behöver därför inte ske av sådana skäl. Därmed skulle kunna hävdas, att det inte skulle behöva vidtagas andra inskränkningar i tillämpningsområdet för en omkostnadsavgift än sådana som betingas av särskilda svårigheter att beräkna reklamkostnaderna på ett godtagbart sätt. Svårigheter av detta slag återverkar såväl på de avgiftspliktigas redovisning av avgift som på kontrollen av avgiften. Frågan är därför av väsentlig betydelse.

I den mån reklam inköps i så att säga färdigt skick bör det normalt finnas tillgång till fakturor eller andra verifikationer som erbjuder ett erforderligt underlag för avgiftsredovisningen. Vid en generell avgift skulle emellertid inte under avgiftsplikten falla även kostnader som primärt inte är att hänföra till reklaminköp eller som endast delvis avser reklam. I sådana fall måste efter skälig grund bedömas vad som skall inräknas i avgiftsplikten. Svårigheter kan väntas uppkomma när det gäller att värdera kostnader för material av skilda slag och insatser av egen personal för reklam som utförs i egen regi. Utredningen anser det inte möjligt att vid en omkostnadsavgift av generell räckvidd fånga upp alla kostnader som avser reklam. Kostnader för egen reklamavdelning eller för egen reklaminsats i övrigt torde inte kunna avgiftsbeläggas annat än enligt vissa schabloner.

Utredningen har vid sina överväganden kommit till den slutsatsen, att även en omkostnadsavgift, som omfattar alla former av reklam, skulle vara förenad med alltför stora redovisnings- och kontrollmässiga svårigheter och olägenheter för att kunna omsättas i praktiken. Tillämpningsområdet för en omkostnadsavgift på reklam kan enligt utredningens mening knappast göras mera avsevärt vidsträcktare än området för en punktskatt.

6.5.5 Beskattningsform med avseende på införsel av reklam

Reklampålagan är avsedd att träffa reklam som vänder sig till den svenska marknaden. Likheter i beskattningen kräver därför att även från utlandet kommande reklam som är inriktad på svenska kunder skall beskattas. Beställer svenskt företag för sin verksamhet här i landet reklam i utlandet skall givetvis även denna reklam beskattas, om reklam av samma slag omfattas av beskattningen inom landet. Detsamma bör gälla i fråga om reklam, som utländskt företag använder för den svenska marknaden.

Vid en reklampåлага enligt punktskattealternativet tar tullverket ut skatt för i princip all från utlandet kommande skattepliktig reklam i samband med införseln i samma ordning som gäller för tull och annan införselavgift. Vid en omkostnadsavgift föreligger avgiftsplikt i princip endast vid införsel av reklam när införseln sker av någon som inte är avgiftsskyldig för verksamhet här i landet. Det föreligger enligt utredningens mening risk för att en sådan begränsad avgift vid import skulle medföra praktiska komplikationer för tullverket och därtill kunna leda till ett oberättigat bortfall i avgiftsuttag. Dessa förhållanden talar för att även alternativet omkostnadsavgift bör utformas med ett i princip generellt avgiftsuttag på importen av skattepliktig reklam. En sådan ordning måste då kompletteras med bestämmelser som undanröjer en dubbel avgiftsbeläggning för avgiftsskyldiga som importerar reklam. Detta skulle kunna åstadkommas antingen genom att kostnaderna för sådan reklam inte inräknas i avgiftsunderlaget vid den egna redovisningen av omkostnadsavgift eller också genom rätt till avdrag i denna redovisning för avgift som erlagts till tullverket.

Ytterligare en komplikation tillkommer i importhänseende vid en omkostnadsavgift. Som tidigare nämnts anser utredningen att antalet avgiftsskyldiga måste begränsas till reklambköpare med reklambkostnader över visst gränsvärde och att ett mot detta gränsvärde svarande avgiftsfritt grundavdrag

måste medgivas de avgiftsskyldiga. I det föregående har diskuterats gränsvärden om 60 000 och 100 000 kr för år räknat. Vid en omkostnadsavgift, som erbjuder reklambköpare här i landet avgiftsfrihet för reklam intill visst belopp, synes det nödvändigt att tillförsäkra även utländska företag, som bedriver reklam i Sverige utan att ha någon verksamhet här i landet, en likvärdig avgiftsfrihet. Svårigheter föreligger att åstadkomma detta direkt i anslutning till införseln av reklam. Det synes inte möjligt att lösa frågan på annat sätt än genom restitution i efterhand på grundval av framställningar härom av berörda utländska företag.

Utredningen är medveten om att svårigheter föreligger att upprätthålla en beskattning av importerad reklam. Detta gäller i vissa hänseenden vid båda alternativen. Vad som anförts i närmast föregående stycke utgör dock omständigheter, som enligt utredningens mening talar till förmån för punktskattealternativet.

6.5.6 Utredningens ställningstagande till beskattningsformen

Vad som ovan anförts i skilda hänseenden beträffande de båda beskattningsformerna kan sammanfattas på följande sätt. Med avseende på antalet skattskyldiga, det område som kan inrymmas under beskattningen och de problem som uppstår vid införsel av reklam får de bägge beskattningsformerna anses vara förenade med för- och nackdelar, som om de sammantagna vägs mot varandra, leder fram till att båda alternativen kan bedömas som praktiskt taget likvärdiga. Med avseende på en reklambeskattning som på sikt är avsedd att begagnas som ett aktivt reklampolitiskt medel får alternativet omkostnadsavgift anses ha företräde framför punktskattealternativet. Fördelarna är dock inte sådana att de enligt utredningens mening kan vara direkt utslagsgivande. Valet av beskattningsform måste därför i nuläget bli beroende av praktiska eller mera renodlat skattetekniska förhållanden.

En fördel med punktskattealternativet får

anses vara, att det är en beskattningsform som sedan länge tillämpats i Sverige. Det finns erfarenheter från tillämpningen av denna skatteform, som kan utnyttjas för en reklampåлага enligt punktskattemodell. Detta gäller i fråga om både beskattningsmyndigheter och skattskyldiga. Av väsentlig betydelse är enligt utredningen även, att skattskyldigheten till reklamskatt i redovisningshänseende kan samordnas med samma företags skyldighet att redovisa och erlägga mervärdeskatt. Detta förhållande var av avgörande betydelse vid utformningen av annonsskatten som en omsättningsskatt. Möjligheterna till samordning av redovisningen av reklamskatt med mervärdeskatte-redovisningen erbjuder fördelar även i fråga om skattekontrollen. En utbredd uppfattning är också, att kontrollen av skatt på omsättning är enklare att göra effektiv än kontrollen av en beskattning grundad på olika slag av kostnader.

Beskattningsformen omkostnadsavgift är inte helt okänd i det svenska skatte- och avgiftssystemet. Nu utgående arbetsgivaravgifter utgör en form av omkostnadsavgift. Det rör sig dock här om avgifter på ett mera entydigt avgiftsunderlag. Vad beträffar arbetsgivaravgifterna torde det för övrigt inte ha förelegat något realistiskt alternativ.

Vad nu anförts talar enligt utredningens mening klart till förmån för punktskattealternativet. Som ytterligare skäl härför kan framhållas, att avlösningen av den nu utgående annonsskatten med en mera generell reklampåлага skulle underlättas av att även den senare ges formen av omsättningsskatt. Utredningens slutsats blir därför att övervägande skäl talar för att en reklampåлага i nuläget bör utformas som en omsättningsskatt enligt punktskattemodell. Utformningen i tekniskt hänseende av en sådan reklampåлага behandlas närmare i det följande.

Den granskning som i det föregående har gjorts av de båda beskattningsformerna ger vid handen att var och en av dem från skilda synpunkter är förenade med för- och nackdelar. Mot bakgrund härav förordar majori-

teten, såsom närmare utvecklas i avsnitt 4.7.2 ovan, att valet av beskattningsform bör omprövas efter ca fem år.

6.6 Beskattningsområdet

6.6.1 Allmänna synpunkter

Som tidigare framhållits bör en reklampåлага få en så generell karaktär som möjligt. Särskilt måste beaktas att svenska och utländska uppdragsgivare behandlas lika i största möjliga utsträckning och att med varandra direkt konkurrerande reklammedia får samma behandling i skattesystemet. Pålagan bör vidare vara inriktad på reklamutbudet på den svenska marknaden. Reklam som sker utomlands för att främja svensk export, turism i Sverige eller liknande bör alltså ej beskattas. Reklamskatten bör därför, enligt mönster från indirekt beskattning i övrigt, begränsas till reklam som sker i Sverige för den svenska marknaden. Därvid saknar det i princip betydelse om reklamen sker för inhemskt eller utländskt företags räkning. Sker införsel av reklam som beskattas om den sker inom landet, bör sådan reklam i princip beskattas också vid införseln.

Reklam omfattar vitt skilda aktiviteter. I annat sammanhang har utredningen definierat reklam såsom varje av en identifierbar sändare betald form av presentation via massmedia i syfte att främja försäljningen av varor eller tjänster. Som reklam betraktar utredningen dock även utställningar, demonstrationer av varor eller tjänster, presentgivning och provsmakning samt säljbrev, som med hjälp av datorer adresseras personligt och innehåller vissa personliga data. Förpackningar anses utgöra reklammedia och kan bära reklam men utgör ej reklam.

Även i skattesammanhang krävs en definition av begreppet reklam och, om all reklam inte kommer att beskattas, en bestämning av det skattepliktiga reklamområdet. Det har inom utredningen framstätt som motiverat att beskatta annonsering, affischering, framställning av trycksaker, visning av film,

deltagande i mässor eller utställningar, demonstrationer, utdelning av varuprover m m, som vidtas i syfte att främja avsättning av varor, fastigheter, nyttigheter, rättigheter eller tjänster. Nu angivna skattemässiga reklambegrepp är vidare än den allmänna definition av begreppet reklam som utredningen använder i andra sammanhang. Som framgår av följande avsnitt har dock utredningen funnit skäl att föreslå vissa undantag från eller andra begränsningar av det här angivna beskattningsområdet.

Genom att det skattemässiga reklambegreppet anknyter till ett avsättningsfrämjande syfte kommer beskattningen att omfatta endast meddelanden med kommersiellt ändamål. Detta ändamål kan framstå som helt klart, t ex då ett företag bjuder ut sina produkter till försäljning, eller som något mindre klart, t ex då ett företag endast låter meddela sitt namn. Utredningen anser att ett avsättningsfrämjande syfte föreligger i båda fallen.

Den här föreslagna avgränsningen av det beskattningsbara området medför att icke-kommersiell reklam inte blir beskattad. Detta har särskild betydelse när det gäller reklam, som är införd i eller som utgör tryckt skrift. Sådan icke-kommersiell reklam faller nämligen under bestämmelserna i TF och det kan åtminstone starkt ifrågasättas om en beskattning av tryckfrihetsprivilegierad reklam är förenlig med TF.

Avgörande vid bedömningen om ett reklammeddelande är tryckfrihetsprivilegierat eller inte är meddelandets karaktär eller art. Vem som är sändare (annonsör) saknar i och för sig betydelse. I samstämmighet med vissa uttalanden av justitieministern rörande reklamen och tryckfriheten, gjorda i prop 1970: 57 angående otillbörlig marknadsföring, anser utredningen att reklam i tryckt skrift, som är inriktad på att bibringa allmänheten vissa allmänna värderingar eller påverka dess allmänna beteende i viss riktning, bör betraktas såsom icke-kommersiell reklam i skattehänseende (jfr anf prop s 67).

Om företagare (näringsidkare) i reklamens form tillkännager åsikter eller lämnar upp-

gifter av allmänt intresse, t ex gör ett inlägg i miljövårdsdebatten eller den politiska debatten, faller framställningen under TF. Inte ens om framställningen lämnats i kommersiellt syfte anses den vara av sådan kommersiell art att den faller utanför TF. Försiktigheten bjuder att man även i denna del följer tankegångarna i nyssnämnda proposition (s 67) och undantar framställningar av nu angivet slag från beskattning.

Det kan också förekomma att reklam i tryckt skrift innehåller framställning såväl om rent kommersiella förhållanden som om icke-kommersiella förhållanden. Från tryckfrihetsrättsliga utgångspunkter torde det visserligen vara riktigast att sådana blandade reklammeddelanden undantas från beskattning. Av praktiska skäl synes detta dock ogörligt. En rimlig lösning synes vara att anse blandat reklammeddelande i tryckt skrift beskattningsbart, när detta vid en helhetsbedömning framstår som huvudsakligen inriktat på rent kommersiella förhållanden.

Avsättningsfrämjande syfte ligger bakom även säljerbjudanden från enskilda personer t ex av personligt lösöre. Särskilt när det gäller annonsering, är det förenat med stora svårigheter att tillförlitligt skilja mellan reklam för yrkesmässig säljares räkning och annan reklam. Utredningen har därför funnit nödvändigt att låta även enskilda personers reklam i förut angiven skattemässig mening för personlig egendom omfattas av beskattningen.

Normalt är det säljaren som svarar för säljfrämjande åtgärder. Det är dock inte ovanligt att den som önskar förvärva exempelvis en vara tar initiativet. Genom sin åtgärd får köparen kontakt med säljaren och kan därigenom främja dennes avsättning. Säljerbjudande i t ex annons kan vara kombinerat med köperbjudande, som då bilhandlare erbjuder sig att köpa, sälja eller byta bilar. Det förekommer också att reklammeddelande är utformat så att därav inte framgår om det är fråga om sälj- eller köperbjudande, t ex då ett företag som både säljer och köper endast meddelar sitt namn. Det är enligt utredningens mening motiverat

att även nu avsedda åtgärder inryms under beskattningen och att det sålunda inte bör tillmätas betydelse om initiativet till en transaktion tas av säljare eller köpare.

I begreppet avsättning ligger att det skall vara fråga om transaktion som normalt sker mot vederlag. Gåvotransaktioner bör därför falla utanför beskattningen. Vederlag kan utgå i olika former. Förutom kontant vederlag kan förekomma vederlag i form av vara, tjänst eller annan motprestation. Formen för vederlaget bör sakna betydelse.

Av det anförda framgår att t ex familjeannonser, kungörelser och andra offentliga meddelanden, politiska meddelanden, meddelanden om styrelsesammanträden, ideella förenings sammankomster, gudstjänster m m faller utanför reklambegreppet och därmed också utanför beskattningen. Det är också enligt utredningens mening motiverat att från denna undanta platsannonser, såväl av arbetsgivare som av platssökande.

I det följande beskrivs beskattningsområdet närmare. Olika reklamformer behandlas i den ordning de är upptagna i Internationella Handelskammarens förteckning:

A-media

pressannonsering

filmreklam

trafik- och annan utomhusreklam

reklam i radio

reklam i television

B-media

trycksaker och direktreklam

mässor och utställningar

demonstrationer

varuprover avsedda för konsumenter

gåvor, presentreklam, promotions och dylikt

butik- och återförsäljarmaterial

ersättning till reklambyråer och liknande

kostnader för egen reklamavdelning

PR- och goodwillskapande åtgärder

reklamundersökningar

Utöver ovan nämnda reklammedia enligt Internationella Handelskammarens indelningsschema är följande påverkansfaktorer av intresse i sammanhanget:

förpackningar

butiksskyltning

publicitet

särskilda kostnader för affärsläge, inredning

av försäljningslokal m m

personlig försäljning

6.6.2 Pressannonsering m m

Den nuvarande annonsskatten omfattar all slags annonsering mot vederlag i allmänna nyhetstidningar och i vissa andra periodiska publikationer. Annonseringen svarar för en stor del av den totala reklamvolymen i landet och bör naturligen omfattas av reklamskatten.

Anonsskatten omfattar endast annonsering i periodiska publikationer. Med sådan publikation avses publikation som enligt utgivningsplan kommer ut med minst fyra nummer om året. Med allmän nyhetstidning förstås publikation av dagspresskaraktär som normalt kommer ut med minst ett nummer varje vecka.

Från annonsbeskattning undantas annonser i vissa från mervärdeskatt befriade trycksaker, nämligen medlemsblad, periodisk publikation som väsentligen framstår som organ för sammanslutning med huvudsakligt syfte att verka för religiöst, nykterhetsfrämjande, politiskt, idrottsligt eller försvarsfrämjande ändamål eller att företräda vanföra eller arbetshindrade medlemmar (8 § 6 MF) samt sådana personaltidningar, program eller kataloger som ges ut av någon som inte är skattskyldig till mervärdeskatt (8 § 7 MF).

Utredningen har övervägt att införa motsvarande undantag från reklamskatt för annonser i nu avsedda trycksaker. En allmän beskattning av reklam bör i princip omfatta all sådan annonsering. Detta talar för att undantag inte görs för annonser i några publikationer. Man kan dock inte bortse från att undantaget från mervärdeskatteplikt för medlemsblad och periodiska publikationer av vissa slag till stor del motiverats av att utgivningen i dessa fall har väsentligen ett annat än rent kommersiellt syfte. Det rör sig om organ för föreningar och sammanslut-

ningar med ett mer eller mindre utpräglat ideellt huvudsyfte av visst slag. Undantaget från annonsskatt kan också förklaras med den nära anknytning till mervärdesskattens praktiska och administrativa rutiner som uttryckligen eftersträfvats (prop 1971:28 s 9, SkU 1971:30 s 8). Utredningen har funnit att övervägande skäl talar för att annonser i publikationer som är skattefria enligt 8 § 6 MF undantas även från reklamskatt.

Beträffande de i 8 § 7 MF avsedda personaltidningarna, programmen och katalogerna är situationen en annan. Det undantag från mervärdesskatteplikt som gjorts framstår närmast som praktiskt betingat. Den som inte är skattskyldig till mervärdesskatt och ger ut dylik publikation har inte ansetts böra belastas med redovisning av mervärdesskatt enbart för publikationen, särskilt som denna ofta tillhandahålls utan fullt vederlag. Motsvarande praktiska skäl kan enligt utredningens mening inte åberopas för undantag från reklamskatt. Många publikationer av nu avsett slag är skattepliktiga till mervärdesskatt därför att utgivaren är skattskyldig. Det kan inte anses befogat att vid en generell reklambeskattning göra skillnad mellan publikationer enbart därför att de behandlas olika i mervärdesskattehantering. Utredningen har därför funnit att reklamskatt i princip bör utgå på annonser i publikationer som avses i 8 § 7 MF.

Annonser förekommer även i trycksaker som inte utgör publikationer av de slag som nu berörs. Således finns ofta reklam i lokala telefonkataloger, televerkets kataloger, upplysnings- eller informationsbroschyrer, receptsamlingar m fl trycksaker. Det kan också någon gång förekomma att skönlitterära, dokumentära, vetenskapliga och andra böcker innehåller reklam. I många fall har såväl utgivningen av trycksaken som annonseringen däri en klar och mycket påtaglig kommersiell prägel. Så är fallet med reklamtrycksaker i vilka det kan förekomma annonsering mot vederlag. I vissa fall rör det sig om mycket omfattande och kostnadskrävande annonsering. Anledning saknas att undanta annonsering i sådana trycksaker

från reklamskatt.

Den av utredningen i enlighet med det anförda förordade beskattningen av annonser och den av utredningen i det följande förordade beskattningen av reklamtrycksaker, kan ge upphov till en dubbel beskattning. Trycksaken beskattas vid framställningen och annonserna beskattas hos trycksakens utgivare. En sådan dubbel beskattning kan dock utan svårighet elimineras via beskattningsförfarandet. Det är här fråga om en skattskyldig utgivare av trycksak som påförts reklamskatt vid framställning av trycksaken. Då han redovisar skatt på annonsintäkterna kan han därför göra avdrag för skatten på framställningen av trycksaken. Sådant avdrag bör dock vara begränsat till belopp som svarar mot skatten på annonsintäkterna.

Om annonsering i reklamtrycksaker sker i liten omfattning, kommer utgivaren normalt inte att vara skyldig att redovisa reklamskatt. Utredningen föreslår nämligen som närmare redovisas i det följande en nedre gräns för reklamsäljares redovisningsskyldighet vid en skattepliktig omsättning om 60 000 kr per år.

Annonser i publikation är fria från annonsskatt när annonserna avser verksamhet som utgivaren av publikationen eller trycksaken själv bedriver. Som tidigare nämnts utgår nämligen annonsskatt endast på annonser som tas in mot vederlag.

Annonser i periodisk publikation som avser publikationen som sådan skulle i många fall kunna beskattas med ledning av gällande annonstaxa. Utredningen har dock funnit att sådana annonser, som ofta har karaktär av utfyllnad, s k pluggbitar, på utrymmen som inte har kunnat täckas av betalda annonser och som dessutom framstår mer som redaktionella meddelanden än som reklam i vanlig mening, bör kunna ställas utanför beskattningen. Motsvarande bör gälla i fråga om andra trycksaker än periodiska publikationer. Beträffande renodlade reklamtrycksaker saknas visserligen inte reklamsyfte. Som framgår av ett följande avsnitt inverkar dock förekomsten av reklam

för den egna verksamheten i trycksaken på bedömningen av trycksakens karaktär av reklamtrycksak eller annan trycksak. Utgör trycksaken i sig själv reklamtrycksak bör den beskattas endast som sådan och särskild beskattning inte ske av reklam för utgivarens egen verksamhet.

Från annonsering för utgivarens egen publikation bör skiljas reklam för annan verksamhet som utgivaren bedriver. Det förekommer ofta att den som ger ut publikation också säljer andra varor eller tjänster. Försäljningen sker så gott som undantagslöst i direkt konkurrens med andra företag, som vid annonsering påförs reklamskatt. Reklam av detta slag bör därför i princip beskattas.

Utredningen är medveten om att en sådan bestämmelse om beskattning ibland kan medföra vissa svårigheter vid tillämpningen. Således förekommer det att reklam för en vara sker på sådant sätt att den till formen framstår som del av den redaktionella texten. Beskattningen av sådana annonsinföranden får prövas från fall till fall. I detta avseende torde det vara möjligt för beskattningsmyndigheten att lämna vägledning för de skattskyldiga. Därvid synes man inte kunna rikta väsentliga invändningar mot att beskattningsmyndigheten tillämpar ganska strikta tolkningsprinciper. I tveksamma fall bör det inte föreligga hinder mot beskattning av hela det utrymme som tas upp av meddelandet i fråga. Den praktiska erfarenheten bör dock få visa om den i enlighet härmed förordade tillämpningen av beskattningsreglerna bör ändras. Det kan emellertid betonas, att beskattningen inte bör omfatta i redaktionell text intagna meddelanden som uppenbarligen har ett annat primärt syfte än att främja avsättning av varan i fråga, t ex uppmaning att skaffa bilbälte.

Beskattningen av annonsering bör ta sikte på att det är själva införandet av annons som skall beskattas.

Det förekommer att bilaga följer med trycksak (huvudtrycksak). Utgivare av huvudtrycksak, som ej utgör reklamtrycksak enligt utredningens förslag, t ex tidning, kan av tekniska eller andra skäl låta annons som

tidningen tryckt följa med tidningen som bilaga i stället för att införa den på vanligt sätt i tidningen. I sådana fall bör reklamen i bilagan beskattas på samma sätt som om den var införd i tidningen. Detta innebär att i princip det totala vederlaget för offentliggörandet beskattas.

Tidning eller annan publikation kan ges ut i två eller flera delar utan att det därför är fråga om huvudtrycksak och bilaga. Sådana delar bör betraktas som en publikation.

I andra fall kan tidningsföretag låta trycksak för annans räkning följa med tidningen som bilaga. Sådan bilaga utgörs vanligen av reklamtrycksak. Beskattningen bör i dessa fall omfatta det vederlag som utgår för bilagans offentliggörande. På sådant sätt distribuerad reklamtrycksak har beskattats i sin egenskap av sådan trycksak. Utredningen har övervägt frågan huruvida restitution skall medges för skatt som bilagans beställare erlagt till tryckeriet i den mån han kan visa att han också erlagt skatt till utgivaren. Med hänsyn till att såvitt möjligt samma kostnadslag bör beskattas både i fallet bilaga och i fallet annons samt av praktisk-administrativa skäl har utredningen dock avvisat tanken på restitution. Dubbel beskattning som härigenom uppkommer får alltså accepteras.

Den för vars räkning bilaga till huvudtrycksak framställts, kan tänkas låta annan införa reklam i bilagan mot vederlag. Sådant vederlag bör beskattas hos den som uppbär detta. I den mån denne får erlagga reklamskatt för framställning av bilagan, vilket är fallet när bilagan utgör reklamtrycksak, bör skatten på vederlaget få avräknas från skatten på bilagan på samma sätt som föreslås beträffande reklamtrycksaker i övrigt.

Samdistribution av reklamtrycksaker sker i viss utsträckning för flera företags räkning. I vissa fall kan trycksakerna framstå som huvudtrycksak och bilaga, i andra fall är det närmast fråga om likvärdiga trycksaker. I sistnämnda fall bör beskattning ske av varje trycksak för sig enligt reglerna för beskattning av reklamtrycksak.

Om utgivare av trycksak gör reklam i

bilaga till huvudtrycksaken bör, i enlighet med vad utredningen tidigare uttalat, reklamerna i bilagan ej beskattas när den avser huvudtrycksaken som sådan. Avser reklamen däremot inte huvudtrycksaken bör beskattning ske. I övrigt bör bilagor från beskattningssynpunkt behandlas på samma sätt som trycksaker i allmänhet (avsnitt 6.6.6).

6.6.3. Filmreklam

Filmreklam förekommer i stort sett i två former, dels som förprogram till spelfilm, dels som separat program. Filmreklamen bör omfattas av en så långt möjligt generell reklamskatt. Det ligger närmast till hands att liksom vid pressannonsering lägga beskattningen på reklammeddelandet, dvs visningen av filmen.

Som inledning till och avslutning på visning av reklamfilm brukar reklamfilmföretaget normalt lämna vissa meddelanden angående sin verksamhet. Dessa meddelanden är i princip av samma natur som tex reklam i tidning för tidningen som sådan. I analogi med vad som föreslagits i fråga om sådan annonsering bör reklamfilmmeddelanden av denna karaktär vara skattefria. Detsamma bör gälla sådan reklam på biograf genom visning av utdrag ur kommande program på biografen eller på annan biograf med samma innehavare.

Vad utredningen uttalat angående filmreklam bör äga motsvarande tillämpning på teaterreklam, dvs sådan reklam i form av ljusbilder, film eller dylikt som visas före eller efter föreställningen eller i paus.

6.6.4 Trafikreklam och annan utomhusreklam

Utomhusreklam sker i väsentlig utsträckning genom affischering. Reklamen förekommer på särskilt iordningställda affischpelare eller affischtavlor, på fastigheter, i offentliga lokaler, i trafikmedel, utomhusanläggningar för idrotts-, sport- eller andra tävlingar och på liknande ställen. Till utomhusreklam bör också räknas reklam i sk ljustidning samt i

form av ljusskylt och flygreklam. Hit hör också reklam som görs utomhus med hjälp av högtalaranläggning eller eljest genom spridning av ljud.

Utomhusreklam bör i princip ingå i beskattningsområdet. I likhet med vad som förordats i fråga om pressannonsering och filmreklam anser utredningen att det är offentliggörandet av reklammeddelande som bör beskattas. Detta innebär, att beskattningen träffar upplåtelse av plats för uppsättning av affisch under det att affischen som sådan inte beskattas. Affischeringsföretag som tex i brist på uppdrag sätter upp affischer om det egna företaget på sina affischeringsplatser bör inte beskattas för det utrymme som tagits i anspråk härför.

Utredningen har övervägt beskattning även av ljusskyltar, andra skyltar och liknande.

De flesta skyltar som avser en kommersiell verksamhet är tillkomna i avsättningsfrämjande syfte. Det kan med hänsyn härtill te sig naturligt att låta reklambeskattningen omfatta även skyltar. En sådan beskattning torde få utformas som en skatt på det vederlag som utgår för rätten att sätta upp och bibehålla skylt på viss plats. Om särskilt vederlag inte utgår, tex därför att skylt sätts upp på egen fastighet, skulle beskattningsvärdet få beräknas enligt skälig grund.

Skyltar som förekommer i anslutning till visst företags butikslokal, kontor, byggnadsplats eller liknande konkurrerar normalt inte med annan utomhusreklam. Dessa skyltar framstår väsentligen som ett medel att upplysa om var företaget finns. En beskattning av dem skulle medföra praktiska olägenheter bl a med hänsyn till det stora antalet skyltar. Utredningen föreslår därför att skyltar av nu angivet slag ej beskattas.

När det gäller skyltar av annat slag, tex skyltar som placeras på husfasader, längs vägar eller på andra platser (egentlig skyltreklam) som saknar ett direkt lokalt samband med verksamheten föreligger också vissa praktiska svårigheter med en beskattning. Man kan dock här inte bortse från att skyltar av detta slag konkurrerar med annan

utomhusreklam. Dessutom är antalet skyltar här förhållandevis litet. Det torde i och för sig vara svårt att beskatta egentlig skyltreklam på sådant sätt att man uppnår en skatteeffekt som är likvärdig med övrig reklambeskattning. Beskattning av egentlig skyltreklam enligt nyss angivna riktlinjer torde dock medföra väsentligt mindre risk för snedvridning av mediakonkurrensen än vad en underlåtten beskattning skulle göra. Utredningen förordar därför att upplåtelse av utrymme för egentlig skyltreklam beskattas.

Beträffande trafikreklam, d v s reklam-meddelanden i järnvägs- eller tunnelbanevagnar, spårvagnar, bussar, flygplan, fartyg eller taxibilar, kan vad utredningen tidigare anfört på tal om affischering äga motsvarande tillämpning. Reklam i trafikmedel som avser detta bör därvid inte beskattas.

Till utomhusreklam kan här även räknas reklam i lokaler av olika slag, t ex butikskolor, idrottsarenor, stationsbyggnader, flyghallar eller tunnelbanestationer. Reklamen sker så gott som uteslutande genom affisivering. Även denna reklam bör enligt utredningens mening beskattas. Beskattningen bör träffa upplåtelse av utrymme för affisivering. I anslutning till vad som tidigare uttalats bör beskattning ej ske när reklamen avser verksamhet som bedrivs på platsen eller varor som säljs där. En butiksinnehavare som mot vederlag låter leverantör sätta upp affischer i butiken bör alltså ej beskattas för detta när affischen endast innehåller reklam för varor som säljs i butiken. Inte heller skall beskattning ske t ex då SJ i stationsbyggnader gör reklam för tågresor.

Beskattningen bör i förekommande fall ske oberoende av om vederlag utgår eller ej så snart reklamen görs på utrymme som är avsett att användas för reklamändamål. När det gäller affisivering som inte har karaktär av reklam i egentlig mening, t ex då en butiksinnehavare tillfälligtvis låter en idrottsförening sätta upp affischer i butiken utan vederlag, bör dock beskattning inte ske.

Flygreklam och reklam genom spridande av ljud (högtalarreklam) bör enligt utred-

ningens mening beskattas. Flygreklam kan förekomma i form av bogsering av reklam-meddelande och s k skywriting. I båda fallen bör beskattningen gälla spridandet, d v s flygföretagets prestation. I fråga om högtalarreklam betraktas såsom skattepliktig den reklam som sker på allmän plats e dyl. Högtalarreklam inom en lokal som avser något som tillhandahålls där bör inte beskattas.

6.6.5 Reklam i radio och television

Frågan om reklam skall få förekomma i radio- eller televisionssändningar övervägs av utredningen. Resultatet av prövningen kommer att redovisas i utredningens betänkande Reklam III. I samband därmed avser utredningen att, om så erfordras på grund av utredningens ställningstagande, behandla frågan om beskattning av sådan reklam.

6.6.6 Trycksaker och direktreklam

En icke oväsentlig del av reklamvolymen i Sverige utgörs av trycksaksreklam. Denna omfattar en mängd olika typer av trycksaker. Vissa är påkostade och framställda i stora upplagor, t ex postorderkataloger, medan andra är av mer oansenlig karaktär, t ex tryckta meddelanden som riktar sig till hushåll inom ett bostadsområde. Även sätten att sprida trycksaker av detta slag är många. Mycken trycksaksreklam sprids såsom direktreklam, t ex genom postbefordran. Spridning sker också genom handeln, t ex i butiker. Även utdelning utomhus till presumtiva kunder förekommer.

Utredningen finner att en reklamskatt bör omfatta reklamtrycksaker i allmänhet, däribland sådana som sprids såsom direktreklam. I det följande redovisas utredningens ställningstagande till beskattningen av trycksaker. Frågan behandlas utförligare i en inom utredningen upprättad promemoria (departementsstencil U 1972:2).

Beskattningen av annonser i trycksak som har karaktär av publikation har behandlats i avsnitt 6.6.2. Även beskattningen av annon-

ser i vissa andra trycksaker har därvid berörts. Däremot har inte närmare berörts vad som bör avses med trycksak och inte heller gränsdragningen mellan reklamtrycksaker och övriga trycksaker.

Begreppet trycksak (tryckalster) används i tryckfrihetsförordningen, allmänna poststadgan och tulltaxan. Begreppet har inte alldeles samma innebörd i dessa författningar. Den snävaste definitionen återfinns i tryckfrihetsförordningen, enligt vilken skrift anses som tryckt endast om den framställts i tryckpress. Härigenom faller utanför trycksaksbegreppet sådana skrifter som mångfaldigas genom stencilering, ljuskopiering, fotokopiering och liknande förfaranden. Dessa omfattas däremot av tulltaxans och i viss mån av poststadgans trycksaksdefinition. Utredningen finner att tryckfrihetsförordningens definition kan ge en skattetekniskt lämplig avgränsning av det skattepliktiga området och förordar att den får bilda utgångspunkt för definitionen vid beskattningen. Som trycksak bör dock även betraktas alster som framställs genom screentryckmetod, eftersom denna metod får anses likvärdig med tryckpressförfarande, vilket kommer till uttryck bl a i konkurrensammanhang.

Poststadgan och tulltaxan innehåller en på olika sätt formulerad begränsning av trycksaksområdet. I båda fallen är avsikten att man som trycksak skall betrakta endast vara för vilken trycket är det väsentliga. Härigenom faller t ex brevpapper, förpackningar och etiketter avsedda att fästas på varan eller förpackningen utanför trycksaksbegreppet. Den angivna begränsningen får anses väl motiverad även från skattesynpunkt.

Utredningen anser det nödvändigt, att begreppet reklamtrycksak avgränsas så att därifrån skiljs bort dels trycksaker som primärt ges ut i annat syfte än att främja avsättningen av andra varor eller dylikt (t ex flertalet böcker och tidningar), dels trycksaker som visserligen kan sägas utgöra hjälpmedel i kommersiell verksamhet, men som inte har reklamkaraktär.

Med reklamtrycksak bör avses trycksak

som primärt ges ut för att främja avsättning av varor, tjänster etc. Vissa trycksaker har endast medelbart ett avsättningsfrämjande syfte. Om de i endast ringa mån innehåller säljargumentering bör de ej betraktas som reklamtrycksaker. Trycksaker av sistnämnda slag anges i anvisningarna till 3 § i författningsförslaget till vilka hänvisas. Skälen till undantaget för dessa trycksaker är att de visserligen står ganska nära de skattepliktiga reklamtrycksakerna men att de skiljer sig från dessa genom att säljargumentering normalt saknas i dem. Intas sådan argumentering bör de betraktas som skattepliktiga. Det bör dock vara möjligt att ange namn på eller symbol för det företag, som låtit framställa trycksaken, liksom också att återge varumärke eller att rent tekniskt avbilda produkt eller att lämna motsvarande beskrivning av företag eller produkt utan att trycksaken blir skattepliktig.

Som exempel på tillämpningen av de föreslagna reglerna kan nämnas följande.

En prislista som inte innehåller säljargumentering bör vara skattefri. Om säljargumentering, som är mer än ringa, införs i en egenannons eller på annat sätt i prislistan, blir denna skattepliktig som reklamtrycksak.

Ett särtryck av en vetenskaplig, teknisk etc rapport, som berör ett företags produkter och som i avsättningsfrämjande syfte sprids av företag, bör också vara skattefritt. Om säljargumentering, som är mer än ringa, införs i en egenannons eller på annat sätt i särtrycket, blir detta skattepliktigt som reklamtrycksak.

Om däremot prislista eller särtryck även inbegripet egenannonser i endast ringa mån innehåller säljargumentering, bör skatteplikt inte föreligga.

Utanför reklamtrycksaksbegreppet bör, som tidigare antytts, falla alla trycksaker som väsentligen har annat syfte än att främja avsättning av varor o dyl. I den mån reklam förekommer i sådana trycksaker beskattas denna på samma sätt som annonser. Innehåller en trycksak däremot så omfattande annonsering att denna framstår som det egentliga syftet med utgivningen av trycksak

ken, bör denna betraktas som skattepliktig reklamtrycksak. Mindre omfattande reklam bör däremot inte förändra trycksakens karaktär.

Reklam för trycksaksutgivarens egna eller honom närstående företags varor etc (egenreklam) erbjuder speciella problem. När det gäller reklam i periodiska publikationer av olika slag och andra trycksaker som inte utgör reklamtrycksaker har tidigare angetts att beskattning inte bör ske när det är fråga om reklam för publikationer eller likande. Sådan reklam bör dock vid tillämpningen av de kriterier som skiljer reklamtrycksaker från övriga trycksaker anses utgöra del av den trycksak i vilken den förekommer. Detta innebär att om trycksaken, inbegripet egenreklam, väsentligen har ett annat syfte än att främja avsättningen av varor etc, blir den inte skattepliktig som reklamtrycksak. Härmed undantas t ex en bok med vetenskapligt, skönlitterärt etc innehåll, även om boken innehåller viss egenannonsering för det företag som givit ut boken. Om däremot egenannonserna intar en sådan plats att det avsättningsfrämjande syftet kommer att dominera trycksaken som helhet, blir den skattepliktig som reklamtrycksak.

Den som ger ut reklamtrycksak kan för egen räkning låta bilaga följa med trycksaken. Är bilagan i sig själv en reklamtrycksak bör den beskattas endast i denna sin egenkap. I annat fall bör beskattning ej ske.

Om den som ger ut reklamtrycksak låter bilaga med reklam för annat företag följa med trycksaken bör det vederlag utgivaren betingar sig för distributionen beskattas. I likhet med vad utredningen tidigare under 6.6.2 anført i fråga om reklamtrycksak kommer skatt att utgå både på produktionskostnaderna för bilagan i dess egenskap av reklamtrycksak och på offentliggörandet (distributionen) av bilagan. Detta kan i vissa fall leda till en dubbel beskattning.

Utredningen tänker sig att utomhusreklam inbegripet trafikreklam skall beskattas hos mediaföretagen men butiksreklam i form av trycksak hos tryckerierna. Det är emellertid inte alltid möjligt för tryckeriet att avgöra

huruvida viss trycksak är avsedd att användas för trafikreklam eller för butiksreklam eller för bådadara.

I fråga om sådana trycksaker, som med hänsyn till format och andra kännetecken uppenbarligen är avsedda att användas enbart som utomhusreklam skall offentliggörandet beskattas och inte trycksakens framställning vid tryckeriet. I fall då andra användningssätt också är möjliga måste trycksaken däremot beskattas hos tryckeriet som reklamtrycksak.

Utredningen är medveten om att vissa affischer kan bli beskattade både hos tryckeriet och hos mediaföretaget. Utredningen har därför övervägt huruvida restitution skall medges för skatt som beställaren erlagt till tryckeriet om han kan visa att han erlagt skatt också till mediaföretaget. Eftersom produktionskostnaderna grovt kan uppskattas till i genomsnitt 20 % av totalkostnaderna för utomhusreklam, torde diskriminerings effekterna av en dubbelbeskattning bli små. Utredningen har därför och av praktiskt administrativa skäl avvisat tanken på restitution i nu nämnda fall.

6.6.6.1 Postorderreklam

Utredningen har haft särskild anledning att uppmärksamma effekterna av en generell reklamskatt för postorderföretagens del. Trycksaksreklamen svarar nämligen för en ovanligt stor andel av dessa företags marknadsföringskostnader. Enligt de av utredningen föreslagna reglerna för beskattning av reklamtrycksaker kommer visserligen postorderkatalog, som endast i ringa mån innehåller säljargumentering, att vara helt undantagen från reklamskatt. Postorderkataloger innehåller i regel säljargumentering i mer än ringa mån. Enligt de av utredningen föreslagna allmänna reglerna om beskattning av trycksaksreklam skulle postorderkatalogerna beskattas som reklamtrycksaker, om företagen inte utmönstrar säljargumenteringen från katalogerna.

Utmärkande för försäljningsformen postorder är

- att försäljningserbjudandet sker via trycksak eller annons, utan besökskontakt mellan säljare och köpare,
- att ordergivning sker per post eller per telefon, utan besökskontakt mellan säljare och köpare,
- att varuleveransen sker per post, per järnväg eller med annat transportmedel till av köparen uppgiven adress,
- att försäljningen sker i konkurrens med butiker som har möjlighet att exponera varor.

Med postorderförsäljning avses här detaljhandel som uppfyller samtliga dessa kriterier.

Postorderförsäljning bedrivs dels av särskilda postorderföretag som huvudsakligen eller enbart sysslar med postorderförsäljning, dels också som komplement till butiksförsäljning.

Det fanns 1970 enligt statistiska centralbyråns företagsstatistik 306 "försäljningsställen" som huvudsakligen bedrev postorderhandel. Av dessa hade 200 en omsättning under 0,5 milj kr, 78 en omsättning mellan 0,5 och 2 milj kr, 19 en omsättning mellan 2 och 10 milj kr och 9 en omsättning över 10 milj kr. Den sammanlagda omsättningen var 429 milj kr.

Sex utpräglade postorderföretag deltog i den undersökning av företagens reklamkostnader 1967, vilken statistiska centralbyrån, SCB, och Industriens Utredningsinstitut, IUI, genomfört på reklamutredningens uppdrag. Deras genomsnittliga reklamintensitet var 11,7 %, varav trycksaksreklam 11,1 % och övriga reklamformer 0,6 %.

Om det i SCB-IUI-undersökningen redovisade genomsnittet är representativt för alla de postorderföretag som ingår i SCB:s statistik skulle alltså postorderföretagens kostnader för trycksaksreklam vara av storleksordningen 50 milj kr. Härtill kommer kostnader hos företag som endast i mindre utsträckning bedriver postorderförsäljning.

Materialet från SCB-IUI-undersökningen ger också möjlighet till jämförelser med andra distributionsformer. Den genomsnittliga reklamintensiteten i detaljhandeln (exklusive postorderföretagen) var 0,9 %. Om man

bortser från livsmedel, som sällan säljs per postorder, och istället väljer ut varugrupperna beklädnad, bostättning och fritidsvaror (exklusive varuhus och postorderföretag), utgjorde den genomsnittliga reklamintensiteten i detaljhandelsledet 2,0 %.

Ingen annan försäljningsform uppvisar så stor avvikelse från genomsnittet som postorderförsäljningen. Ger man den genomsnittliga reklamintensiteten i detaljhandelsledet för de nämnda varugrupperna indextalet 100, får postorderföretagens reklamintensitet inklusive trycksaker indextalet 580 och exklusive trycksaker indextalet 30. Postorderföretagens reklamkostnader är alltså klart koncentrerade till trycksaker och överstiger markant reklamkostnaderna vid andra försäljningsformer.

Utredningen föreslår särskilda bestämmelser om reklamskatt för postorderföretagens kataloger. En väsentlig del av reklamkostnaderna vid postorderförsäljning får anses utgöra postorderföretagens motsvarighet till lokalkostnaderna vid butiksförsäljning. Eftersom utredningen i det följande föreslår att butiksexponering av varor och exponering i skyltfönster inte skall beskattas, ter det sig rimligt att företag, som konkurrerar med butikshandeln, inte beskattas för reklam som motsvarar butikshandelns varuexponering.

Sortimentets bredd och omsättningens storlek varierar starkt mellan olika postorderföretag. Det förekommer att någon köper upp ett parti av en enstaka artikel och gör en trycksak om denna. Men det förekommer också att postorderföretagets trycksak upp-tar ett sortiment som fullt ut motsvarar sortimentet i ett varuhus. De trycksaker som används vid postorderförsäljning varierar från enkla reklamappar till omfångsrika och påkostade kataloger.

Med hänsyn till huvudmotiveringen anser utredningen att skattereduktion bör kunna komma i fråga endast för sådana trycksaker som verkligen i konkreta konkurrenssituationer ersätter den fysiska exponeringen av varor vid butiksförsäljning. För att skattereduktion skall komma i fråga måste därför krävas

att trycksaken används vid postorderförsäljning,
att trycksaken presenterar säljarens hela eller så gott som hela sortiment av varor samt
att sortimentet har en sådan bredd och stabilitet över tiden att en butik som för enbart detta sortiment skulle kunna öppnas, d v s motsvarar normalt butiks-sortiment i branschen.

Trycksaker som uppfyller ovanstående grundvillkor kallas i det följande postorderkataloger.

Skattereduktionen för postorderkataloger bör som redan antytts motsvara fullständig skattebefrielse för den del av postorderföretagens katalogkostnader som ersätter kostnaderna för butiks- och skyltfönstrexponering av varor vid andra distributionsformer. Att beräkna denna del möter dock mycket stora svårigheter. Någon jämförande analys av kostnadsstrukturen vid postorderförsäljning och butiksförsäljning av likartade varor har veterligen inte gjorts. Det är därför inte känt hur lokalkostnaderna för postorderföretagen förhåller sig till motsvarande kostnader för butiker som erbjuder ett likartat sortiment. På grund av bristen på empiriskt material måste skattereduktionens omfattning grundas på en allmän skälighetsbedömning.

Vid kombinerad butiks- och postorderförsäljning kan katalogen från säljarsynpunkt sägas ha en dubbel uppgift, nämligen dels att få till stånd postorderförsäljning, dels att förmå konsumenter att besöka butiken. Gränsfall kan uppkomma då bara vissa kriterier på postorderförsäljning är uppfyllda. Vissa postorderköpare kan t ex ha nåtts av säljerbjudandet vid besök i butiken men valt postbefordran för beordring och leverans. Vissa butiksköpare kan ha nåtts av säljerbjudandet enbart via katalog men valt att beordra och avhämta varan vid besök i butiken.

Efftersom det är omöjligt att veta hur i de särskilda fallen köparna nåtts av säljerbjudandet, måste i praktiken formerna för ordergivning och leverans bli avgörande för om postorderförsäljning kan anses föreligga.

Det torde ej heller vara möjligt att avgöra hur stor del av upplagan för en viss katalog som fyller den ena eller den andra uppgiften. I praktiken får man se till hur stor del av företagets omsättning som faller på postorderförsäljning respektive butiksförsäljning.

Utredningen föreslår att nedsättning av skatt på postorderkatalog skall kunna ske med 70 % av beloppet av skatten på katalogen. Om företagets omsättning av varor som presenteras i katalogen till minst hälften hänför sig till postorderförsäljningen får nedsättningen beräknas på hela skattens belopp. Är andelen postorderförsäljning lägre än nu angivits, bör nedsättningen beräknas endast på den del av skatten, som motsvarar postorderförsäljningens andel av hela omsättningen. Nedsättning bör inte kunna komma i fråga om postorderförsäljningens andel av omsättningen understiger 10 %. För större företag med relativt liten andel postorderförsäljning bör dock nedsättning proportionsvis kunna medges, om omsättningen på postorderförsäljning uppgår till minst 5 milj kr per år.

6.6.6.2 Beskattningsvärdet

Såvitt gäller pressannonsering samt film-, trafik- och annan utomhusreklam, tänkes beskattningen avse själva meddelandet. Hän-syn skall alltså där inte tas till produktion eller framställning av material avsett för offentliggörande.

I fråga om reklamtrycksaker har utredningen haft anledning att särskilt överväga om distributionen och offentliggörandet eller framställningen av trycksaken bör beskattas. Därvid har utredningen konstaterat att det skulle uppstå svårigheter att beskatta trycksaksdistributionen. Distributionsföretagen skulle bli på grund av tidspress få svårigheter att tillämpa skattebestämmelserna. Svårigheterna skulle i stor utsträckning falla på postverket vars intagningsrutiner måste bli mera komplicerade. Vidare sker inte all distribution av reklamtrycksaker genom distributionsföretag utan på annat sätt t ex av beställarens försäljare eller åter-

försäljare. Utanför beskattningen skulle alltså falla bl a all tryckt butiksreklam och sk sales promotion-material. Om distributionskostnaderna beskattades skulle inte en med annonsbeskattningen likvärdig nivå uppnås för trycksakerna utan något slags uppskrivning av distributionskostnaderna. Detta skulle emellertid i sin tur gynna obeskattade distributionsmetoder och därigenom verka diskriminerande mot distributionsföretagen. Därtill kommer att distributionskostnaderna varierar dels med vikt (enligt vissa grova viktklasser), dels med den hastighet varmed trycksaken önskas befordrad, dels med graden av selektivitet i utsändandet (bl a adresseringskostnad). Dessa variabler samvarierar inte alls eller endast delvis med produktionskostnader som täcks av annonsbeskattningen. Även på denna grund skulle distributionskostnaderna behöva skrivas upp. Detta skulle gynna påkostade men missgynna enkla reklamtrycksaker.

Enligt utredningens mening kan en beskattning av reklamtrycksaker inte bygga på distributionskostnaderna. Beskattningen får i stället utformas som en skatt på framställning av trycksaker avsedda för reklamändamål. Den närmare utformningen av en sådan beskattning av reklamtrycksaker redovisas i avsnitt 6.8.

För kontrollen av skattebestämmelsernas tillämpning har utredningen övervägt att föreslå skyldighet för de skattskyldiga att under viss tid förvara trycksaker och att förse framställda trycksaker med uppgift om trycksakens karaktär av skattepliktig eller skattefri.

Enligt tryckfrihetsförordningen har tryckeri skyldighet att under ett år förvara och på polismyndighets begäran för granskning tillhandahålla ett exemplar av alla tryckalster som utgått från tryckeriet. I denna skyldighet har inte gjorts något undantag för bild- eller tillfällighetstryck, vilket sålunda även skall förvaras. Utredningen har funnit dessa bestämmelser otillräckliga i två avseenden. Dels omfattas inte screenföretag av bestämmelserna, dels synes ett år utgöra en för kort

förvaringstid från här avsedd kontrollsynpunkt. Utredningen har vid avvägning av den belastning en utsträckt förvaringstid skulle medföra för tryckerierna och de krav som kontrollbehovet ställer funnit att förvaringstiden bör sättas till två år. Härigenom ökas kontrollmöjligheterna i viss omfattning utan att tryckerierna oskäligt betungas med att förvara trycksakerna.

Det finns skäl som talar för att skattepliktiga trycksaker bör förse med beteckning som visar att den skattskyldige bedömt dessa vara skattepliktiga. Kontrollen skulle underlättas om tryckeriets bedömning på detta sätt blev offentlig. Häremot står att de skattskyldiga skulle åsamkas besvär och vissa kostnader om reklamtrycksaker måste förse med särskild beteckning. Vid import av trycksaker uppkommer svårigheter att förse dessa med beteckning. Vid en samlad bedömning finner utredningen att de skattskyldiga för närvarande inte bör åläggas att förse skattepliktiga trycksaker med beteckning av nu aktuellt slag. Om behov av kontrollmöjligheter utöver de föreslagna senare skulle visa sig föreligga, kan frågan på nytt väckas av beskattningsmyndigheten.

6.6.7 Mässor och utställningar

Någon klar och entydig definition av vad som avses med begreppen mässor och utställningar synes inte föreligga. Man kan betrakta mässor och utställningar antingen som en länk mellan försäljning och reklam eller som ett utökat reklamprogram med i vissa fall element av försäljning.

För utredningen har det varit angeläget att vid övervägandena utgå från en så vid definition som möjligt, dvs att ta med alla typer av arrangemang, som inte kan betraktas som normala försäljningsställen och därefter avgöra i vilken utsträckning beskattning bör ske.

Utredningen anser att man bör skilja mellan arrangemang med kort varaktighet och permanenta arrangemang. Vidare bör hänsyn tas till om försäljning förekommer, om åtgärden riktar sig till allmänheten eller

en sluten krets av personer och om åtgärden riktar sig till svensk eller internationell publik.

Permanent utställningar för ett eller flera företag förekommer i stor utsträckning, ibland i ett företags egna lokaler, i andra fall i särskild förhyrd lokal. Ofta förekommer försäljning på dessa utställningar. Enligt utredningens mening bör beskattningsfrågan inte vara beroende av om permanent utställning sker i egen lokal eller i annan lokal. Med hänsyn till att det inte synes möjligt att beskatta utställningar i egna lokaler bör permanenta utställningar lämnas utanför beskattningen.

Tillfälliga mässor och utställningar på vilka utställare bedriver försäljning av utställda alster kan närmast jämföras med tillfälliga försäljningsställen och bör ej beskattas. Sker sådan försäljning inte alls eller i begränsad omfattning bör, med hänsyn till utredningens allmänna utgångspunkter för beskattningen, reklam på sådana mässor och utställningar anses vara skattepliktig.

Om en mässa eller utställning riktar sig till så gott som uteslutande internationell publik bör den — eftersom beskattningen skall omfatta åtgärder riktade mot den svenska marknaden — inte beskattas. Fråga om skattefrihet i dylika situationer bör prövas från fall till fall av riksskatteverket.

Mässa eller utställning som arrangeras i anslutning till föreningsmöte, kongress, konferens eller liknande och som ej är öppen för allmänheten bör ej omfattas av beskattningen.

Beskattningen av icke permanenta mässor och utställningar bör utformas som en skatt på upplåtet utrymme, den s k monterhyran. Skattskyldigheten bör åvila arrangören. Som arrangör bör den anses, som uppbär monterhyrorna från utställarna.

6.6.8 Demonstrationer

Stora svårigheter föreligger att avgöra vad som är en demonstration och vad som är ett mera normalt förevisande av en produkt. I det fall demonstration sker med anlitande av

särskilt företag som mot ersättning demonstrerar produkter skulle en beskattning i och för sig kunna ske. I andra fall däremot, t ex när demonstrationen sköts av personal, som är anställd hos tillverkaren, grossisten eller återförsäljaren och där ersättningen, i den mån sådan utgår, kan delas mellan flera företag eller ingå i prissättningen för de demonstrerade produkterna blir en beskattning mycket besvärlig att genomföra. Utredningen har därför funnit att demonstrationer av produkter bör ställas utanför beskattningen. Undantaget torde inte medföra några negativa effekter på möjligheterna att uppnå syftet med beskattningen av reklamen eller på beskattningens neutralitet.

6.6.9 Varuprover, avsedda för konsumenter

Varuprover som lämnas till konsumenter utan vederlag kan betraktas som en form av reklam. I många fall framgår inte av varuprovets utseende eller utformning att provet är avsett för reklamändamål. Redan denna omständighet gör det svårt att genomföra en beskattning i någon form av sådana varuprover. Det skulle även vara svårt att bestämma det värde på vilket pålagan skall beräknas. Även om det i och för sig skulle vara önskvärt att reklam i form av varuprover beskattas, får svårigheterna att genomföra en sådan beskattning bedömas så stora, att en beskattning inte bör ske.

6.6.10 Gåvor och presentreklam

Presentreklam är ett mycket heterogent område, där det i betydande utsträckning förekommer varor som inte i sig själva ger uttryck för ett reklamsyfte. Det förekommer också att varor, som klart kan sägas ha ett reklamsyfte säljs i den allmänna handeln som en vanlig omsättningsvara.

Det bör nämnas att sådana gåvor, om de över huvud skall vara avdragsgilla vid inkomsttaxeringen, skall kunna betraktas som representation. Praxis synes i detta avseende vara restriktiv. Det kan bl a därför antas att gåvoreklam är av förhållandevis liten bety-

delse.

Enligt utredningens uppfattning skulle det vara förenat med stora praktiska svårigheter att åstadkomma en reklambeskattning på detta område. På sin höjd skulle det kunna vara möjligt att åstadkomma en beskattning begränsad till sådana varor som tveklöst kan bedömas som anskaffade i reklamsyfte. När det gäller presentreklam bör beaktas, att beskattning av denna skulle medföra skattskyldighet för företag som huvudsakligen står utanför den egentliga reklambranschen och som därmed också väsentligen bedriver verksamhet utanför reklamskattens tillämpningsområde. Detta förhållande innebär särskilda praktiska komplikationer.

Varor, avsedda att användas för reklam, kan säljas inom landet eller införas till landet utan att ha karaktär av reklamvaror. De förses därefter med reklamtext och delas ut i reklamsyfte. Så är ofta fallet med textfickalmanackor som efter inköpet eller införseln förses med företagsnamn eller annan text i reklamsyfte. Det är inte möjligt att ta ut reklamskatt på sådana varor innan de fått karaktär av reklamvaror. Att beskatta endast påförande av namn e dyl på varan skulle inte medföra en adekvat beskattning. I stället skulle få övervägas att beskatta användandet av de med reklamtext försedda varorna, d v s en form av uttagsbeskattning. Därvid skulle det föreligga betydande svårigheter att bestämma beskattningsvärdet, framförallt i de fall varan inkommit från utlandet eller försetts med reklamtext av det företag för vars räkning reklamen sprids. Av anförda skäl bör reklam som här avses ställas utanför beskattningen.

6.6.11 Butiks- och återförsäljarmaterial

I annat sammanhang har utredningen förordat att affischering och ljudåtergivning beskattas för offentliggörandet. Detta gäller även om sådan reklam görs i butikslokal, när reklamen avser annat än sådant som tillhandahålls i lokalen. Vidare har uttalats att beskattning bör ske av framställningen av affischer och andra reklamtrycksaker, som

förekommer eller delas ut i en butikslokal. I fråga om demonstrationer och utlämnande av varuprover eller gåvor har föreslagits att dessa åtgärder bör ställas utanför beskattningen.

I detta avsnitt däremot behandlas frågan om beskattning av material, som används vid butiksreklam eller av återförsäljare och som inte är att hänföra till sådan reklam som berörts i det föregående. Kundernas uppmärksamhet på de produkter eller tjänster som erbjuds kan väckas genom butiksarrangemang av skilda slag. Så kan textsärskilda stånd byggas upp och miljöer eller landskap arrangeras. Vidare kan varorna exponeras i skyltfönster. Därvid kan användas dekorationsmaterial, virke, papp m m, som i detta sammanhang alltså används för reklamändamål. Beskattning av sådant material skulle ske hos den som tillhandahåller materialet. En sådan beskattning ter sig mycket svår att upprätthålla och kontrollera, eftersom det inte gäller varor som vid omsättningstillfället framstår som avsedda för reklamändamål. Liknande svårigheter skulle uppstå vid beskattning hos den som använder materialet för reklamändamål genom en skatt på eget uttag. Utredningen har därför funnit, att här avsett material för butiksreklam bör ställas utanför beskattningen. Motsvarande bör gälla även för återförsäljarmaterial.

6.6.12 Lämnade reklambidrag

Beskattning av reklam sker genom att den som köpt reklam får betala skatt på bruttokostnaden för reklamen. Något behov av att därutöver beskatta reklambidrag hos bidragsgivaren kan inte anses föreligga. Sker sådant bidrag dolt, text genom en anpassning av prissättningen på de varor för vilka reklam sker, torde en beskattning av bidraget för övrigt inte vara praktiskt möjlig.

6.6.13 Ersättning till reklambyråer och kostnader för egen reklamavdelning

Ersättning till reklambyråer kan utgå på flera olika grunder. I vissa fall har ersättningen formen av provision eller rabatt på gällande reklampriser. I andra fall uppbär reklambyråns ersättning på grundval av tidsdebitering, varvid ersättningen kan avse såväl framställt reklammaterial som idémässig utformning, reklamundersökning eller konsultuppdrag. Frågan huruvida ersättning till reklambyråer bör beskattas kan inte bedömas för sig. Den måste ses i sammanhang med frågan om beskattning av kostnader för reklam som ett företag producerar för egen räkning. Därmed avses inte endast kostnader för en särskild avdelning som inom företaget sysslar med företagets egen reklam utan i princip alla kostnader för framställning av reklam i egen regi. Skatt på kostnader för egen reklamproduktion är tekniskt sett att betrakta som skatt på uttag av egna reklamtjänster.

Eftersom det här är fråga om kostnader som helt eller delvis kan ha avseende på reklam, vilken i princip bör omfattas av en reklamskatt, ligger det nära till hands att inrymma dessa slag av reklamkostnader under beskattningen. Detta skulle vara ägnat att tillgodose kravet på en neutralt verkande skatt.

En beskattning även av kostnader för egenproducerad reklam innebär att skattskyldighet kommer att åvila reklamköpare här i landet. Detta medför visst tillskott i antalet skattskyldiga. Men det är inte i detta avseende som skatt på egen reklamverksamhet inger betänkligheter utan med hänsyn till dels svårigheterna att värdera skatteunderlaget, dels komplikationer förbundna med import av reklam.

Det torde många gånger vara så gott som ogörligt att göra en någorlunda exakt värdering av alla de insatser som ett företag gör i eller i anslutning till den egna reklamavdelningen. I åtskilliga fall torde de arbetsuppgifter som avser sådan reklam vara fördelade på flera befattningshavare och utgöra endast en del av eller mer eller mindre tillfälligt inslag i

de vanliga arbetsuppgifterna. I sådana fall skulle det vara synnerligen svårt att göra en kostnadsmässig värdering och nära nog ogörligt att kontrollera rimligheten av denna värdering. Det synes därför ofrånkomligt att man i fråga om företag med egen reklamavdelning skulle få nöja sig med en schablonmässig bestämning som på ett någorlunda rimligt sätt under beskattningen inrymmer företagets kostnader för sådan avdelning. Härvid kan man tänka sig att lönekostnader skall medräknas endast om och i den mån en anställd till minst en viss andel, t ex 25 %, av arbetstiden är sysselsatt med företagets reklam. En sådan beräkningsgrund skulle dock ge ett oftast missvisande resultat och inbjuda till åtgärder inom företaget i syfte att kringgå en skattebeläggning. Sådana åtgärder skulle svårligen kunna upptäckas i kontrollsammanhang.

Svårigheterna att upprätthålla en beskattning av reklamimporten bör som redan antytts, särskilt beaktas. Man kan inte helt utesluta att reklamköparna skulle gå över till att anlita utländska eller i utlandet etablerade reklamföretag för att därmed undgå viss del av skatten.

Utredningen har funnit att svårigheterna att skapa en likformig och tillförlitlig beskattning av ersättning till reklambyråer och av egen reklamverksamhet är så stora, att beskattning härav inte bör ske.

6.6.14 PR och goodwillskapande åtgärder, reklamundersökningar m m

De skäl utredningen anfört för att beskattning inte bör ske av ersättning till reklambyråer eller av kostnader för egen reklamavdelning inom ett företag gäller i allt väsentligt också i fråga om beskattning av PR- och goodwillskapande åtgärder samt reklamundersökningar. Dessa utförs i viss utsträckning inom det egna företaget. Det kan också förekomma, även om förhållandet inte är vanligt, att utländska företag tillhandahåller sådana tjänster eller undersökningar i Sverige. I sistnämnda fall torde beskattning inte kunna upprätthållas. Enligt utredningens me-

ning bör ifrågavarande åtgärder och undersökningar inte falla inom beskattningsområdet.

6.6.15 Övriga påverkansfaktorer

Enligt Internationella Handelskammarens indelningsschema är förpackningar, butiksskyltning, publicitet, kostnader för bra affärslägen eller hög standard på lokaler och personlig försäljning inte att betrakta som reklam. Som utredningen framhållit i avsnitt 6.6.1 är den definition av reklambegreppet, som utredningen valt att använda i skattesammanhang, något vidare. Därunder kan i och för sig inrymmas nu avsedda påverkansfaktorer.

Otvivelaktigt utformas i många fall förpackningar, butiksskyltning etc så att de innehåller klara inslag av reklam. Utredningen har dock, huvudsakligen av praktiska skäl, ansett det omöjligt att beskatta dessa påverkansfaktorer. Det går inte att beräkna hur stor del av en förpackningskostnad eller av lokalkostnader och personlig försäljning som hänför sig till reklam. I fråga om butiksskyltning hänvisas till avsnitt 6.6.11. Utredningen anser därför att nu behandlade påverkansfaktorer bör falla utanför beskattningen.

6.6.16 Sammanfattning av utredningens förslag beträffande beskattningsområdet

Utredningen har i skattehänseende definierat reklam som meddelande med syfte att åstadkomma eller främja avsättning av vara, fastighet, nyttighet, rättighet eller tjänst.

Med utgångspunkt i denna grundläggande definition har utredningen föreslagit att reklamskatten skall omfatta annonsering i dagspress, populärpress och andra publikationer eller trycksaker. Skatten skall vidare omfatta film- och teaterreklam, trafikreklam och annan utomhusreklam, reklamtrycksaker samt reklam på vissa mässor och utställningar. Beskattning skall ske av upplåtelse av utrymme för reklam eller, när det gäller reklamtrycksaker, av framställningen av dessa.

På följande sidor redovisas i tabellform omfattningen av det skattepliktiga reklamområdet och grunderna för beskattningen av olika reklamformer.

6.7 Skattskyldighet

I ett punktskattesystem är normalt den skattskyldig som yrkesmässigt tillhandahåller skatteobjekten. Så bör vara fallet även i fråga om reklamskatten.

Begreppet yrkesmässig bör lämpligen ges i huvudsak samma innebörd som i mervärdeskattehänseende. Enligt MF anses verksamhet som yrkesmässig, när inkomsten därav utgör inkomst av rörelse eller av jordbruksfastighet eller annan fastighet enligt kommunalskattelagen. Även i andra fall kan verksamhet anses som yrkesmässig i mervärdeskattesammanhang, nämligen om verksamheten innefattar inte enbart enstaka försäljning eller uttag av vara.

I första hand är det alltså reklamsäljarna som blir skattskyldiga till reklamskatt. Härtill kommer skattskyldighet för företag som framställer reklamtrycksaker för egen reklam. Med det beskattningsområde som utredningen förordat i det föregående kommer skattskyldighet att påvila utgivare eller ägare av annonsorgan, tryckerier som framställer reklamtrycksaker, den som för reklamköparens räkning ombesörjer film- eller ljudreklam, trafikreklam och annan utomhusreklam samt den som arrangerar sådant deltagande i mässor och utställningar som föreslås bli beskattat.

Det förekommer att den som ger ut en trycksak eller disponerar ett utrymme som används för reklam, t. ex. butikslokal, fastighet, sportanläggning eller trafikmedel, upplåter till ett fristående reklamföretag att ha hand om den reklam som skall få ske på utrymmet. Det särskilda reklamföretaget (eller mellanledet) kan äga rätt att träffa avtal om upplåtelse av utrymme för reklamändamål och uppbära ersättning härför av reklamköparna. Lokalinnehavaren, fastighetsägaren etc. kan därvid få ersättning för sin upplåtelse med ett fast belopp eller med

Reklamform	Reklam för		Beskattningsvärde
	annan än mediainne- havaren	mediainne- havaren	
1. <i>Annons i</i>			
A. allmän nyhetstidning populärtidning facktidning annan trycksak, utom sådan som avses i B eller C bilaga till nu avsedd tidning eller trycksak i övrigt utom bilaga som utgör reklamtrycksak	Beskattas	Beskattas ej: annons avseende trycksaken Beskattas: annan reklam	Vederlaget för eller saluvärdet av offentlig- görandet (annonsin- föringen)
B. medlemsblad och perio- disk publikation enligt 8 § 6 MF eller i bilaga därtill		Beskattas ej	
C. reklamtrycksak bilaga till reklamtrycksak	Beskattas Beskattas	Beskattas ej Beskattas ej: när bilagan utgör reklamtrycksak Beskattas: i annat fall	Vederlaget för eller saluvärdet av offentlig- görandet (annonsin- föringen)
2. <i>Trafik- och annan utomhusreklam</i>	Beskattas	Beskattas ej: a) reklam avseende utrymmet som sådant b) reklam som görs i eller utanför företags butiklokal etc, när reklamen avser före- taget eller varor som tillhandahålls i lokalen. Beskattas: annan reklam	Vederlaget för eller saluvärdet av offentlig- görandet (upplåtelse av reklamutrymme)
3. <i>Filmreklam och teaterreklam</i>	Beskattas	Beskattas ej: a) reklam avseende reklamformen b) reklam avseende sådan verksamhet som bedrivs där reklamen sker Beskattas: annan reklam	Vederlaget för eller saluvärdet av offentlig- görandet (visningen)

Reklamform	Reklam för		Beskattningsvärde
	annan än mediainne- havaren	mediainne- havaren	
4. Mässor och utställningar			
A. permanenta	Beskattas ej	Beskattas ej	
tillfälliga: om försäljningen av utställda varor är ett väsentligt inslag			
för internationell publik			
i anslutning till kongress etc. och ej öppna för allmänheten			
B. övriga	Beskattas	Beskattas ej: reklam på mässan eller utställningen för densamma	Vederlaget för eller saluvärdet av offentlig- görandet ("monterhyran")
		Beskattas: annan reklam	
5. Reklamtrycksaker	Beskattas	Beskattas	Särskilt angivna fram- ställningskostnader. I fråga om postorderkatalog kan viss reducering av skatten ske.

Anm. Distribueras enligt punkt 5 skattepliktig reklamtrycksak som bilaga till publikation eller annan trycksak (huvudtrycksak) för annans räkning beskattas därjämte distributionen i samma ordning och omfattning som gäller för annonser. Detta innebär bl. a. att huvudtrycksakens utgivare är skattskyldig för det vederlag som utgår för distributionen.

viss andel av de uttagna ersättningarna från reklamköparna. I de fall avtal träffas mellan reklamföretaget och reklamköparna bör reklamföretaget betraktas som reklamsäljare. Skattskyldigheten bör alltså åvila reklamföretag och inte den som upplåter utrymme. Ingås däremot avtal direkt mellan reklamköpare och lokal innehavaren bör skattskyldigheten åvila den sistnämnde, även om upplåtelsen för reklamändamål sker genom medverkan av agent eller annat motsvarande ombud.

Placeringen av reklamfilm för visning på biograf eller annat visningsställe sker i regel under medverkan av särskilda s. k. reklamfilmbyråer. Dessa byråer bör i överensstämmelse med det nyss anförda anses som re-

klamsäljare och därmed som skattskyldiga till reklamskatt. Endast om reklamköparen träffar avtal direkt med ett biografföretag (biografägare) om visning av reklamfilm, bör skattskyldighet uppkomma för biografföretag.

Vad nu anförts bör äga motsvarande tillämpning, när utgivare av reklamtrycksak träffar avtal med tryckeri om att tryckeriet skall anskaffa annonser i trycksakerna och uppbära likviden härför och kostnaden för själva trycksaken reduceras i förhållande till annonsintäkterna. I sådant fall bör skattskyldighet föreligga för tryckeriet även i fråga om annonsintäkterna.

I detta sammanhang bör nämnas även det fallet att tryckeri eller annat företag, som

åtagit sig att framställa en reklamtrycksak, anlitar annat tryckeri eller annat företag, t.ex. sätter, för att fullgöra uppdraget. Skattskyldighet bör inte föreligga för sådan underleverantör, utan det företag, som åtagit sig uppdraget gentemot reklamköparen, bör ensamt svara för skatten på grundval av det totala debiterade priset.

6.8 Beskattningsvärde m. m.

Beskattningsvärdet för skattepliktig reklam bör i allt väsentligt bestämmas på samma sätt som gäller i fråga om mervärdeskatt och annonsskatt. De regler som gäller mervärdeskatten har nu tillämpats i tre år. Enligt vad utredningen erfarit har MF:s regler i detta avseende varit tillfredsställande.

På en punkt får dock avvikelser från dessa regler övervägas. Det gäller beskattningen av reklamtrycksaker. Dessa företer den olikheten i förhållande till övrig reklam att endast framställningskostnaden skall utgöra beskattningsvärde. Detta medför att beskattningen av trycksaker träffar en mindre andel av de totala kostnaderna än när det gäller annonsering. Utredningen har övervägt olika sätt att utjämna olikheterna i dessa beskattningsvärden. Därvid är det, såvitt utredningen kunnat finna, förenat med minst risk för olikformig beskattning om i beskattningsvärdet för trycksaker inryms inte bara tryckningen som sådan utan också kostnad för sättning, klichéer m m och bokbinderiarbete.

Metoden medför inga komplikationer när den som utför tryckningen också utför övrigt arbete. Utförs övrigt arbete däremot av annan får värdet av detta inräknas i beskattningsvärdet med ledning av uppgifter från beställaren eller efter en skälighetsbedömning från tryckeriets sida.

En särskild fråga är hur beskattningsvärdet bör beräknas i de fall då ombud tillgodoförs provision eller annan gottgörelse av reklamsäljaren. I annonsskatten beskattas endast det vederlag som publikationens utgivare faktiskt uppbär, vilket betyder att provision o dyl inte inräknas i beskattningsvärdet. Viss kritik har riktats mot detta förhållande, som

angivits gynna annonsering via reklamförmedlare.

Utredningen har dock funnit att denna kritik inte bör tillmätas avgörande betydelse vid bestämning av beskattningsvärdet. I de fall reklamsäljare debiterar visst nettopris för reklam kan beskattningen inte omfatta annat än detta pris. Tillhandahålls reklamen via reklamförmedlare skulle man, för att kunna beskatta även dennes vederlag för förmedlingen, få införa skattskyldighet för reklambyråer m fl. Som utredningen tidigare angivit bör ersättning till reklambyråer inte beskattas. Provision eller annan gottgörelse som tillgodoförs reklamförmedlare kan betraktas som en definitiv rabatt; den lämnas i huvudsak till vissa större kunder som i många fall kan framstå närmast som återförsäljare. Utredningen har därför funnit att beskattningen — i likhet med vad som nu gäller för annonsskatten — bör träffa det faktiska vederlag som reklamsäljaren erhåller.

I beskattningsvärdet bör ej inräknas rabatt som direkt avgår från likviden för skattepliktig reklam. Det är med andra ord det belopp som den skattskyldige faktiskt erhåller, exklusive skatt, som beskattas. Vid redovisning av skatt på grundval av utfärdade fakturor eller motsvarande handlingar bör beskattningsvärdet utgöras av det avtalade priset enligt sådan handling, inräknat avtalade pristillägg. Utställs växel eller annat skuldebrev för betalningen kommer beskattningsvärdet att bestå av belopp enligt sådan handling med tillägg för kontant betalning som därutöver erläggs. Vidare bör s k villkorliga rabatter, d v s kassarabatter som åtnjuts endast då betalning sker inom viss tid, inräknas i beskattningsvärdet. Avdrag bör inte få göras för diskonto vid diskontering av växel eller annat skuldebrev. Utges bonus, rabatt eller återbäring i efterhand bör detta kunna föranleda justering av skatt att betala för den period då förmånen utges. Detta bör givetvis gälla endast i de fall reklamskatt utgått för den transaktion till vilken förmånen hänförs sig.

Beskattning av egenproducerad reklam bör ske med ledning av det allmänna saluvär-

det av den skattepliktiga reklamen. Det bör därvid vara möjligt att ta hänsyn till eventuella mängdrabatter eller liknande som utomstående kund normalt åtnjuter.

6.9 Redovisningsskyldighet

Såsom tidigare uttalats är det önskvärt av praktiska och administrativa skäl att antalet skattskyldiga inte blir alltför stort. Enligt utredningens förslag omfattar skattskyldighet alla företag med viss verksamhet oberoende av dennas storlek. Det är därför motiverat att, i likhet med vad som gäller både mervärdesskatten och annonsskatten, anknyta skyldigheten att redovisa reklamskatt till storleken av verksamheten. En gränsdragnings på olika nivåer har övervägts. Ett ställningstagande på denna punkt måste grundas på en sammanvägning av önskemål om likformig beskattning och enkel administration. Gränsen bör med andra ord dras så att ett märkbart bortfall av skattskyldiga uppkommer samtidigt som de som faller utanför redovisningsskyldigheten inte obehörligt gynnas.

Som redan tidigare angivits har utredningen stannat för att föreslå att gränsen dras vid en skattepliktig omsättning om 60 000 kr per år. Detta innebär att tidningsutgivare, tryckerier m fl som har en lägre skattepliktig årsomsättning än 60 000 kr inte behöver redovisa reklamskatt till beskattningsmyndigheten. Detta utgör utan tvivel en förmån för den skattskyldige. Värdet därav reduceras dock genom att skattebeloppet skall redovisas som inkomst i inkomstdeklarationen.

Redovisningsskyldigheten bör vara anknyten till den skattskyldiges hela verksamhet. Ger skattskyldig text ut mer än en publikation eller äger han mer än en fastighet på vilken han upplåter plats för reklamskyltar, bör frigränsen gälla hans totala skattepliktiga reklamintäkter.

I detta sammanhang bör också behandlas frågan om de skattskyldiga har skyldighet eller rättighet att debitera reklamskatt på sina kunder. Att sådan rättighet föreligger

för den som är redovisningsskyldig framstår som självklart. Även den som inte är redovisningsskyldig bör ha en möjlighet att debitera reklamskatt. I många fall kommer det nämligen att vara svårt för den skattskyldige att i förväg korrekt beräkna storleken av den skattepliktiga omsättningen. För säkerhets skull måste han då ha möjlighet att ta ut skatt av sina kunder för att kunna betala skatten om det i efterhand visar sig att gränsen 60 000 kr överskridits. Skäl föreligger dock inte att kräva att skatt alltid skall debiteras eller att den skall debiteras öppet.

Gränsen 60 000 kr är avsedd att tillämpas för skattskyldig som utför skattepliktig reklam för annans räkning. Det finns anledning att utgå från att kund till sådan skattskyldig får betala reklamskatt till den skattskyldige. Den som framställer skattepliktig reklam för egen räkning är i princip skattskyldig här för. Om samma gräns för redovisningsskyldighet tillämpas i detta fall kommer reklam upp till 60 000 kr att bli helt skattefri. En sådan effekt kan verka diskriminerande för övriga skattskyldiga, främst tryckerierna. Utredningen har därför funnit att en gräns visserligen bör finnas av praktiska skäl, men att den kan dras vid 30 000 kr.

Det är enligt utredningens mening mycket svårt att bedöma verkningarna av de nu föreslagna reglerna. Beskattningsmyndigheten bör därför med uppmärksamhet följa utvecklingen på området, tex om reglerna orsakar bolagsbildningar eller ger upphov till andra transaktioner som motiveras enbart av skatteskal. Skulle tendenser visa sig till obehörligt utnyttjande av dessa regler, bör det ankomma på beskattningsmyndigheten att ta initiativ till erforderliga ändringar.

Utredningen har övervägt huruvida bestämmelsen om gränsen för redovisningsskyldighet bör kombineras med regler om visst skattefritt belopp, ett sk bottenavdrag, som skulle få utnyttjas av samtliga skattskyldiga. Vid skattepliktig omsättning som till storleken ligger i närheten av den föreslagna gränsen för redovisningsskyldighet skulle nämligen uppkomma vissa tröskeleffekter av delvis olika innebörd för tryckerier och beställare

med egen tryckpress.

För tryckerier som inte brukar befatta sig med reklamtrycksaker skulle det löna sig att ta sådana beställningar upp till ett värde strax under gränsen. För alla tryckerier skulle beställningar som innebar att tryckeriet hamnade på eller strax ovanför gränsen bli direkt olönsamma, eftersom tryckeriet då skulle bli redovisningsskyldigt för skatt inte bara för den del av omsättningen som överskrider gränsen utan även för hela omsättningen upp till gränsen.

För beställare med egen tryckpress och med en reklamtrycksaksproduktion som bara obetydligt överskrider gränsen skulle det bli lönsamt att låta producera den överskjutande delen hos annan skattskyldig för att slippa redovisningsskyldighet.

De berörda tröskeeffekterna kan undvikas om det belopp som utgör gräns för redovisningsskyldighet samtidigt får utgöra ett bottenavdrag som tillkommer även de redovisningsskyldiga. Ett sådant bottenavdrag skulle å andra sidan öka de skattemässiga fördelarna för företag med egen tryckpress jämfört med beställare som anlitar utomstående tryckeri.

Vad nu anförts kan i allt väsentligt tillämpas även i fråga om annan reklam för egen verksamhet än sådan som återges i egenproducerad reklamtrycksak.

De berörda tröskeeffekterna kan i vissa lägen medföra en från andra synpunkter mindre lämplig resursallokering. Med hänsyn till storleken av de belopp, som det här är fråga om, torde dock dessa effekter kunna accepteras. Utredningen förordar därför att något allmänt bottenavdrag inte införs. Frågan om bottenavdrag för pressen behandlas av utredningen i kapitel 7.

6.10 Import av reklam

Som nämnts tidigare i olika sammanhang kan reklamskatten inte begränsas till enbart reklam som framställts inom landet. Med hänsyn till kravet på konkurrensneutralitet i beskattningen måste skatten också omfatta reklam som införs till landet för att användas

här, när det rör sig om sådan reklam som är skattepliktig vid framställning inom landet. Införsel av sådan reklam bör beskattas oavsett om det är fråga om reklam för svenskt eller utländskt företags räkning.

Med den av utredningen i det föregående förordade utformningen av beskattningsområdet blir det aktuellt att beskatta endast införsel av reklamtrycksaker. Beskattningen är i övrigt utformad som en skatt på media-kostnaderna, d v s på offentliggörandet här i landet, och därmed bortfaller här frågan om importbeskattning.

Beskattning av reklamtrycksaker som införs till landet bör knytas till den skatteplikt som gäller för inom landet framställda trycksaker. Bestämmelserna som reglerar skatteplikten i fråga om reklamtrycksaker bör således gälla såväl inom landet framställda som importerade reklamtrycksaker.

Vid en reklambeskattning enligt den förordade punktskattmodellen är det naturligt att importen av skattepliktiga reklamtrycksaker beskattas i samband med införseln och att skatten därvid tas ut av tullverket i samma ordning som gäller för tull. Detta innebär att skyldigheten att erlagga reklamskatt vid införsel åläggs den som i tullhänseende är att anse som varuhavare. I princip betyder detta en till reklamköparna knuten skattskyldighet.

I fråga om beskattningen inom landet kommer skattskyldighet att åvila i första hand reklamsäljarna. Vissa reklamköpare, som i egen regi utför sin reklam, kommer också att vara skattskyldiga. Man har att räkna med att skattskyldig för verksamhet inom landet också kan importera skattepliktig reklam. Därmed uppkommer frågan om sådan skattskyldig skall kunna skattefritt införa reklam och själv svara för beskattningen av den importerade reklamen. Utredningen anser dock att det skulle vara förenat med praktiska fördelar, om importbeskattningen i princip görs generell och att sålunda skatteuttaget bestäms enbart av varans art utan hänsynstagande även till importörens ställning. Utredningen förordar därför en i princip generell importbeskattning av re-

klamtrycksaker.

För bestämning av importvaras värde vid tullbeläggning gäller särskilda regler i tull-taxeringsförordningen. I princip kan sägas att varas tullvärde utgörs av cif-värdet. I fråga om andra indirekta skatter som är utformade som värdeskatter gäller allmänt, att beskattningen av importerade varor grundas på tullvärdet. Utredningen anser att detta värde bör utgöra beskattningsvärdet även för reklamskatt som skall tas ut för importerade skattepliktiga reklamtrycksaker. I allmänhet torde detta ge en beskattning som är likvärdig med beskattningen av reklamtrycksaker framställda inom landet. Anknytningen av beskattningen av sistnämnda reklamtrycksaker till framställningskostnaderna kan dock tänkas i vissa fall medföra, att en beskattning av importerade reklamtrycksaker enligt tullvärdet skulle medföra en högre beskattning av importen. Utredningen anser därför att huvudregeln om en importbeskattning på grundval av tullvärdet bör kompletteras med en regel av innebörd att skatt får beräknas på ett lägre värde än tullvärdet, om det kan visas att skatten annars skulle bli högre än om reklamtrycksaken framställts här i landet.

När det gäller reklamtrycksaker, som införs med posten, vill utredningen framhålla följande.

Vad först beträffar beskattningen av reklamtrycksaker, som skickas hit i postpaket, synes några praktiska svårigheter inte behöva uppkomma. Vid den sk postförtullningen kan nämligen postverket ta ut reklamskatten samtidigt med tull och andra införselavgifter, t ex mervärdesskatt, när paketet lämnas ut till adressaten. Normalt torde adressaten i dessa fall vara reklamköpare eller ombud för denne.

Reklamtrycksaker inkommer emellertid från utlandet även som brev eller som trycksak (posttrycksak). Härvidlag är det masssändningar av posttrycksaker som har det största intresset från reklambeskattningssynpunkt. När det gäller reklamtrycksaker, som skickas såsom brev, är det i regel inte fråga om masssändningar, i varje fall inte mera

betydande sådana. Några praktiska möjligheter — bl a med hänsyn till posthemligheten — att beskatta dessa försändelser föreligger inte heller. En beskattning av reklamtrycksaker, som skickas från utlandet med posten, måste därför ta sikte på masssändningar av posttrycksaker. Kan en beskattning av sådana sändningar ske uppnås enligt utredningens mening det väsentligaste syftet.

Innan utredningen går närmare in på frågan om beskattning av masssändningar av posttrycksaker från utlandet, bör framhållas följande. I det fall person eller företag med hemvist i Sverige inlämnar posttrycksaker i utlandet för befordran med post till vårt land, är det svenska postverket enligt världspostkonventionen inte skyldigt att här i landet distribuera sådana försändelser, om det gäller ett större antal eller om inlämningen skett i utlandet i avsikt att draga fördel av lägre porton. Poststyrelsen meddelade i höstas Världspostunionens internationella byrå att det svenska postverket ämnade strikt tillämpa världspostkonventionens bestämmelser på denna punkt och avsåg att återsända, alternativt lösenbelägga försändelserna alltefter vad som från praktisk synpunkt syntes lämpligast. Poststyrelsens meddelande har intagits i Världspostunionens cirkulär till samtliga medlemsländer. Vidare har poststyrelsen i skrivelser till samtliga medlemsländer i den västeuropeiska post- och teleorganisationen CEPT närmare kommenterat det förfaringsätt som det svenska postverket kommer att tillämpa. Genom bl a här nämnda åtgärder har poststyrelsen velat i möjligaste mån förebygga att svenska företag, som låter trycka reklamtrycksaker hos tryckeri i utlandet, distribuerar dessa därifrån i masssändningar såsom posttrycksaker till Sverige. För sådana masssändningar skulle nämligen det svenska postverket eljest icke erhålla några portointäkter. I den mån distribution likväl skulle ske, bör sändningar av detta slag beskattas enligt samma regler som i det följande föreslås i fråga om andra masssändningar från utlandet.

Vad härefter angår posttrycksaker, som utländska personer eller företag skickar till

Sverige, bör — såsom ovan förordats — beskattningen av praktiska och skattetekniska skäl begränsas till massändningar. Enligt reklamutredningens uppfattning bör i detta sammanhang såsom massändning betecknas sändning omfattande förslagsvis minst 500 trycksaker. Det bör ankomma på postverket och tullverket att i samråd meddela här erforderliga tillämpningsföreskrifter.

Enligt upplysning från poststyrelsens sektion för internationella posttransporter brukar sådana massändningar inkomma från ett relativt begränsat antal länder. Erfarenhetsmässigt utgörs avsändarna huvudsakligen av företag, som år efter år bearbetar den svenska marknaden med här äsyftade reklamtrycksaker. Vanligtvis är det fråga om läkemedelsföretag, internationella tidningsföretag, företag som säljer vissa trädgårdsprodukter etc. Med hänsyn till bl a anförda förhållanden föreligger i regel inga större praktiska svårigheter att vid postbehandlingen identifiera sådana massändningar.

När det gäller dessa sändningar är det i praktiken inte möjligt att beskatta de enskilda försändelserna och ta ut skatten av varje adressat för sig. Det är också antagligt att adressaten i flertalet fall skulle föredra att låta försändelsen bli behandlad som obeställbar framför att betala skatten. För att införsel av reklam i form av massändning skall kunna medges och genomföras på ett för avsändaren meningsfullt sätt är det därför nödvändigt att skatten erläggs av avsändaren i stället för av adressaterna.

Detta villkor kan uttryckas antingen som en formell skyldighet för avsändaren att betala skatten eller också på så sätt att avsändaren erbjuds möjlighet att frivilligt i eget intresse erlägga skatten i stället för adressaterna. Reklamutredningen vill för sin del lämna öppet vilken utformning av bestämmelserna som bör ges företräde. Synpunkter och intressen, som inte finns företrädda inom utredningen, kan härvidlag behöva beaktas. Det bör därför ankomma på Kungl Maj:t att efter den ytterligare utredning, som kan krävas i berörda avseende, meddela erforderliga bestämmelser.

För att underlätta genomförandet av beskattningen bör poststyrelsen hemställa att Världspostunionens internationella byrå intar ett meddelande om beskattningens huvudsakliga innebörd i sitt cirkulär. Detta leder till att unionens medlemsländer inför meddelandet i sina respektive posttaxor. Poststyrelsen bör vidare hos postförvaltningarna i de länder, varifrån företag erfarenhetsmässigt brukar skicka massändningar till vårt land, begära att förvaltningarna särskilt underrättar nu avsedda företag om den svenska reklambeskattningen och dess praktiska tillämpning.

Det bör tilläggas att den föreslagna beskattningen av posttrycksaker givetvis kan praktiskt genomföras utan att den lagfästa posthemligheten och den för postpersonalen gällande tystnadsplikten vid behandlingen av försändelser behöver i något avseende åsidosättas.

Ytterligare en importskattefråga skall beröras i detta sammanhang. Enligt gällande bestämmelser föreligger frihet från tull och annan införselavgift i viss utsträckning för material, som inkommer speciellt för här i landet anordnad mäs sa eller utställning. Till material hänförs vissa reklamtrycksaker. Utredningen förutsätter att denna särskilda frihet från tull och införselavgift omprövas vid införandet av en reklamskatt.

6.11 Beskattningsförfarandet m m

En punktskatt av det slag som utredningen här förordar företer i sin allmänna uppläggning stora likheter med mervärdeskatten och annonskatten. Utredningen anser att också det praktiska förfarandet bör i så hög grad som möjligt likna förfarandet i de båda angivna skatterna. Här för talar inte endast att det allmänt sett är av värde med överensstämmande regler på olika områden utan också att de som blir skattskyldiga till reklamskatt kan antas så gott som undantagslöst vara skattskyldiga till mervärdeskatt och i viss utsträckning till annonskatt.

För större delen av den indirekta beskattningen gäller i fråga om beskattningsförfarandet

rande och praktiskt förfarande i övrigt reglerna i förordningen (1959:92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning (förfarandeförordningen). Nämnade regler gäller även i fråga om annonsskatten. Mervärdeskattens handhavande regleras i MF. Förfarandeförordningen är av generell natur och erbjuder ett lämpligt system även i fråga om reklamskatten. Den föreslagna beskattningsmyndigheten, riksskatteverket, är redan beskattningsmyndighet i fråga om ett flertal indirekta skatter för vilka förfarandeförordningen gäller.

Ett smidigt beskattningsförfarande som ger kontrollmöjligheter förutsätter att de skattskyldiga är registrerade hos beskattningsmyndigheten. Registreringen bör grundas på obligatorisk anmälan från de skattskyldiga. Sådan anmälan skall enligt förslag göras senast två veckor innan skattskyldighet inträder. Endast den som är redovisningskyldig har anmälningsplikt. Skyldigheten att redovisa skatt är inte beroende av att registrering skett. Beskattningsmyndigheten skall utfärda särskilt registreringsbevis. Registreringsreglerna i övrigt föreslås utformade i enlighet med motsvarande bestämmelser för annonsskatten.

Reklamskatten måste redovisas för bestämda redovisningsperioder. Dessa föreslås omfatta fyra kalendermånader, nämligen januari — april, maj — augusti och september — december. Den som har en låg skattepliktig omsättning bör dock enligt mönster från mervärdeskatten få redovisa skatt för helt kalenderår. Det bör ankomma på beskattningsmyndigheten att meddela beslut härom. Bedömningen bör göras med utgångspunkt i den årliga skattepliktiga omsättningen. Enligt utredningens mening är det av viss betydelse att bedömningen inte görs alltför snäv. Man bör försöka undvika att skattskyldig får redovisa skatt för löpande redovisningsperioder trots att hans årliga omsättning i efterhand visar sig understiga 60 000 kr. Skulle detta ändå ske någon gång, t ex därför att en skattskyldig upphör med sin verksamhet, får redan erlagd skatt återbetalas.

Deklaration bör lämnas vid samma tid-

punkt som nu gäller i fråga om mervärdeskatt och annonsskatt, d v s den femte i andra månaden efter utgången av den period deklARATIONEN avser. Samtidigt skall skatten betalas genom insättning på särskilt postgiro-konto. Deklaration och inbetalningskort bör utformas som en handling.

Anknytningen till förfarandeförordningen innebär, att de bestämmelser som där meddelas i fråga om skattekontroll, besvärsmätt, påföljd m m kommer att gälla även reklamskatten.

Förfarandeförordningen är utformad med tanke på beskattningen av i första hand varor. För att dess bestämmelser skall kunna tillämpas på reklamskatten föreslår utredningen vissa ändringar i förordningen. Författningsförslag har upprättats (bilaga 1:2).

6.12 Inkomstberäkning

Som framgår av kapitel 3 måste beräkningar av reklamkostnadernas totala storlek och fördelning på media byggas på framskrivning av delvis mycket osäkra data. För en beräkning av beskattningsunderlag och skatteinkomst vid reklamskatt krävs dessutom en uppdelning av kostnaderna för varje media-grupp i olika kostnadsslag (t ex kliché-, sättnings-, trycknings- och distributionskostnader). Även underlaget för en sådan uppdelning måste betraktas som mycket osäkert.

Avsikten med de uppskattningar av reklamkostnader och beskattningsunderlag, som presenteras i tabell 6.1 är att få fram ett ungefärligt mått på det sammanlagda beskattningsunderlaget. Delposterna för enskilda media är synnerligen osäkra och får närmast betraktas som steg på vägen mot en totaluppskattning. De har medtagits i tabellen endast i syfte att belysa hur beräkningen gjorts, och bör inte utnyttjas var för sig. Använda förutsättningar och beräkningsmetoder beskrivs i de följande avsnitten.

6.12.1 Reklamkostnaderna budgetåret 1972/73

Uppgifterna i tabell 6.1 om total reklamkostnad 1972/73 baseras på framskrivning av reklamkostnaderna 1967 enligt reklamutredningens undersökning. Totalsiffran för direkt beräknade reklamkostnader enligt denna studie utgjorde 1 379 milj kr, vilket belopp uppräknades med 16 %, eller till 1 600 milj kr, med hänsyn till ej medtagna branscher och företag. Här har utgångsvärdena för alla kostnadslag (media) uppräknats med angivna procenttal.

Värdena för 1967 har därefter framräknats 5 1/2 år utifrån uppskattade ökningstakter för respektive kostnadsslag, räknade i löpande priser. Uppskattningen bygger här främst på de resonemang, som förs i kapitel 3 och förutsätter att budgetåret 1972/73 i konjunkturavseende kan betraktas som ett normalår. Den årliga tillväxttakten har antagits utgöra 8 % för de flesta reklamformer men med följande undantag:

Annonsering i populär- och fackpress	4 %
Trycksaker, butiksreklam, reklambyråtjänster, egen reklamavdelning	9,5 %

Med hänsyn till skattens förväntade volymeffekt har beloppen 1972/73 för beskattade kostnadsslag därefter reducerats med 5 %.

6.12.2 Beskattningsunderlag

För de mediagrupper, som helt faller inom beskattningsområdet (kategori I) erhålls beskattningsunderlaget genom att från totalkostnaden dra *dels* de kostnadsposter, som i respektive fall lämnas obeskattade, *dels* de belopp, som bortfaller på grund av att en gräns för redovisningsskyldighet satts vid 60 000 kr.

För *pressannonsering* torde begränsningen i fråga om redovisningsskyldighet endast obetydligt påverka beskattningsunderlaget (storleksordning 1 – 3 milj kr). Däremot

medför givetvis en restitution av skatt på annonsering upp till 3 milj kr (bottenavdrag), motsvarande vad som tillämpas i nuvarande annonskatt, mycket påtagliga effekter, vilket framgår av not 2 till tabell 6.1.

Av de sammanlagda produktions- och distributionskostnaderna vid annonsering torde ca 90 % komma att beskattas. Uppskattningen av beskattningsunderlaget försvåras emellertid av att totalsiffran enligt den statistiska undersökningen är osäker till sin innebörd. De företag som anlitar reklambyråer torde i flertalet fall (men inte alltid) ha redovisat kostnaderna inklusive reklambyråprovision, vilken utgjorde drygt 15 %. För annonsörer, som själva svarat för vissa produktionskostnader, är det oklart i vad mån dessa kostnader redovisats under "annonsering" respektive under "egen reklamavdelning". I den följande uppskattningen av beskattningsunderlaget har de redovisade "totalkostnaderna" reducerats med 10 % för sådan annonsering, som förmedlas av reklambyråer (ca två tredjedelar av den totala annonseringen). För övriga annonsörer har antagits, att hälften av produktionskostnaderna kommit att redovisas under rubriken "annonsering". Beskattningsvärdet har därför i detta fall uppskattats till 95 % av den redovisade totalkostnaden för annonsering.

Också för *filmreklam* samt *trafik- och annan utomhusreklam* har antagits att gränsen för redovisningsskyldighet inte nämnvärt påverkar beskattningsunderlaget. För dessa reklamformer beskattas mediakostnaden (utrymme, visning) men inte produktionskostnaden. Beskattningsunderlaget har antagits utgöra 60 % av totalbeloppet för filmreklam och 80 % för trafik- och annan utomhusreklam.

Beskattningen av *reklamtrycksaker* berör såväl posten trycksaker och direktreklam som viss del av butiksreklamen. Uppskattningen av beskattningsunderlaget är i detta fall jämförelsevis komplicerad. Här har för det första antagits, att en fjärdedel av kostnaderna för "butiks- och återförsäljarmaterial" utgörs av trycksaker och därmed blir föremål för beskattning. Totalbeloppet för

trycksaker blir då 525 milj. kr. Detta belopp har därefter reducerats utifrån följande antaganden:

1. Två tredjedelar av alla reklamtrycksaker (räknat efter produktionsvärde) distribueras till köparna som direktreklam.

2. Distributionskostnaderna utgör för direktreklam 30 % av totalkostnaderna.

3. På grund av undantagsregler för vissa trycksaker, som i den statistiska undersökningen räknas som reklamtryck, kommer beskattningsunderlaget att reduceras med 10 %.

4. Genom gränsen vid 60 000 kr kommer

ca 200 tryckerier och ca 500 företag med egen produktion av reklamtryck att befrias från redovisningsskyldighet. Beskattningsunderlaget kommer därigenom att reduceras med ca 15 milj. kr.

För *mässor och utställningar* gäller två undantag, som begränsar beskattningsunderlaget (permanenta utställningar, internationella mässor och utställningar). Dessutom omfattar beskattningen enbart monterhyra. Beskattningsunderlaget har uppskattats utgöra ca en femtedel av de totala reklamkostnaderna för denna mediagrupp.

Tabell 6.1 Uppskattade kostnader för olika reklammedia¹ budgetåret 1972/73 samt beskattningsunderlag vid reklamskatt enligt utredningens förslag. Belopp i milj. kr.. (Som tidigare framhållits är siffrorna för enskilda media mycket osäkra.)

	Reklamkostnader 1967 enligt re- klamutredningens undersökning	Total re- klamkostnad 1972/73	därav be- skattnings- underlag
<i>I. Mediagrupper, som helt faller inom beskattningsområdet:</i>			
Annonsering i dagspress	585	660	610 ²
Annonsering i populär- och fackpress		285	265 ²
Film-, utomhus- och trafikreklam	55	100	75
Trycksaker och direktreklam	255	465	310
	895	1 510	1 260
<i>II. Mediagrupper, som delvis faller inom beskattningsområdet.</i>			
Mässor och utställningar samt butiks- och återförsäljarmaterial	190	345	70
<i>III. Mediagrupper eller kostnadsslag, som helt faller utanför beskatt- ningsområdet:</i>			
Reklambyråtjänster och egen reklamav- delning	115	215	—
Övriga B-media ³	180	315	—
	295	530	—
Totalt I – III	1 380	2 385	1 330

¹ Endast A- och B-media enligt Internationella Handelskammarens indelningsschema.

² Med ett bottenavdrag om högst 3 milj. kr per tidning eller motsvarande allmänna produktionsbidrag minskar de effektiva beskattningsvärdena till ca 415 milj. kr för dagspress och 175 milj. kr för populär- och fackpress.

³ Demonstrationer, varuprover, gåvo- och presentreklam, reklamundersökningar samt PR och goodwillskapande åtgärder.

6.12.3 Skatteinkomster

Som framgår av tabell 6.1 kan de reklamkostnader, som skall beskattas enligt utredningens förslag och som tagits upp under rubriken beskattningsunderlag, beräknas uppgå till 1 330 milj kr för budgetåret 1972/73. I anslutning härtill bör påpekas att reklamskatten antagits få som effekt bl a att reklamvolymen minskar med 5 %.

Då utredningens majoritet i det föregående föreslagit en skattesats på 10 % skulle bruttointäkterna av reklamskatten kunna beräknas till 133 milj kr för helt år räknat.

I kapitel 7 behandlar utredningen frågan om reklamskattens inverkan på pressens ekonomi och tar upp till övervägande vissa kompenserande åtgärder för pressens del. Utredningen diskuterar där bl a införandet av en motsvarighet till det för annonsskatten gällande bottenavdraget alternativt ett nykonstruerat allmänt produktionsbidrag. Införandet av bottenavdraget kan beräknas medföra en minskning av beskattningsunderlaget med inemot 300 milj kr och skatteinkomsterna med ca 30 milj kr. Om alternativet med allmänt produktionsbidrag väljs räknar utredningen — på angivna grunder — med en ökad statsutgift på högst 30 milj kr och nettointkomsterna av skatten kan då sägas minska med motsvarande belopp.

I nämnda kapitel uttalar sig utredningen — på åberopade skäl — också för en omprövning och utökning av det nuvarande selektiva produktionsbidraget till dagspressen.

Om vad utredningens majoritet anfört och föreslagit i fråga om motsvarighet till nuvarande bottenavdrag, alternativt allmänt produktionsbidrag och utökning av det selektiva produktionsbidraget biträdes, kan inkomsterna av reklamskatten vid en grov uppskattning beräknas till storleken 100 milj kr för helt år räknat. Med hänsyn till uppbördsterminerna för annonsskatten och reklamskatten kan de sammanlagda nettointkomsterna av dessa skatter för budgetåret 1972/73 beräknas till 75 à 90 milj kr.

Det kan nämnas att annonsskatten vid dess införande beräknades medföra en netto-

inkomst på 48 milj kr för det kommande budgetåret. Jämfört härmed innebär utredningens förslag en nettointkomstökning för statsverket av storleken 50 milj kr för helt år räknat.

Enligt utredningsmajoritetens förslag skall den nuvarande annonsskatten den 1 juli 1972 ersättas med en allmän reklamskatt som också gäller pressen. Eftersom reklamskatten i vissa avseenden skiljer sig från annonsskatten är det från utredningens synpunkt angeläget att söka belysa förändringarnas inverkan på pressens ekonomi. Därvid berörs också möjligheten av kompenserande åtgärder.

7.1 Beskattningen av annonsintäkter

Utredningens skatteförslag innebär, jämfört med den nu utgående annonsskatten, förändringar i två avseenden:

- Beskattningsområdet begränsas till enbart kommersiell annonsering
- Skattesatsen för dagspressannonsering höjs från 6 % till 10 %

Därtill kommer frågan om reklamskatten skall inrymma en motsvarighet till den restitution (bottenavdrag), som enligt den nuvarande annonsskatten för varje tidning kan uppgå till högst 3 milj kr.

Utredningen har beslutat föreslå, att icke-kommersiell annonsering — t ex familjeannonser, kungörelser, politiska annonser, ideella föreningsars meddelanden samt platsannonser — undantas från beskattning. Den icke-kommersiella annonseringen är av obetydlig omfattning i populär- och fackpressen. I dagspressen svarar den för i genomsnitt

18 % av de totala reklamintäkterna. I flertalet dagstidningar är andelen omkring 16 %, i kvällstidningarna endast några få procent. Väsentligt högre andelar än genomsnittligt förekommer i några av de största storstadstidningarna (omkring 25 %).

Enligt annonsskatteförordningen föreligger en gräns för redovisningsskyldighet vid 60 000 kr. Härtill kommer att skatt på annonsintäkter upp till 3 milj kr restitueras (bottenavdrag). Enligt reklamutredningens förslag skall gränsen för redovisningsskyldighet 60 000 kr gälla för alla skattskyldiga med undantag för den lägre gräns, 30 000 kr som skall tillämpas vid offentliggörande eller framställning av reklam för egen räkning. Något bottenavdrag har inte föreslagits för de nya kategorier skattskyldiga som tillkommer enligt förslaget om reklamskatt.

Som ovan redovisats har utredningen beräknat, att reklamkostnader om sammanlagt ca 1 330 milj kr 1972 skulle omfattas av skatteförslaget. Beräkningen avser det fall, att bottenavdrag inte tillämpas för någon reklamform. Skatteunderlaget för enbart pressen (kommersiell annonsering) utgör då inemot 900 milj kr, varav i runt tal två tredjedelar faller på dagspressen. Vid en 10-procentig reklamskatt utan bottenavdrag skulle skattebeloppet för pressens del utgöra ca 88 milj kr, fördelat med 61 milj kr på dagspressen och 27 milj kr på populär- och fackpressen. Om den nu gällande annonskatten (med bottenavdrag) tillämpades un-

der 1972 på beskattningsunderlaget enligt reglerna för annonskatten, skulle skattebeloppet uppgå till något över 50 milj kr.

Om bottenavdrag motsvarande det nu gällande medges för alla tidningar, kan det totala skattebeloppet för pressen 1972 beräknas bli ca 60 milj kr, varav ca 42 milj kr faller på dagspressen och 18 milj kr på populär- och fackpressen. Jämfört med det skattebelopp som uppskattningsvis skulle uppkomma 1972 vid bibehållen annonskatt, rör det sig för dagstidningarna om en höjning med ca 10 milj kr. Den reella skattebelastningen skulle i genomsnitt för samtliga dagstidningar motsvara ungefär 7 %. För enskilda tidningar skulle dock betydande variationer föreligga kring detta genomsnitt.

7.2 Omläggningens konsekvenser för dagstidningarna

Ett huvudsyfte med reklampålagan är att åstadkomma en begränsning av reklamvolymen. Av detta följer dock inte, att en övergång från nuvarande annonskatt till reklamskatt med högre procentsats nödvändigtvis skulle inverka begränsande på annonsmängden i dagspressen. Dagstidningarnas situation på annonsmarknaden påverkas nämligen inte enbart av skattehöjningen, utan också av de ändrade skatteregler, som skulle gälla för konkurrerande reklammedia. För annan A-mediareklam och för trycksaksreklam, vilka media nu inte beskattas, skulle de effektiva skattesatserna ligga mellan 6 och 8 %. För populärpressen och fackpressen skulle skatteuttaget inte förändras, om motsvarighet till nuvarande bottenavdrag medgavs. Dessa tidningsgrupper berörs i mycket ringa mån av att icke-kommersiell annonsering föreslås bli undantagen från beskattningen. Däremot uppkommer givetvis en skatteskärpning, om bottenavdrag inte medges.

Det är svårt att bedöma i vad mån en skatteskärpning för konkurrerande media ger dagstidningarna ökade möjligheter att övervältra egna kostnadshöjningar utan att annonsvolymen minskar. Höjda priser (inklusive skatt) för exempelvis direktreklam för-

bättrar dagstidningarnas *relativa* konkurrens-läge i förhållande till läget under annonskatten. Detta talar i och för sig för en viss övergång till dagspressannonsering. Denna tendens motverkas dock av att den höjda kostnadsnivån för reklam användning i stort kan leda till en sänkt reklamvolym, som också drabbar dagspressen.

För att kunna belysa skatteomläggningens inverkan på olika dagstidningars annonsintäkter har utredningen för ett urval dagstidningar inhämtat uppgifter om intäkter från kommersiell och icke-kommersiell annonsering. Uppgifterna avser 1969. Eftersom uppskattningarna gjorts utifrån ett mycket begränsat dataunderlag för varje tidning, måste de betraktas som mycket osäkra vad gäller enskilda tidningar. De torde dock kunna användas för att illustrera vissa huvudtendenser, som skulle uppkomma för olika kategorier av tidningar som följd av de aktuella åtgärderna.

I tabell 7.1 har angivits uppskattade värden för skattebeloppets förändring, räknat i procent av respektive tidningars totala annonsintäkter. Utgångspunkten är, att de pri-

Tabell 7.1 Skattebeloppets förändring i procent av tidningarnas annonsintäkter

10 % reklamskatt på kommersiell annonsering, jämförd med nuvarande annonskatt tillämpad på beskattningsunderlaget enligt reglerna för annonskatt.

	Med bottenavdrag	Utan bottenavdrag
<i>Storstadspress</i>		
förstatidningar	2	2
andratidningar	1	3
kvällstidningar	2,5	5
<i>Landsortspress</i>		
förstatidningar	1,5	4
tidningar i jämnt konkurrensläge	0,5	6
andratidningar	- 1	6
små lokaltidningar ¹	-	8,5

¹ Tidningar med annonsintäkter under 3 milj kr, vilka således är befriade från annonskatt. Här ingår såväl vissa andratidningar som tidningar, vilka är ensamma på utgivningsorten.

ser annonsörerna får betala, inte skulle ändras som följd av skatteomläggningen (ingen övervältring; jämför dock st 5 nedan. Om då inte heller annonsvolymen påverkas, ger procenttalen ett mått på förändringen av tidningarnas nettointäkter av annonsering. Procenttalen har angivits som ovägda genomsnitt för olika kategorier av dagstidningar. Det bör understrykas att resonemanget är starkt hypotetiskt.

Variationer föreligger inom respektive grupper beroende på skillnader mellan tidningar i fråga om dels total annonsmängd, dels andelen kommersiell annonsering.

För dagspressen som helhet innebär kombinationen av minskat skatteunderlag och höjd uttagsprocent en genomsnittlig skatteskärpning för annonser om 1 – 2 procentenheter om bottenavdrag medges. Till övervägande del drabbar denna skattehöjning storstadstidningarna. Enskilda tidningar med annonsintäkter som avsevärt överstiger bottenavdraget på 3 milj kr och som har relativt låg andel icke-kommersiell annonsering möter dock särskilda svårigheter.

Om bottenavdrag inte medges, kommer en ytterligare skatteskärpning om i genomsnitt 2 – 3 %. Skatteskärpningen i detta fall skulle drabba olika tidningar mycket ojämnt, eftersom bottenavdraget har mycket varierande betydelse för tidningar i olika storleksklasser. De mindre tidningarna drabbas jämförelsevis hårt; för de mindre landsortstidningarna rör det sig här om en minskning av annonsintäkterna på 6 – 9 %.

Antagandet om att priset inklusive skatt inte skulle påverkas är knappast realistiskt. Skattehöjningen kommer säkerligen till en del att övervältras på annonsörerna genom höjda annonspriser. Detta torde å andra sidan medföra visst volymbortfall, och det är inte troligt att tidningarna helt kan kompensera sig för skatteomläggningens effekt genom att anpassa priserna. Detta gäller givetvis i synnerhet för det fall att bottenavdrag inte medges. Dagstidningarna skulle, möjligen med några få undantag, då få minskade annonsinkomster som följd av övergången till reklamskatt.

7.3 Kompenserande åtgärder

Den föreslagna reklamskatten medför ett intäktsbortfall för pressen i jämförelse med läget under annonsskatten. Intäktsbortfallet blir givetvis större om inte ett bottenavdrag eller motsvarande införs för pressens del också ifråga om reklamskatten. Presspolitiska frågor faller utanför utredningens ram men det är ändå angeläget för utredningen att diskutera dels verkningarna för pressen, dels tänkbara kompenserande åtgärder.

Utredningens direktiv behandlar inte direkt frågan om en reklamskatt eller en eventuell reklamskatts verkningar på pressen. Det utsågs dock klart beträffande ett eventuellt införande av reklam i televisionen att ett sådant införande inte bör ske "om därigenom de ekonomiska möjligheterna för pressens opinionsbildande verksamhet skulle äventyras". Enligt utredningens uppfattning bör motsvarande gälla för andra åtgärder som berör pressen och reklamen. Det kan också erinras om vad som i detta avseende sagts i skatteutskottets betänkande och i den debatt som fördes när propositionen om annonsskatt behandlades i riksdagen (avsnitt 2.4).

Utredningen anser sig böra diskutera behovet av kompenserande åtgärder i två steg. Först behandlas frågan om införande av en motsvarighet till det för annonsskatten gällande bottenavdraget alternativt ett nykonstruerat allmänt produktionsbidrag. Sedan berörs frågan om omprövning av det nuvarande selektiva produktionsbidraget med anledning av att skattesatsen för reklampålagan föreslås bli högre än den nu utgående annonsskatten.

7.3.1 Motsvarighet till nuvarande bottenavdrag

Ett alternativ som ligger nära till hands är att även i fråga om reklamskatten införa ett bottenavdrag för pressens del.

Tabell 7.1 visar att ett sådant bottenavdrag konstruerat efter samma principer som nu gäller skulle ha särskild betydelse för mindre tidningar. Reklamskatten skulle för

andratidningar i landsorten och andra mindre dagstidningar inte innebära en försämring jämfört med situationen vid nuvarande annonsbeskattning. Däremot kan ett visst bortfall av annonsintäkter uppkomma för större tidningar, särskilt kvällstidningar. För populärpressen och fackpressen skulle med de givna förutsättningarna inget intäktsbortfall ske.

Utredningen har i sitt arbete med att utforma förslaget om reklamskatt eftersträvat konkurrensneutralitet mellan reklammedia. Beskattningsvärdena har i möjligaste mån gjorts likvärdiga.

I fråga om andra reklammedia än pressen har reklamutredningen föreslagit, att inget bottenavdrag skall tillämpas. Det kan därför framstå som foljdriktigt med hänsyn till kraven på lika behandling av olika reklammedia att inte heller i fråga om pressen tillämpa något bottenavdrag. Utredningen har dock ansett det motiverat att överväga ett alternativ med bottenavdrag, främst av följande skäl:

- Reklamskatten kan hårdare drabba annonsering än reklam i andra media, beroende på att en större del av de totala kostnaderna för produktion och distribution ingår i beskattningsunderlaget vid annonsering. Beskattningsunderlaget torde också vara lättare att korrekt fastställa när det gäller pressen. För vissa andra reklamformer (t ex trycksaker) föreslås undantag från beskattning i fråga om "gränsfall" mellan kommersiell reklam och annan framställning, undantag som saknar motsvarighet för pressens del.
- Bottenavdraget har en icke oväsentlig betydelse för de mindre tidningarnas ekonomi, och kan därigenom sägas fylla en funktion som en del av presstödet. Om bottenavdraget bortfaller, kan konkurrensförhållandena inom pressen förändras, eftersom tidningar av olika storlek skulle drabbas olika hårt av omläggningen.

Även mot denna bakgrund kan det dock ifrågasättas om inte ett allmänt bottenavdrag för pressens del skulle innebära ett avsteg

från den eftersträlvade konkurrensneutraliteten. Utredningen vill därför kort skissera ett tänkbart alternativ till ett bottenavdrag.

En utökning av det produktionsbidrag, som nu utgår till andratidningarna, kan ses som ett tänkbart alternativ till bottenavdraget. Detta selektiva produktionsbidrag utgår med belopp, som bestäms av tidningarnas pappersförbrukning minskad med annonsdelen, och är maximerat till 3,5 milj kr per år för storstadstidning och 1 milj kr per år för annan tidning. Denna lösning har dock den svagheten, att de små landsortstidningar, som är ensamma på utgivningsorten – och som relativt starkt påverkas av de föreslagna åtgärderna – inte skulle kompenseras. Detta kan tänkas motivera, att ett eventuellt kompletterande stöd till pressen ges en mer generell verkan.

Utgångspunkten för den följande diskussionen är att ett kompletterande allmänt produktionsbidrag i fråga om total omfattning och fördelning mellan mindre och större tidningar skulle svara mot bottenavdragets effekt. Däremot skulle fördelningen mellan de mindre tidningarna, d v s tidningar med annonsintäkter understigande 3 milj kr per år, inte som nu avgöras av annonsintäkternas storlek. Jämfört med nuvarande situation skulle en omfördelning ske till förmån för de tidningar, som har låg andel annonsintäkter.

Detta kan åstadkommas genom att bottenavdraget utbyts mot ett allmänt produktionsbidrag knutet till mängden redaktionell text. Ett sådant produktionsbidrag kan då för dagspressens del bestämmas av t ex respektive tidnings pappersförbrukning minskad med annonsdelen och vara maximerat på sätt som svarar mot bottenavdraget (d v s till 300 000 kr per år vid en 10-procentig reklamskatt). Motsvarande stödåtgärder skulle vid behov kunna utarbetas för fackpressen och populärpressen.

I detta sammanhang vill utredningen erinra om de sk annonsbladen. Dessa periodiska publikationer innehåller huvudsakligen annonser och endast i begränsad omfattning redaktionell text. Enligt annonsskatteförordningen erhåller annonsbladen i likhet med

övriga tidningar bottenavdrag med belopp upp till 3 milj kr. Med det allmänna produktionsbidrag, som utredningen angivit såsom alternativ till bottenavdraget, skulle för annonsbladens del det väsentliga indirekta stöd, som ett bottenavdrag utgör, komma att ersättas med ett kontantbidrag, vilket — i den mån sådant bidrag över huvud taget anses böra utgå till annonsblad — begränsas till att avse enbart den redaktionella texten i tidningen.

Nuvarande selektiva produktionsbidrag utgår i princip endast till andratidningar inom dagspressen, medan däremot bottenavdrag tillämpas även för andra pressorgan.

Tillämpat på enbart dagstidningar skulle det kompletterande allmänna produktionsbidraget troligen uppgå till ca 20 milj kr per år. Om också övriga pressorgan skulle beröras, överensstämmer totalbeloppet i stort sett med det skattebortfall, som förorsakas av bottenavdraget vid en 10-procentig skatt. Beloppet skulle sålunda i detta fall uppgå till ca 30 milj kr per år.

Enligt reklamutredningens mening erbjuder vart och ett av de diskuterade alternativen — bottenavdrag respektive allmänt produktionsbidrag — möjligheter att undvika negativa konsekvenser för pressens del av den föreslagna skatteomläggningen. Valet mellan de två alternativen är en presspolitisk fråga, vilken utredningen inte sett som sin uppgift att ta ställning till. Det är dock utredningens uppfattning att någon form av kompenserande åtgärd är nödvändig i det berörda avseendet särskilt med tanke på dagspressen.

7.3.2 Omprövning av det selektiva produktionsbidraget

Även om åtgärder vidtas som ger pressen kompensation motsvarande bottenavdraget vid nuvarande annonsskatt, kvarstår att ett intäktsbortfall kan förväntas på grund av den högre skattesatsen. Enligt utredningens uppfattning bör de problem som därigenom uppstår lösas inom ramen för ett presstödet. Inom utredningen har den uppfattningen

framförts att de reklamskatteintäkter, som härrör från dagspressen borde i någon form återföras till den.

Att utarbeta ett förslag i denna fråga måste anses falla utanför utredningens uppdrag. Utredningen bedömer det dock vara nödvändigt att det nuvarande presstödet omprövas och utökas med hänsyn till det nya läge som uppkommer vid reklamskattens införande. Riktpunkten bör därvid vara att den kombinerade effekten av skatt och stöd icke blir en försämring av de ekonomiska villkoren för dagspressens opinionsbildande verksamhet.

Bilaga I Författningsförslag

I:1

Förslag till Förordning om reklamskatt

Härigenom förordnas som följer.

1 § Reklamskatt erlägges till staten enligt denna förordning för reklam inom landet och vid införsel av trycksak för reklam.

Med reklam förstås i förordningen meddelande som har till syfte att åstadkomma eller främja avsättning av vara, fastighet, nyttighet, rättighet eller tjänst. (Se vidare anvisningarna.)

2 § Beskattningsmyndighet för reklamskatt är i fråga om reklam inom landet riksskatteverket och vid införsel av trycksak för reklam tullverket.

Om reklamskatt vid införsel föreskrives i 19 och 20 §§.

3 § Skatteplikt föreligger, om ej annat följer av 4 §, för reklam som återges.

1. i form av text eller bild i publikation eller annan trycksak (annons), i bilaga till publikation eller annan trycksak eller i skiljustidning, trafikmedel, butikslokal, sportanläggning, teater eller liknande, på allmän plats eller på annat motsvarande sätt,

2. genom visning av film eller återgivning av ljud,

3. på mäsas eller utställning,

4. i trycksak som framställts huvudsakligen i syfte att offentliggöra reklam (reklamtrycksak). (Se vidare anvisningarna.)

4 § Skatteplikt enligt 3 § 1 föreligger ej för reklam

i publikation som är undantagen från skatteplikt enligt 8 § 6 i förordningen (1968:430) om mervärdeskatt,

i annan publikation eller bilaga därtill, när reklamen avser endast publikationen eller annat nummer av denna eller, i fråga om bok, annan bokutgivning av samma förläggare,

i reklamtrycksak, när reklamen avser utgivarens egen verksamhet,

i bilaga till reklamtrycksak, när bilagan utgör reklamtrycksak och båda trycksakerna offentliggöres för samma företag,

i eller utanför företags butikslokal, arbetsplats, trafikmedel eller liknande, när reklamen avser företaget eller dess verksamhet,

i annat reklamutrymme, när reklamen avser endast utrymmet som sådant,

Reklam enligt 3 § 2 är undantagen från skatteplikt, när den avser reklamformen som sådan eller sådan verksamhet som bedrives där reklamen offentliggöres.

Skatteplikt enligt 3 § 3 föreligger icke

om mäsas eller utställning har permanent karaktär, vare sig den inrymts i egna eller förhyrda lokaler,

om försäljning av utställda produkter utgör ett väsentligt inslag på mäsas eller utställning, om mäsas eller utställning arrangerats i anslutning till föreningsmöte, kongress, konferens eller liknande och ej är öppen för allmänheten.

Skatteplikt enligt 3 § 4 föreligger icke för affisch eller därmed jämförlig reklamtrycksak som uppenbarligen är avsedd att offentliggöras endast på sätt som medför skatteplikt enligt 3 § 1.

Riksskatteverket kan på ansökan förordna, att reklam på mäsas eller utställning som uteslutande eller så gott som uteslutande riktar sig till internationell publik icke skall vara skattepliktig.

5. § Skattskyldig är den som i yrkesmässig verksamhet här i landet offentliggör skattepliktig reklam enligt 3 § 1 eller 2, arrangerar mäsas eller utställning med skattepliktig reklam enligt 3 § 3 eller framställer reklamtrycksak enligt 3 § 4. (Se vidare anvisningarna.)

6 § Skattskyldighet inträder, när vederlag inflyter kontant eller på annat sätt kommer den skattskyldige till godo. I fråga om reklam som någon framställer för egen räkning inträder skattskyldighet när reklamen offentliggöres eller reklamtrycksak färdigställts.

Riksskatteverket kan efter ansökan besluta att skattskyldighet skall inträda redan när fordran uppkommer.

7 § Reklamskatt utgår med 10 procent av beskattningsvärdet.

8 § Beskattningsvärdet utgöres i fall som avses i 3 § 1 eller 2 av vederlaget och i fall som avses i 3 § 3 av den ersättning som utgår för upplåtelse av utrymme på mäsasan eller utställningen.

I fall som avses i 3 § 4 utgöres beskattningsvärdet av sådan del av vederlaget som avser likvid för sättning, kliché, reproduktionsarbete, tryckplåt eller cylinder, papper eller annat tryckunderlag, tryckfärg, tryckpress och bokbinderiarbete. Har den som utför tryckningen icke själv eller genom underleverantör utfört arbete eller tillhandahållit material som nyss nämnts, skall värdet av sådant arbete eller material inräknas i beskattningsvärdet med ledning av uppgifter från beställaren av trycksaken. Lämnas icke sådan uppgift skall beskattningsvärdet bestämmas efter skälig grund.

Utgår icke vederlag för skattepliktig reklam eller understiger vederlag uppenbarligen skäligt saluvärde, utgöres beskattningsvärdet av belopp som svarar mot saluvärdet.

I beskattningsvärdet inräknas icke beloppet av reklamskatt eller annan statlig skatt eller avgift. (Se vidare anvisningarna.)

9 § Nedsättning av skatt avseende visst företags postorderkatalog får ske med 70 procent av skattens belopp under förutsättning, att företags omsättning av varor som presenteras i katalogen till mer än hälften hänför sig till postorderförsäljning

Hänför sig högst hälften av omsättningen till sådan postorderförsäljning får nedsättning beräknas endast på så stor del av skattens belopp som svarar mot postorderförsäljningens andel av företags omsättning. Nedsättning får dock ske endast i det fall omsättningen i postorderförsäljningen utgör minst 10 procent av företags omsättning eller uppgår till minst 5 miljoner kronor för år.

Riksskatteverket prövar efter ansökan av utgivare av postorderkatalog fråga om nedsättning av skatt enligt första eller andra stycket. (Se vidare anvisningarna.)

10 § Delägare i enkelt bolag är skattskyldig i förhållande till sin andel i bolaget. Efter ansökan av samtliga delägare kan riksskatteverket besluta att den av delägarna som dessa föreslår tills vidare skall anses som skattskyldig för bolagets hela skattepliktiga verksamhet.

I fråga om kommanditbolag eller annat handelsbolag är bolaget skattskyldigt. Har skattskyldig avlidit är dödsboet skattskyldigt. Har skattskyldig försatts i konkurs är konkursboet skattskyldigt.

11 § Redovisning för reklamskatt sker för bestämda redovisningsperioder.

Redovisningsskyldighet föreligger icke i fråga om reklam som skattskyldig offentliggör eller framställer för annans räkning, när det sammanlagda beskattningsvärdet därav för helt kalenderår understiger 60 000 kronor. Ej heller föreligger redovisningsskyldighet för reklam som skattskyldig offentliggör eller framställer för egen räkning, när beskattningsvärdet därav för helt kalenderår understiger 30 000 kronor. (Se vidare anvisningarna.)

12 § Vederlag hänföres till den redovisningsperiod då vederlaget erhållits eller, i fall då beslut enligt 6 § andra stycket meddelats, fordran uppkommit. Värde av reklam som utförts för egen räkning hänföres till redovisningsperiod då reklamen skett eller reklamtrycksak framställts.

13 § Lämnas återbäring, bonus eller förmån, som icke utgör sk villkorlig rabatt, i efterhand och avser förmånen reklam för vilken skattskyldighet inträtt, får avdrag för den del av den tidigare redovisade skatten som belöpt på förmånen göras i den ordning som gäller för den skattskyldiges redovisning för reklamskatt.

Uppkommer förlust på fordran för vilken reklamskatt redovisats, äger bestämmelserna i första stycket motsvarande tillämpning. Har avdrag för skatt på sådan fordran gjorts och inflyter betalning därefter, skall redovisning åter lämnas för den skatt som belöper på betalningen.

14 § Skattskyldig, som icke är undantagen från redovisningsskyldighet enligt 11 §, skall anmäla sig för registrering hos riksskatteverket senast två veckor innan verksamhet som medför skattskyldighet börjar eller övertages. Anmälan göres på blankett enligt fastställt formulär. Vid ändring i förhållande som tagits upp i anmälningshandling skall riksskatteverket underrättas inom två veckor.

Om verkställd registrering utfärdar riksskatteverket särskilt bevis som sänds till den skattskyldige.

För att avgöra om skattskyldighet föreligger, kan riksskatteverket infordra uppgift från näringsidkare som icke anmält sig för registrering.

15 § Underlåter någon att i behörig ordning göra anmälan eller lämna underrättelse eller uppgift enligt 14 §, kan riksskatteverket förelägga honom att vid vite fullgöra sin skyldighet.

16 § Skattskyldig, som ej är undantagen från redovisningsskyldighet enligt 11 §, skall utan anmaning lämna deklaration rörande det sammanlagda beskattningsvärdet av reklam för varje redovisningsperiod under vilken skattskyldighet föreläggat. Redovisningsperiod omfattar fyra kalendermånader. Redovisningsperioderna är januari — april, maj — augusti och september — december.

När särskilda skäl föreligger, kan riksskatteverket besluta att redovisningsperiod tills vidare skall vara helt kalenderår.

17 § Deklaration enligt 16 § skall lämnas till riksskatteverket senast den 5 i andra månaden efter utgången av den redovisningsperiod som deklarationen avser. Om synnerliga skäl föreligger, kan riksskatteverket medge att skattskyldig får lämna deklaration senare än som nämnts nyss.

18 § Har skattskyldig att redovisa skatt för reklam i reklamtrycksak får den skattskyldige vid redovisning av reklamskatt göra avdrag för sådan skatt som han utgivit för trycksaken som sådan. Avdraget får icke överstiga beloppet av skatten på reklamen i trycksaken.

Avdrag som nämnts nu får göras i redovisningen för den redovisningsperiod under vilken skattskyldigheten inträtt.

Har skattskyldig erlagt reklamskatt för viss redovisningsperiod och understiger den skattepliktiga omsättningen för det kalenderår under vilket redovisningsperioden infallit 60 000 kronor, återbetalar riksskatteverket det erlagda beloppet.

19 § Skyldighet att erlägga reklamskatt uppkommer vid införsel av reklamtrycksak. Skattskyldig är den som i tullhänseende är att anse som varuhavare. Vid införsel av reklamtrycksak med posten föreligger skyldighet att erlägga reklamskatt för postpaket och — i den mån Konungen förordnar därom — för postal trycksak.

Reklamskatt vid införsel utgår med 10 procent av beskattningsvärdet, beräknat enligt 3 § tulltaxeringsförordningen (1960:391). Har tillförlitligen visats, att tullvärdet inbegriper kostnad som ej ingår i beskattningsvärde beräknat enligt 8 § andra stycket, skall vid beräkning av skatten tullvärdet reduceras i motsvarande mån.

20 § Reklamskatt vid införsel fastställs och uppbäres i den ordning som gäller för tull. Bestämmelser om påförande och erläggande av tull samt om besvär över tullmyndighets beslut i fråga om tull gäller i tillämpliga delar beträffande reklamskatt i den mån Konungen icke förordnar annat.

21 § Förordningen (1959:92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning äger tillämpning på reklamskatt. Förordningens bestämmelser om kontroll hos annan än skattskyldig äger tillämpning på varje näringsidkare här i landet för vars räkning reklam utföres.

Skattskyldig skall under en tid av två år bevara ett exemplar av alla trycksaker som framställts av honom.

Talan får ej föras mot beslut som meddelats av riksskatteverket enligt 9 §. Verket skall ompröva meddelat beslut när ändrade förhållanden föreligger.

22 § Närmare föreskrifter för redovisningen av reklamskatt meddelas av riksskatteverket.

Anvisningar

till 1 §

Meddelande anses som reklam även när meddelandet innefattar erbjudande om inköp eller motsvarande.

Som reklam anses icke erbjudande av eller ansökan om anställning.

Med avsättning förstås försäljning eller annan omsättning som normalt sker mot vederlag.

till 3 §

Med trycksak avses avtryck som i tryckpress eller genom screenförfarande framställs i flera lika exemplar. Som trycksak anses ej alster som framställs genom stencilering, hektografering, ljuskopiering, fotostatkopiering eller annat förfarande i apparat som ej utgör tryckpress.

Brevpapper, kuvert, affärshandling och annat kontorsmateriel, förpackning, annat emballage, etikett och annat alster med tryck av underordnad betydelse med hänsyn till användningen anses icke utgöra trycksak.

Trycksaker av följande slag anses icke utgöra reklamtrycksaker om de icke alls eller i endast ringa mån innehåller argumentering för försäljning eller annan omsättning (säljargumentering):

- a) prislista, offertpärm,
- b) teknisk produktbeskrivning, sortiments-, lager- eller reservdelskatalog, s k referenslista,
- c) instruktionsbok, monterings- eller bruksanvisning, skötselföreskrift,
- d) förteckning över märkesverkstäder eller återförsäljare, annan adresslista,
- e) garantisedel,
- f) receptsamling som ej nämner eller framhäver visst företags produkter,
- g) undervisningsmaterial,
- h) verksamhetsberättelse, som i huvudsak är avsedd för anställda, medlemmar eller aktieägare,
- i) annan trycksak än sådan som avses under h), när den i huvudsak är avsedd för anställda,
- j) kalender eller liknande trycksak,
- k) trycksak, som har historiskt, tekniskt, ekonomiskt eller annat vetenskapligt innehåll.

Förekomst av endast företags namn, varumärke, symbol för företag, teknisk avbildning av produkt eller teknisk upplysning om produkt eller företag eller liknande i trycksak som avses i föregående stycke medför ej att trycksaken anses som reklamtrycksak.

till 5 §

Verksamhet anses som yrkesmässig när inkomsten därav utgör inkomst av rörelse, jordbruksfastighet eller annan fastighet enligt kommunalskattelagen (1928:370). Till yrkesmässig verksamhet hänföres även statens eller kommuns arrangerande av mässa eller utställning. Verksamhet som ej utgör rörelse enligt kommunalskattelagen anses som yrkesmässig när den innefattar icke enbart enstaka tillhandahållande av skattepliktig reklam.

Har tryckeri åtagit sig att för annans räkning framställa reklamtrycksak och anlitas underleverantör för uppdraget, är underleverantören icke skattskyldig.

till 8 §

Med vederlag avses, när skattskyldighet inträder enligt 6 § första stycket, den likvid som erhålles kontant eller som i annan form kommer den skattskyldige till godo och, när skattskyldighet inträder enligt 6 § andra stycket, det avtalade priset, däri inräknat avtalade pristillägg enligt faktura eller annan handling.

Från vederlag får icke avräknas s k villkorlig rabatt som utgår vid betalning i efterhand inom viss tid. Utställes växel eller annat skuldebrev för betalningen, utgöres beskattningsvärdet av belopp enligt sådan handling med tillägg av vederlag som därutöver kommit den skattskyldige till godo. Avdrag får ej göras för diskonto vid diskontering av sådant skuldebrev.

Utgår i fråga om reklamtrycksak gemensamt vederlag för prestationer som skall inräknas i beskattningsvärdet och för andra prestationer, bestämmes beskattningsvärdet efter uppdelning av vederlaget efter skälig grund. Motsvarande gäller när gemensamt vederlag utgår för skattepliktig reklam och annan prestation.

Kan beställare visa att kliché eller annan vara, vars värde skall inräknas i beskattningsvärdet för reklamtrycksak, tidigare använts vid framställning av skattepliktig trycksak och att beställaren därvid påförts reklamskatt för värdet av varan, skall skatt icke beräknas på nämnda värde.

Saluvärde enligt tredje stycket bestämmes enligt ortens pris enligt samma grunder som föreskrives i kommunalskattelagen.

Beskattningsvärdet av särtryck utgöres av den faktiska kostnaden för framställning av särtrycket.

till 9 §

Med postorderkatalog avses skattepliktig trycksak som används vid postorderförsäljning under förutsättning att den presenterar säljarens hela eller så gott som hela sortiment av varor och att sortimentet har stabilitet över tiden och sådan bredd som motsvarar normalt butikssortiment i branschen.

Med postorderförsäljning avses i denna förordning försäljning i detaljhandel i vilken

a) försäljningserbjudande sker via trycksak eller annons, utan besökskontakt mellan säljare och köpare,

b) ordergivning sker per post eller per telefon, utan besökskontakt mellan säljare och köpare,

c) varuleverans sker per post eller järnväg eller med annat transportmedel till av köparen uppgiven adress,

d) försäljning sker i konkurrens med butiker som har möjlighet att exponera varorna.

till 11 §

Redovisningsskyldighet för delägare i enkelt bolag bestäms av omfattningen av bolagets skattepliktiga verksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1972 då förordningen (1971:170) om annonsskatt upphör att gälla.

I samband med ikraftträdandet iakttages följande.

1. Den upphävda förordningen gäller fortfarande i fråga om annons som införts i publikation utgiven före den 1 juli 1972 eller för vilken skattskyldighet enligt samma förordning inträtt före nämnda tidpunkt.

2. Den nya förordningen gäller reklam för vilken skattskyldighet enligt 6 § inträder den 1 juli 1972 eller senare, dock icke beträffande annons för vilken den upphävda förordningens bestämmelser gäller.

3. Den som kan antagas vara skattskyldig enligt den nya förordningen från och med den 1 juli 1972 skall före nämnda dag anmäla sig för registrering hos riksskatteverket.

För att avgöra om anmälningsskyldighet föreligger kan riksskatteverket före den 1 juli 1972 infordra uppgift från den som kan antagas bli skattskyldig.

I fråga om anmälan enligt första stycket och uppgift enligt andra stycket gäller 15 §.

4. Ytterligare föreskrifter som behövs för denna förordnings ikraftträdande meddelas av Konungen.

**Förslag till
Lag om ändring i förordningen (1959:92) om förfarandet vid
viss konsumtionsbeskattning.**

Härigenom förordnas, att 1 och 32 §§ förordningen (1959:92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Bestämmelserna i denna förordning skola, i den mån särskild föreskrift därom lämnas, äga tillämpning å skatt eller annan avgift som utgår vid tillverkning *eller försäljning av varor inom riket eller i samband med annan därmed jämförlig verksamhet (skatt).*

Bestämmelserna i denna förordning skola, i den mån särskild föreskrift därom lämnas, äga tillämpning å skatt eller annan avgift (skatt) som utgår vid tillverkning, *försäljning eller förbrukning av vara eller annan nytthet inom landet, vid tillhandahållande eller ianspråktagande av tjänst inom landet eller vid införsel av vara till landet.*

32 §

På ansökan av den, som driver eller ämnar driva verksamhet, i vilken skattskyldighet ifrågakommer, skall beskattningsmyndigheten, därest tillgänglig utredning det medgiver, meddela förhandsbesked huruvida vara är skattepliktig ävensom efter vilken skattesats skatten, då sådan skall utgöras, är att bestämma. Beskedet skall utfärdas för sökanden och gälla för beskattningsperiod som ännu icke utgått, eller senare period, dock att beskedet icke må avse längre tid än ett år.

På ansökan av den, som driver eller ämnar driva verksamhet, i vilken skattskyldighet ifrågakommer, skall beskattningsmyndigheten, därest tillgänglig utredning det medgiver, meddela förhandsbesked huruvida vara, *nyttighet eller tjänst* är skattepliktig ävensom efter vilken skattesats skatten, då sådan skall utgöras, är att bestämma. Beskedet skall utfärdas för sökanden och gälla för beskattningsperiod som ännu icke utgått eller senare period, dock att beskedet icke må avse längre tid än ett år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1972.

I:3 Specialmotivering

I:3.1 Förordningen om reklamskatt

1 § Genom att beskattningen anknytes till reklam inom landet omfattas enbart reklam avsedd för den svenska marknaden av förordningens bestämmelser. Detta innebär i och för sig att all reklam som offentliggöres här kan beskattas, oberoende av var den framställts. Reklam som framställs här men offentliggöres utomlands beskattas däremot ej i Sverige. Det saknar betydelse för beskattningen var de varor etc som reklamen avser tillhandahållas. Reklam som offentliggörs här i landet och avser t ex turism i utlandet omfattas således av förordningens bestämmelser.

Publikationer och andra trycksaker torde i regel vara avsedda för den svenska marknaden om de är avfattade på svenska. Är trycksaken framställd inom landet bör det kunna antas att den skall offentliggöras här. Annonser i trycksaken kan alltså beskattas, liksom trycksaken som sådan. I praktiken är dock möjligheten att beskatta reklam som inkommer från utlandet begränsad, vilket närmare framgår av den allmänna motiveringen.

Reklam som framställs här men som uppenbarligen är avsedd för spridning enbart utomlands skall ej beskattas här. Om reklamen skall spridas utomlands torde detta normalt framgå av omständigheterna. I tveksamma fall bör beställaren lämna skriftligt besked i saken.

Den skattemässiga definitionen av reklam i andra stycket är vidare än den allmänna definition utredningen givit i annat sammanhang. Således faller inom det skattemässiga reklambegreppet bl a även PR och goodwillskapande åtgärder. Genom bestämmelserna i 3 och 4 §§ begränsas dock det skattepliktiga området.

Uppräkningen av de materiella och immateriella företeelser, vilkas avsättning reklamen skall främja, innefattar bl a fast eller lös egendom, elektricitet, patenträtter, hyresrätter och andra nyttjanderätter samt tjänsteprestationer. Till sistnämnda kategori hänförs t ex tillhandahållande av förströelse i form av teater- eller biografföreställning, idrottstävling, konstutställning och liknande.

Enligt den använda definitionen av reklam anses legala notiser, familjeannonser, kungörelser, politiska meddelanden, meddelanden om styrelsesammanträden, ideella föreningsars sammankomster, gudstjänster m m inte utgöra reklam.

Säljerbjudande har ansetts böra utgöra reklam. Som reklam anses i enlighet härmed även infordrande av anbud eller offert.

3 § I paragrafen anges vilken reklam som är skattepliktig. I 4 § föreskrivs om undantag från skatteplikten.

Bestämmelserna om skattepliktig reklam får sammanställas med bestämmelserna i 5 § om skattskyldighet och i 8 § om beskattningsvärde.

Punkt 1. Bestämmelserna i denna punkt innebär att reklam i princip är skattepliktig när den sker genom annonsering i publikation eller annan trycksak, genom affischering utomhus eller i trafikmedel, i allmän lokal eller lokal dit allmänheten har tillträde eller genom annat återgivande av text eller bild, på sådant sätt, att avsikten är att allmänheten skall nås av reklammedlandet. Sk flygreklam faller givetvis inom beskattningen. Även visning av reklam i ljusbilder eller direkt på underlag målade eller på annat sätt utförd reklam beskattas enligt denna punkt.

Skatteplikt föreligger för reklam som återges i publikation eller annan trycksak. På grund härav kan beskattning ske av bilaga till sådan trycksak (huvudtrycksak) även när bilagan framställs av och distribueras för annan än huvudtrycksakens utgivare. Jämför dock vad som

uttalas i 4 § i fråga om reklamtrycksak som är bilaga till annan reklamtrycksak. Som framgår av 5 § är den som offentliggör reklamen, dvs huvudtrycksakens utgivare, skattskyldig. Är bilagan en reklamtrycksak beskattas den också i denna sin egenskap, oavsett vem som framställer den.

Enligt denna punkt är reklam skattepliktig när den återges i butikslokal. Vid en jämförelse med 5 § framgår att offentliggörandet omfattas av beskattningen. Av 4 § kan utläsas att väsentliga delar av reklamen i butikslokaler och motsvarande lokaler är undantagna från skatteplikt. Affischering mot vederlag i butikslokal är dock skattepliktig när den avser annat än företaget eller dess verksamhet. Utdelning av reklamtrycksaker i butik faller däremot utanför beskattningen; sådan utdelning anses inte som återgivande av reklam.

Punkt 2 och 3. Dessa punkter har behandlats i den allmänna motiveringen.

Punkt 4 och anvisningarna till 3 §. De prislister som avses bli undantagna från beskattning är sådana, där priset framstår som en neutral upplysning. Om priset däremot med verbala eller grafiska medel framhävs som fördelaktigt, anses detta utgöra säljargumentering som medför skatteplikt.

Receptsamlingar kan enligt anvisningarna till 3 § innehålla företags namn m m utan att bli skattepliktiga. Om däremot visst företags produkter introduceras så att recepten framstår som en rekommendation att använda produkterna, blir trycksaken skattepliktig.

Undervisningsmateriel bör ha neutral upplysningskaraktär för att vara skattefri samt uppenbart vara avsedd för skolbruk eller eljest för utbildning. Om däremot viss märkesvara framställs så att materialet framstår som en rekommendation att använda varan, blir trycksaken skattepliktig.

Undantaget för trycksaker riktade till anställda avser t ex personaltidningar och företagspresentationer, där det av innehållet är uppenbart att trycksaken är avsedd för anställda, även om vissa exemplar sprids utanför företaget, t ex till pressen. Skattepliktiga blir däremot exempelvis sk kundtidningar, som i huvudsak riktar sig till kunder eller kundämnen.

Trycksaker med vetenskapligt innehåll torde oftast falla utanför beskattningen, enär avsättningsfrämjande syfte saknas. Undantaget för sådana trycksaker under tredje stycket k) av anvisningarna till 3 § avser närmast t ex särtryck av vetenskaplig, teknisk rapport eller artikel som berör ett företags produkter och som företaget sprider i avsättningsfrämjande syfte.

4 § Undantaget i första punkten av första stycket för reklam i publikation som avses i 8 § 6 MF har behandlats i den allmänna motiveringen.

Den närmast följande punkten avser undantag från skatteplikt för "egenreklam" i publikation, i bilaga till publikation eller i bok. Om däremot utgivare av publikation gör reklam i denna för annan verksamhet som han bedriver, blir sådan reklam skattepliktig. Det tredje undantaget från skatteplikt avser reklamtrycksak som är bilaga till annan reklamtrycksak för samma företag. Sistnämnda fall kan exemplifieras med följande. Ett företag A låter framställa en reklamtrycksak avseende produkter som tillverkas av A. Annan reklamtrycksak, framställd för företaget B:s produkter, distribueras som bilaga till A:s trycksak. Om A inte själv säljer de produkter som presenteras i B:s trycksak kan de båda trycksakerna inte anses distribuerade för samma företag. Skatt bör därför utgå på vederlaget för distributionen. Om A däremot säljer även B:s produkter får normalt båda trycksakerna anses distribuerade för A och särskild skatt utgår alltså inte på distributionen.

Det praktiska fall som framför allt avses med det fjärde undantaget i första stycket utgör affärsskyltar. Men även t ex skylt på byggnadsplats som upplyser om byggnadsföretagets

namn eller dess verksamhet faller under bestämmelsen. Om reklam avser de varor, tjänster etc som tillhandahålles i lokalen eller på platsen bör reklamen anses avse företagets verksamhet. Vidare avser första stycket undantag för exempelvis sådan reklam på affischplåtar som avser reklamutrymmet som sådant.

I andra stycket medges motsvarande undantag från skatteplikt för filmreklam m m. Här avses bl a reklam som reklamfilmföretag gör i anslutning till reklamfilm och biografägarens reklam för kommande program.

Tredje stycket föreskriver skattefrihet för mässor eller utställningar, som antingen företer väsentlig likhet med vanligt försäljningsställe eller arrangerats för en viss grupp i anslutning till föreningsmöte, kongress eller liknande. Beträffande internationella mässor ges enligt sista stycket möjlighet till undantag från skatteplikt efter ansökan och prövning i varje särskilt fall.

Som reklamtrycksak anses bl a affisch, avsedd att användas för utomhusreklam. Enligt fjärde stycket är framställning av affisch i vissa fall undantagen från skatteplikt. Härigenom undviks den dubbelbeskattning som eljest skulle bli följden av att offentliggörande av affisch skall beskattas enligt 3 § 1 som utomhusreklam. Det fordras dock för att skattefrihet skall föreligga, att beskattning av offentliggörandet framstår som självklart och avser hela affischupplagan. Bestämmelsen avser också annan reklamtrycksak än affisch — t ex reklamtryck på papp eller liknande material för montering i ram — förutsatt att trycksaken skall publiceras som utomhusreklam.

5 § med anvisningar. Paragrafen reglerar skattskyldighetens omfattning. Anknytningen till ett yrkesmässighetsbegrepp har väsentligen samma innebörd som i mervärdeskatteförordningen. Skattskyldigheten för stat och kommun med avseende på mässor och utställningar är dock utvidgad.

Bestämmelserna innebär bl a att skattskyldighet åvilar den som yrkesmässigt upplåter utrymme för återgivning av reklam, t ex utgivare av trycksak som låter reklambilaga följa med trycksaken.

Skattskyldighet åvilar också fastighetsägare, lokalinnehavare eller annan som upplåter plats för reklam eller den som genom avtal med fastighetsägare etc erhållit rätt att ombesörja reklam på fastigheter, i lokaler eller liknande. Detsamma gäller tryckeri som åtagit sig att för annans räkning framställa trycksak och som äger rätt att ombesörja reklam i trycksaken mot ersättning som tillfaller tryckeriet.

6 — 8 §§ I väsentliga delar överensstämmer dessa paragrafer med motsvarande bestämmelser i förordningarna om mervärdeskatt och annonsskatt. De särskilda regler som gäller i fråga om reklamtrycksaker behandlas i den allmänna motiveringen.

När det gäller reklam som återges i bilaga till trycksak utgöres beskattningsvärdet för offentliggörande enligt 3 § 1 av det vederlag som utgår för att bilagan får bifogas trycksaken.

I 8 § andra stycket stadgas att kostnad för tryckplåt eller cylinder skall inräknas i beskattningsvärdet. Detta innebär att inte endast själva materialkostnaden utan också det arbete, t ex etsning eller gravering som utförs på plåten eller cylindern, skall beskattas.

9 § Paragrafen reglerar nedsättning av skatt avseende postorderkatalog.

Mindre omfattande trycksaker och trycksaker som framför allt innehåller specialerbjudanden under viss period bör inte komma i fråga för skattebefrielse.

Skattereduktion kan däremot komma i fråga för trycksak med karaktär av katalog, antingen som täcker över ett tämligen brett urval varor från flera olika varugrupper eller ett ganska fullständigt sortiment inom en enda varugrupp.

Vad det tekniska utförandet beträffar kan en publikation betraktas som postorderkatalog

både om den är bunden och om den förekommer i lösbladsform. Supplement till postorderkatalog beskattas enligt samma regler som huvudkatalogen. Utbytes- och tilläggsblad till katalog i lösbladsform skall klart sammanhånga med tidigare utsänt grundmaterial för att nedsättning skall kunna komma i fråga.

10 – 22 §§ I stora delar överensstämmer dessa paragrafer med motsvarande bestämmelser i förordningarna om mervärdeskatt och annonsskatt.

I:3.2 Förfarandeförordningen

Ändringar föreslås i 1 och 32 §§ i avsikt att undanröja eventuella oklarheter i fråga om förordningens tillämpning på reklamskatten.

Bilaga II Mottagna skrivelser

Till reklamutredningen har inkommit följande skrivelser med synpunkter på beskattning av reklamen.

2.08.1969

Stockholms Arbetarekommun med överlämnande av en motion i frågan som väckts av socialdemokratiska studentklubben jämte yttrande häröver som antagits vid Arbetarekommunens årsmöte våren 1968.

5.02.1971

Postorderföretagens samarbetskommitté.

23.06.1971

Stockholms Arbetarekommun med överlämnande av en motion som väckts inom Maria socialdemokratiska stadsdelsförening.

1.10.1971

Reader's Digest. Det Bästa.

25.10.1971

Gemensam skrivelse från arbetsgivarorganisationerna och de fackliga organisationerna inom den grafiska branschen.

10.11.1971

Tidskriftsföretagen Allers Förlags AB, AB Allhem, Hemmets Journal AB, ICA-förlaget AB, Reader's Digest AB, Saxon & Lindströms Förlags AB, Specialtidningsförlaget AB, Sveriges Radio AB samt Ählén & Åkerlunds Förlags AB.

Reservationer

1. Av ledamöterna *Andersson, Gerentz, Wiege och Winqwist*
(till kapitel 7, Reklamskattens inverkan på pressens ekonomi)

Enligt gällande bestämmelser angående annonsskatten medges för varje redovisnings-skyldig tidning och tidskrift restitution för en årlig annonsintäkt upp till 3 milj kr (bottenavdrag). Vi anser att samma skäl för bottenavdraget som förelåg då annonsskatten beslutades, alltså föreligger. Därtill kommer att skälen för ett bibehållande förstärks för dagstidningarnas vidkommande därest beslut fattas om en höjning av skattesatsen för deras del från 6 till 10 %. Särskilt beaktande förtjänar vidare i detta sammanhang vad som sagts i kapitel 7 om att reklamskatten kan hårdare drabba annonsering än reklam i andra media, beroende på att en större del av de totala kostnaderna för produktion och distribution ingår i beskattningsunderlaget vid annonsering samt på att beskattningsunderlaget är lättare att fastställa när det gäller pressen. Därest en reklamskatt i enlighet med majoritetens förslag införs vill vi således bestämt yrka på att samma regler om bottenavdrag som gäller beträffande annonsskatten bibehålls.

Vi förutsätter och anser det synnerligen angeläget att frågan om presstödjande åtgärder skyndsamt behandlas av statsmakterna, vilket nyligen framhållits i en skrivelse till regeringen från Svenska Tidningsutgivareför-

eningen. Det måste dock anses ligga utanför utredningens kompetens att bedöma tillhörande frågor. För detta skulle för övrigt krävas ett utredningsmaterial av helt annat slag än det utredningen förfogar över.

2. Av ledamoten *Winqwist*
(till kapitel 2, Allmän bakgrund till delbetänkandet)

Bakgrund

Regeringen bemyndigade i oktober 1966 chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla sakkunniga för att utreda reklamens verkningar med särskild hänsyn till frågorna om reklamsändningar i televisionen. (I och med att ärenden rörande Sveriges Radio, genom en departementsreform, fördes från kommunikationsdepartementet till utbildningsdepartementet, kom även reklamutredningen att föras över till nämnda departement.) I direktiven anförde dåvarande kommunikationsministern, statsrådet Olof Palme, att utredningen inledningsvis borde söka bedöma frågan om reklamens verkningar från samhällsekonomisk och företagsökonomisk synpunkt samt från konsument-synpunkt. Därefter skulle de sakkunniga uppmärksamma den betydelse reklamen har från hela samhällets synpunkt. Hänsyn skulle bl a tas till reklamkostnadernas omfattning och utveckling. Det framhölls vidare, att en sociologisk belysning av reklamen vore viktig

för att de sakkunniga skulle kunna skapa sig en föreställning om reklamens effekter.

Statsrådet utgick från att utredningen huvudsakligen skulle stödja sig på redan tillgängligt material. I ett tidigt skede stod det emellertid klart att det material som fanns att tillgå i svenska eller utländska källor inte var tillfyllest. Utredningen inledde därför ett omfattande arbete för att kartlägga reklamens verkningar från skilda utgångspunkter.

Bakom denna uppläggning förutsattes en planering vars syfte torde vara att *dels* samla underlag till en beskrivning av reklamens omfattning och utveckling i samhället, *dels* på basis av detta material presentera en överskådlig bild av reklamverksamhetens olika beståndsdelar och deras funktioner, *dels* precisera mål och ramar för reklamverksamheten i samhället *dels* överväga åtgärder i syfte att nå uppställda mål.

Följer man en sådan metodik, vilken till sin uppläggning väl stämmer överens med praxis inom svenskt utredningsväsende, borde reklamutredningen ha presenterat sina förslag först när den hunnit förverkliga sina intentioner.

Icke desto mindre har utredningen valt att nu, uttryckt ur sitt reklampolitiska sammanhang, lägga fram ett delbetänkande om reklamskatt. Detta utredningens beslut har jag funnit mig ej kunna biträda och vill därför nedan anföra motiven för mitt beslut.

Formella invändningar mot ett delbetänkande

De formella motiven synes utgöra en väsentlig faktor för utredningen vid dess beslut att lägga fram sitt delbetänkande. Utredningen åberopar skatteutskottets betänkande (SkU 1971:30, s 7): "Den föreslagna annonsskatten bör som ovan nämnts betraktas som ett provisorium med förhållandevis kort giltighetstid, eftersom redan nästa års riksdag *kan väntas* få ta ställning till förslag om en allmän reklamskatt" (min kursivering).

Denna argumentation synes mig otillfredsställande av framför allt två skäl. För det första har utskottet endast konstaterat att

nästa års riksdag *kan väntas* få ta ställning till förslag om reklamskatt. Detta bygger på ett påstående hämtat ur Kungl Maj:ts proposition (prop 1971:28) om "att utredningen räknar med att arbetet skall kunna slutföras under 1971." Utskottet räknar emellertid självt med att Kungl Maj:t eventuellt ej framlägger någon proposition då det i samma stycke skriver: "Utskottet vill emellertid förutskicka att om förslag om reklamskatt inte framläggs eller om ett sådant förslag inte kan godtas, frågan om annonsskatten bör omprövas."

För det andra kan ett riksdagsutskotts betänkande i intet avseende ur offentligrettslig synpunkt anses utgöra formella direktiv för av Kungl Maj:t tillsatta utredningar. Det har även inträffat att skrivelser från riksdagen, vari hemställs om tillkallande av offentliga utredningar, av Kungl Maj:t ej beaktats, något som vore otänkbart om formella regler kunde åberopas.

Den enda *tvingande* grunden för reklamutredningen att framlägga ett delbetänkande om reklamskatt i anslutning till statsverkspropositionen 1972 vore att återfinna i ett tilläggsdirektiv antaget genom konseljbeslut. Jag har i utredningen hävdat denna ståndpunkt. Något konseljbeslut har ej fattats.

När Kungl Maj:t i prop 1971:28 förklarade att förslag om reklamskatt kunde väntas från utredningen, skedde detta mot bakgrund av vaga formuleringar i utredningens direktiv, i vilka frågan om reklamskatt eller annonsskatt ej ens nämndes och innan utredningen över huvud tagit ställning till huruvida den hade för avsikt att föreslå reklamskatt eller ej. Först under hösten 1971 blev det klart att det inom utredningen fanns en majoritet för reklamskatt. När statsrådet Gunnar Sträng under en intervju den 20 oktober 1971 i Sveriges Radio yttrade: "Vi skall nog ta ut en reklamskatt. Jag har ju begärt av den sittande utredningen att de skall skynda sig så jag hinner gå till riksdagen under 1972 med förslag om en allmän reklamskatt, det bör jag i *sanningens* intresse säga" (min kursivering), var detta en nyhet för utredningens ledamöter. Statsrådet

Strängs yttrande i Sveriges Radio torde ej utgöra formellt rekvisit för utredningen i dess planering och handlande.

Sakliga invändningar mot ett delbetänkande

Än väsentligare är det för mig att den sakliga grunden för utredningens beslut att lägga fram ett delbetänkande inte är övertygande. En enhällig utredning har vid flera tillfällen slagit fast att olika åtgärder av exempelvis den karaktär som en reklamskatt utgör, måste beaktas ur *reklampolitiska aspekter*. Detta betyder att reklamen måste sättas in i ett större informationssammanhang och ses som ett led i marknadsföringen och i produktionsprocessen som helhet. En konsekvens av detta betraktelsesätt blir då att även åtgärder som syftar till att påverka reklamens volym och innehåll på samma sätt bör sättas in i ett större sammanhang.

Statsrådet Sträng har emellertid bl a motiverat annonnsskatten "som ett led i den finanspolitiska åtstramningen." (Prop 1971:1 bil 1, s 25.) Det har även senare framkommit att statsrådets motiv för att ersätta annonnsskatten med en reklamskatt är fiskala. Redan detta förhållande borde vara tillfyllest för att ej sammanblanda reklamutredningens verksamhet med finansdepartementets.

Utredningen hävdar i delbetänkandet följande: "Frågan om en reklampåлага har, med utgångspunkt i utredningens sätt att arbeta, behandlats parallellt på två skilda plan. Samhällsekonomisk expertis har studerat reklamkostnadernas utveckling och sökt beräkna styreffekter på reklamvolymen av en reklampåлага. Skatterättsexperten har ingående studerat olika teoretiskt tänkbara tekniska lösningar av en reklampåлага." Till detta skulle jag vilja foga följande kommentar. Utredningens behandling av skattefrågan har huvudsakligen bestått i att konstruera och överväga olika skattemodeller. Arbetet med att utforma ett punktskatteförslag påbörjades under augusti månad. Utredningen har därefter till den allra största delen av sin tid ägnat sig åt att lösa tekniska problem som sammanhänger med detta skatteförslag. De

samhällsekonomiska och reklampolitiska aspekterna har enligt min mening inte tillräckligt utretts och övervägts.

Utredningen har flyktigt berört frågan om alternativa medel att påverka reklamens innehåll och omfattning. Dessa har ej precisrats, ej utretts och sålunda ej heller kunnat jämföras med en skatt. I flera avseenden framstår den föreslagna reklamskatten som ett provisorium. För det första är skatten ett blint slående instrument. Det är nämligen inte möjligt att uteslutande med en skatt påverka reklamens innehåll och utformning, vilket borde vara huvudsyftet med utredningens förslag. I medvetande härom har majoriteten föreslagit att skatten kombineras med ett institut för befrielse från skatt under vissa villkor. De med ett sådant institut förbundna principiella och praktiska problemen lämnas emellertid helt åsido. Utredningens majoritet framhåller för det andra att dess förslag inte utgör ett i alla delar slutgiltigt lösningsalternativ och betonar dess karaktär av första försök samt förordar en framtida omprövning av valet av pålageform (avsnitt 4.7.2). För det tredje kommer skatteförslaget jämfört med läget vid den nuvarande annonnsskatten att leda till ett intäktsbortfall för pressen, vilket kommer att nödvändiggöra kompensationsåtgärder som utredningen inte ansett sig kompetent att närmare behandla (kapitel 7).

Slutsats

Utredningens majoritet hävdar att vad som presenteras är ett förslag som beskrivs som "ett inte i alla delar slutligt lösningsalternativ." Bakom dessa och flera liknande reservationer döljer sig ett förhållande som hade kunnat uttryckas tydligare: nämligen att utredningen inte tillfredsställande undersökt effekterna av den reklamskatt som nu föreslås.

Skatteutskottet hävdar i sitt betänkande: "Utskottet vill emellertid förutskicka att om förslag om reklamskatt inte framläggs eller om ett sådant förslag inte kan godtas, frågan om annonnsskatten bör omprövas." Jag skulle

vilja tolka utskottet sålunda, att en ny pålaga därest den skall ersätta annonsskatten åtminstone skall vara så genomtänkt att den inte präglas av annonsskatteprovisoriets kännetecken. Tyvärr måste jag konstatera, att den pålaga som föreslås i detta delbetänkande är minst lika provisorisk till sin utformning som annonsskatten.

Mot bakgrund av vad ovan anförts reserverar jag mig mot att utredningen framlägger ett ur sitt reklampolitiska sammanhang utbrutet förslag till reklamskatt i ett delbetänkande, innan utredningens arbete i övrigt är avslutat.

Särskilda yttranden

1. Av ledamoten Andersson

(till kapitel 4, Allmänna överväganden som talar för en reklampåлага)

Utredningens majoritet redovisar i kapitel 4 de skäl den anser tala för en allmän reklampåлага. I utarbetandet av majoritetens argumentering för densamma har jag deltagit, vilket dock inte innebär att jag till alla delar instämmer i de resonemang som förs i kapitel 4. På tre olika punkter har jag funnit anledning att här nedan närmare redogöra för min särskilda mening:

1. Mitt ställningstagande för en allmän reklampåлага är motiverat av att jag anser det angeläget att dämpa reklamens tillväxttakt och att en allmän reklampåлага därvid kan vara ett lämpligt medel. Jag instämmer alltså i huvudsak i de argument som i detta avseende anförts i avsnitt 4.1–4.7.

Ett av dessa argument vill jag ytterligare understryka. Under 4.4.1 påpekas att – särskilt i reklamintensiva branscher – reklamen tenderar att i mindre grad tjäna som informationsmedel än som påtryckande säljmedel. Det sägs att reklamen används som konkurrensmedel och med stor intensitet ofta gynnar ”en stor kapitalstark och väl etablerad säljare på bekostnad av en mindre, kanske mer innovativ säljare”. Det påpekas vidare att reklamen är ”ett konkurrensmedel som kan förstärka tendenser till stordrift och företagskoncentration med åtföljande risker

för monopolistisk utveckling”.

Från mina utgångspunkter har riskerna för dessa reklamens effekter utgjort ett starkt skäl för att vilja begränsa dess omfång. Enligt min mening bör en decentralisering av företagsamhet och distribution eftersträvas och jag anser det alltså angeläget att försvåra en reklamkonkurrens som kan få motsatta effekter. Ett decentraliserat näringsliv svarar enligt min uppfattning bättre mot människors behov och leder också till ett effektivare utnyttjande av samhällets resurser. Detta om man tar hänsyn också till andra värden än rent ekonomiska, exempelvis till människors trygghet och välbefinnande.

Koncentrationstendenser i näringslivet bör alltså bekämpas. Majoriteten påpekar visserligen att koncentration kan ”tänkas möjliggöra att stordriftsfördelar utnyttjas vid tillverkning och distribution av varor”. Sådana sk stordriftsfördelar får emellertid ofta betalas av enskilda om man tar hänsyn till samtliga för- och nackdelar. När det gäller distributionens ”stordriftsfördelar” får dessa till stor del betalas av konsumenterna i form av ökade uppopffringar för att få hem varorna. I denna omfördelning av arbetsinsatser mellan distributionen och konsumenterna får ofta de resurssvaga konsumenterna sitta emellan.

2. När det gäller åtgärder för att säkerställa det ur konsumenternas synpunkt önskvärda informationsinnehållet i reklamen disku-

terar majoriteten i kapitel 4 att använda pålagan som ett medel att styra reklamens innehåll genom att förena den med ett sk befrielseinstitut. Även om majoriteten inte tagit ställning i frågan, och inte gått in på hur ett sådant befrielseinstitut skulle fungera, finner jag det angeläget att redan nu understryka att jag är starkt kritisk mot denna form av styrning. Jag är också tveksam om de av majoriteten avsedda effekterna av den kan uppnås. Det synes vidare enligt min mening vara svårt att i ett befrielseinstitut komma fram till enhetliga principer för bedömning av vilken reklam som skall befrias från pålaga. Risk finns därmed för att alltför stort spelrum ges åt fritt skön. Ett befrielseinstitut skulle också kunna försvåra företagens ekonomiska planering genom den brist på förutsebarhet beträffande pålageskuldighet som det skulle innebära. Denna olägenhet skulle säkerligen bli mest märkbar för mindre företag med ringa kontakter med den bedömande och pålagebefriande myndigheten. Ett ytterligare skäl mot ett befrielseinstitut är den belastning på administrationsapparaten det synes komma att medföra.

Jag delar emellertid majoritetens uppfattning att det är angeläget att informationshalten i reklamen ökar. Med utgångspunkt från min ovan deklarerade ståndpunkt, som innebär att jag lägger stor vikt vid förutsebarheten, rättssäkerheten och enkelheten, anser jag att detta bör ske genom åtgärder med generell verkan.

Majoriteten berör sådana åtgärder i 4.8–4.9. En lagstiftning av typ livsmedelslagen på ur konsumentsynpunkt betydelsefulla varuområden kan jag för min del tänka mig som en lämplig åtgärd. Eftersom utredningen avser att komma tillbaka till denna fråga i sitt slutbetänkande finner jag inte anledning att nu närmare utveckla mina synpunkter.

3. Vid valet av pålageform har utredningen diskuterat ett punktskattealternativ och ett sk omkostnadsalternativ. Utredningen har stannat för punktskattealternativet av skäl som redovisas i kapitel 6. Majoriteten har emellertid haft sympatier för omkost-

nadsalternativet, bl a av den anledningen att det tänkta befrielseinstitutet antas skola fungera smidigare vid detta. En omprövning av pålageformen efter ca fem år föreslås.

Ovan har jag klargjort min inställning till pålagan som ett medel att påverka reklamens innehåll och uttryckt min stora tveksamhet till att ett befrielseinstitut skulle vara det lämpliga reklampolitiska medlet. Frågan om ett sådant befrielseinstituts möjligheter att fungera i det ena eller det andra pålagealternativet har alltså för min del inte haft någon betydelse vid bedömningen av de båda pålageformerna.

Jag delar emellertid av helt andra skäl majoritetens sympatier för omkostnadsalternativet, främst av det skälet, att pålagan då läggs direkt på företagen, alltså beslutsfattarna ifråga om reklamanslagen. Det borde alltså effektivare än punktskattealternativet påverka reklamvolymen och leda till den dämpning av densamma, vilken jag i likhet med majoriteten finner önskvärd. Ytterligare skäl för omkostnadsalternativet är att pålagan vid detta skulle kunna begränsas till stora reklamköpare, vars reklam majoriteten givit särskilda skäl att begränsa. Detta förutsätter att man inför ett avgiftsfritt bottenavdrag, genom vilket ett stort antal mindre företag skulle bortfalla som avgiftsskyldiga. Ledamoten Lindqvist har i sitt särskilda yttrande utvecklat detta och jag delar därvid i huvudsak hans synpunkter.

För min del har jag, av anförda skäl, trots att jag bestämt tar avstånd från ett befrielseinstitut, funnit det angeläget att frågan om reklamskattens slutgiltiga utformning hålles öppen. Jag har alltså anslutit mig till majoritetens förslag, att pålagan nu ges formen av punktskatt, men att en omprövning av pålagans form göres efter en period av förslagsvis fem år, sedan erfarenheter av pålagan vunnits.

2. Av ledamöterna Gerentz och Johnsson (till kapitel 3, Reklamkostnaderna, och avsnitt 6.12, Inkomstberäkning)

Majoriteten utgår vid sina överväganden om en reklamskatt från att man har anledning att räkna med en betydande ökning av reklamvolymen fram till 1975. Majoriteten anser — från sina utgångspunkter — att en sådan utveckling av reklamvolymen är ägnad att väcka betänkligheter. För majoriteten är den antagna volymutvecklingen ett viktigt skäl för en reklampålaga.

Som underlag för antagandena om reklamvolymens utveckling ligger en prognos för reklamkostnadernas tillväxt fram till 1975 (kapitel 3). Denna prognos grundar sig på en undersökning av reklamkostnadernas storlek, som utredningen låtit göra för 1967. Man har med utgångspunkt från reklamkostnaderna nämnda år — 1 600 milj kr — uppskattat 1970 års kostnader till 2 000 — 2 100 milj kr i löpande priser. För åren fram till 1975 förutses en konstant tillväxt bortsett från konjunkturella variationer.

Enligt vår mening finns det anledning att starkt ifrågasätta om prognosen förtjänar den tilltro man vill skänka den. Vi finner oss nödsakade att i det följande framhålla ett antal faktorer som talar för att reklamkostnadernas utvecklingskurva inte låter sig infoga i ett så enkelt mekaniskt framskrivningsmönster som här skett. Ingen analys har gjorts av de orsaker som ligger bakom den förutsedda utvecklingen. Man har tillämpat ett mekaniskt framskrivningsförfarande utan hänsyn till verkligheten under 1960-talets senare del.

Det fåtal indikatorer som finns beträffande reklamens utveckling antyder att det efter 1967 skett en avmattning i reklamens tillväxt. Mellan 1969 och 1970 minskade textreklambyråernas omsättning i reala termer. Nedgången skedde före 1971 års lågkonjunktur. Någon överflyttning av tjänster från byråer till annonsörerna själva kunde ej förmärkas.

De senaste årens utveckling bekräftar att man nu nått en mättnadspunkt volymmäs-

sigt sett. Denna slutsats styrks av att de faktorer i distributionsprocessen som påverkar användningen av reklam — främst självbetjäningssystemets utveckling inom dagligvaruhandeln — nått en maximal nivå. Koncentrationen i näringslivet till färre säljare/annonsörer har dessutom lett till en avtagande tillväxt för reklamen.

Prognosen bygger vidare på ett antagande om fortsatt relativt högre tillväxttakt för butiksreklamen och direktreklamen. Man förbiser här att båda dessa reklamformers introduktions- och tillväxtperiod inträffat under 1960-talet. Såväl butiks- som direktreklamen har nått en mättnadspunkt och tillväxttakten har uppenbarligen avtagit.

Det bör dessutom betonas att det i sammanhanget intressanta är pressreklamens utveckling, då denna kommer att utgöra ca 70 % av skatteunderlaget. Pressreklamen har ingen eller obetydlig tillväxt.

År 1971 innebär ett speciellt skede i utvecklingen. Samtidigt som lågkonjunkturen påverkat det svenska näringslivet, har de ovannämnda faktorerna fortsatt att slå igenom. Detta har medfört att reklamkostnaderna räknat i löpande priser kraftigt minskat. Nedgången torde uppgå till ca 10 %, vilket innebär att volymen 1971 kan beräknas till 1 800 milj kr. Enligt vårt förmenande är det från ett lägre tal än vad man nu utgått ifrån, som den framtida utvecklingen måste bedömas, då strukturförändringarna inte är konjunkturfenomen. Utvecklingen 1971 har påverkats av såväl konjunkturfaktorer som den pågående strukturförändringen.

Vid en skattning av tillväxttakten fram till 1975 har man på här angivna skäl snarast att räkna med en tämligen konstant volym. Emellertid skulle det kunna göras gällande att inte bara volymen, liktydigt med reklamutrymme, är av intresse i sammanhanget. Av minst lika stort intresse skulle vara förväntade kostnadsstegringar för en given volym. Det kan konstateras att dessa varit förhållandevis betydande under det senaste decenniet. Om utvecklingen härvidlag fortsatte kunde, med majoritetens synsätt, detta också framstå som betänkligt.

Enligt vår mening får farhågor av sistnämnda slag bedömas som ogrundade. Skälen för vår ståndpunkt är följande:

För det första har man redan under 1971 kunnat notera ett antal prissänkningar på mediautrymme, såväl i pressen som i andra A-media. Denna tendens till fallande priser kommer sannolikt att bestå oavsett konjunkturutvecklingen.

För det andra råder idag en överkapacitet hos såväl reklambyråer som företag inom den grafiska branschen. Detta medför en stark prispress på reklamproduktion. Överkapaciteten kan av flera skäl väntas bestå under den korta prognosperioden.

För det tredje tvingas man tillgripa kostnadsnedpressande rationaliseringar. Om dessa skall ha någon markant effekt måste de drabba personalkostnaderna. Med en fortgående personalminskning kan det bli möjligt för byråerna och den grafiska industrin att hålla en konkurrenskraftig prisnivå.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att båda prognosalternativen är alltför osäkra som underlag för utredningens ställningstagande. Genom att man underlåtit att försöka ta hänsyn till den utveckling som skett sedan 1967 och som således inneburit ett avstannande av tillväxttakten, har man även i kapitel 6 använt en orealistiskt hög beräkning för reklamkostnaderna budgetåret 1972/73. Det värde man kommer fram till i avsnitt 6.12, 2 386 milj kr, innebär en ökning i förhållande till det sannolika faktiska läget 1971 (1 800 milj kr) med ca 30 %.

3. Av ledamoten Johnsson

(till kapitel 7, Reklamskattens inverkan på pressens ekonomi)

En huvudtanke i detta betänkande är att den föreslagna skatten skall vara konkurrensneutral, dvs att kostnaden för utrymme skall drabbas lika oavsett vilka media som används för att sprida meddelandet. Önskan att i möjligaste mån undvika rubbningar av konkurrensneutraliteten media emellan har bl a föranlett utredningen att i skatteområdet inkludera den ur teknisk synvinkel utomor-

dentligt komplicerade trycksakssektorn, trots risken för mycket allvarliga konsekvenser för den svenska grafiska industrin. Här bortses från den komplikation – och eventuella bristande neutralitet – som det innebär att produktionen skattebeläggs för trycksaker, medan skatten tas ut på vederlaget för distributionen vad gäller andra media.

Konkurrensneutralitet innebär uppenbarligen att samtliga media får en lika stor reell skattebelastning. Det hävdas i kapitel 7 att "reklamskatten kan hårdare drabba annonsering än reklam i andra media, beroende på att en större del av de totala kostnaderna för produktion och distribution ingår i beskattningsområdet." I brist på underlag är det mycket svårt att bedöma detta arguments relevans.

Utredningen betonar dessutom i kapitel 7 att "presspolitiska frågor faller utanför utredningens ram."

Jag kan av följande skäl inte helt instämma i utredningens resonemang i kapitel 7:

1. Ett bottenavdrag för pressen innebär en sannolik rubbning av konkurrensneutraliteten och verkar diskriminerande gentemot andra media.

2. Diskussionen om bottenavdrag eller andra alternativa stödåtgärder, t ex produktionsbidrag, är en presspolitisk fråga. Jag kan i princip ansluta mig till behovet av presstöd. Detta bör dock lösas i annan ordning.

3. Om ett bottenavdrag införs för pressen är det av skattetekniska skäl motiverat att trycksaker samt mässor och utställningar undantages från beskattning. Man har ju redan frångått medianeutraliteten.

Bottenavdrag för en huvudmediagrupp är inte förenligt med neutralitetstanken.

4. Av ledamoten Lindqvist

(till kapitel 6, Skatteförslaget. Allmän motivering)

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	146
2. De bägge pålageformerna	146
3. Argumenten för punktskatt	147
3.1 Redovisning	147
3.2 Kontroll	148
3.3 Övergångsproblem	148
3.4 Sammanfattande omdöme	148
4. Argumenten för omkostnadsavgift	148
4.1 Dämpningseffekt	149
4.1.1 Begreppet "generell" beskattning	149
4.1.2 Bottenavdrag och avgiftsunderlag	149
4.2 Styrningseffekt	150
4.3 Flexibilitet	151
4.3.1 Skattefria kostnader för skattepliktig reklam	151
4.3.2 Icke skattepliktiga reklamformer	152
4.3.3 Andra bearbetningsmetoder än reklam	155
4.4 Sammanfattande omdöme	156
5. Förslag till förordning om reklamavgift	156
5.1 Inledande anmärkningar	156
5.2 Författningsutkast	157
6. Kommentar till författningsutkastet	159
7. Pressfrågor	161

1. Sammanfattning

Reklamutredningens majoritet föreslår en reklampåлага i form av en punktskatt. Majoriteten framhåller, att detta förslag inte utgör ett i alla delar slutgiltigt lösningsalternativ och förordar att valet av pålageform omprövas efter ca fem år.

Jag är enig med majoriteten både vad gäller behovet av en reklampåлага, syftet

med pålagen och motiveringen för denna. Jag skiljer mig däremot från majoriteten beträffande valet av pålageform.

Jag vill emellertid inte motsätta mig införandet av en punktskatt på reklam i enlighet med majoritetens förslag. Även en punktskatt skulle få vissa önskvärda effekter. Jag har därför inte reserverat mig mot majoritetens förslag utan valt att i detta särskilda yttrande argumentera för alternativet omkostnadsavgift.

Valet av pålageform är inte en skatteteknisk detaljfråga. Det utgör tvärtom ett reklampolitiskt ställningstagande av central betydelse. Majoritetens förslag innebär att man skjuter detta ställningstagande på en oviss framtid. Det innebär att man ersätter annonsskatten med ännu ett provisorium. Detta är varken lämpligt eller nödvändigt. Övervägande skäl talar enligt min mening för att redan nu välja pålageformen omkostnadsavgift.

Omkostnadsavgiften var fram till sommaren 1971 reklamutredningens huvudalternativ. Omfattande förarbeten finns därför tillgängliga. De förändringar i förhållande till majoritetens förslag — vad gäller författningstext, allmän motivering och specialmotiveringar — som behöver ske om man väljer avgiftsalternativet är tämligen begränsade. Även vid detta alternativ skulle alltså proposition om reklampåлага kunna föreläggas 1972 års vårriksdag.

För att belysa hur avgiftsalternativet ter sig i praktiken har ett fullständigt författningsförslag utarbetats. Några centrala paragrafer i förslaget återges och kommenteras i slutet av detta yttrande (avsnitt 5 och 6).

Först skall jag emellertid redogöra för huvuddragen i de bägge förslagen (avsnitt 2), granska de argument som anförts för punktskatt (avsnitt 3) och närmare utveckla argumenten för omkostnadsavgift (avsnitt 4).

2. De bägge pålageformerna

De två pålageformer som framför allt har övervägts inom utredningen är punktskatt och omkostnadsavgift. Deras allmänna kon-

turer tecknas av utredningen i betänkandets avsnitt 6.4.3 och 6.4.4. Den principiella skillnaden kan sägas vara följande.

Punktskatten är till övervägande del en skatt på *omsättning* av reklam. Endast reklamköpare som framställer sin reklam själva, t ex i egen tryckpress, är skattskyldiga för sina kostnader (eget uttag).

Omkostnadsavgiften är till övervägande del en avgift på *kostnader* för reklam. Endast i det fall att reklamköpare saknar fast driftställe här i landet beskattas reklamen vid omsättningen.

Den praktiska utgångspunkten för *punktskattealternativet* är att reklamen (i sina huvudsakliga former) tillhandahålls av ett begränsat antal reklamsäljare, hos vilka den kan beskattas.

Den praktiska utgångspunkten för *alternativet omkostnadsavgift* är att 85–90 % av den totala reklamvolymen hänför sig till ett relativt begränsat antal reklamköpare, hos vilka den kan avgiftsbeläggas.

De argument som anförs för de bägge pålageformerna kan i största korthet sammanfattas så här:

Punktskatt är en beprövad pålageform, som erbjuder redovisnings- och kontrolltekniska fördelar. Den kan smidigt anslutas till den nuvarande annonsskatten.

Omkostnadsavgift är en effektiv pålageform med hänsyn till syftet – att dämpa och styra reklamen. Genom sin flexibilitet tillåter den att pålagan stegvis omformas och utvecklas.

3. Argumenten för punktskatt

Som skäl för sitt val av pålageform anför utredningen följande. (Jfr betänkandets avsnitt 6.5.6.)

Med avseende på antalet skattskyldiga, det område som kan inrymmas under beskattningen och de problem som uppstår vid införsel av reklam får de bägge pålageformerna anses ha för- och nackdelar, som om de vägs mot varandra leder till att de bägge alternativen kan bedömas som praktiskt taget likvärdiga.

I en reklampåлага som är avsedd att begagnas som ett reklampolitiskt styrningsmedel får omkostnadsalternativet anses ha företräde framför punktskattealternativet. Utredningen anser dock inte dessa fördelar så framträdande att de i nuläget är direkt utslagsgivande.

Avgörande för utredningens ställningstagande har istället varit vissa rent redovisnings- och kontrolltekniska överväganden. Följande tre argument framförs.

3.1 Redovisning

Punktskatt är en i Sverige välkänd skatteform, framhåller utredningen. Detta gör redovisningen av en punktskatt på reklam lättare att hantera både för de skattskyldiga och för beskattningsmyndigheten.

Det är riktigt att punktskatt är en mera beprövad pålageform än en omkostnadsavgift av det slag som här avses. Detta är en fördel, som måste vägas in vid det slutliga ställningstagandet. Utredningen har dock enligt min mening inte tillräckligt beaktat att omkostnadsavgiften kan läggas så, att endast stora och medelstora företag blir avgiftsskyldiga. Avgiftsalternativet förutsätter att dessa företag bokför sina avgiftspliktiga reklamkostnader separat. I övrigt torde det inte komma att vålla dem några särskilda svårigheter att tillämpa bestämmelserna rörande en omkostnadsavgift.

Vid punktskatt däremot blir även vissa mycket små företag bl a i den grafiska branschen skattskyldiga. Det kan vara svårare för dem att tillämpa en skatteform som – ehuru till formen välkänd – dock i många fall kommer att fordra ingående och svåra överväganden, än det är för stora och medelstora företag med kvalificerad personal att tillämpa en mindre känd.

Alternativet omkostnadsavgift kan knappast sägas vara främmande för det svenska skatte- och avgiftssystemet. Både företag och skattemyndigheter är tvärtom tämligen förtrogna med avgiftsalternativet, t ex i form av arbetsgivaravgifter. Utredningen har uppmärksammat detta och skriver:

”Nu utgående arbetsgivaravgifter utgör en form av omkostnadsavgift. Det rör sig dock här om avgifter på ett mera entydigt avgiftsunderlag”.

Enligt min mening kan avgiftsunderlaget bli relativt entydigt för den övervägande delen av den avgiftsbelagda reklamen. I fråga om trycksaksreklamen kan dock vissa gränssfall uppkomma. Därvid är att märka, att en betydande del av de skattskyldiga till punktskatt inom trycksaksområdet utgörs av sändarföretag med egen tryckpress; pålagan utgår i dessa fall såsom en skatt på eget uttag och har alltså i princip samma natur som en omkostnadsavgift. Just på det område där beskattningsunderlaget inte är fullt entydigt, har punktskatten minst lika stora olägenheter som omkostnadsavgiften (jfr avsnitt 4.3.1 nedan).

3.2 Kontroll

Kontrollen av en punktskatt på reklam skulle, framhåller utredningen, kunna samordnas med kontrollen av mervärdeskatten.

Detta är inte möjligt vid omkostnadsavgift. Å andra sidan ligger det nära till hands att anknyta kontrollen av en omkostnadsavgift på reklam till kontrollen i samband med inkomsttaxeringen. Omkostnadsavgiften kräver alltså lika lite som punktskatten något kontrollförfarande som avviker från de hittills tillämpade.

Det är en utbredd uppfattning, anför utredningen vidare, att kontrollen av en skatt på omsättning är enklare att göra effektiv än kontrollen av en beskattning grundad på olika slag av kostnader.

Att en sådan uppfattning förekommer är ostridigt. Man brukar emellertid i svensk företagsbeskattning utgå från, att de flesta företag lojalt följer gällande beskattningsregler. Om detta allmänt accepterade antagande är riktigt, framstår utredningens argument som mindre relevant.

Omkostnadsavgiften förutsätter, som tidigare nämnts, att avgiftspliktiga reklamkostnader bokförs särskilt. Att uppsätligt eller av grov oaktsamhet undanhålla avgiftsunderlag

skulle utgöra skattebrott. Endast under förutsättning att de 2 000 (alternativt 3 000) företag, som skulle bli avgiftsskyldiga vid omkostnadsavgift, i avsevärd utsträckning antas vara beredda att begå sådana brott, kan det av utredningen anförda argumentet tillmätas större betydelse.

3.3 Övergångsproblem

Utredningen anför att övergången från annonsskatt till reklampåлага blir enklare om pålagan utformas som en punktskatt.

Detta argument har utredningen inte tillmätt någon större vikt. Punktskattealternativet medför den fördelen, att de som redan är skattskyldiga till annonsskatt också blir skattskyldiga till reklamskatt. Även de måste dock ändra sina rutiner med hänsyn till det förändrade beskattningsunderlaget. I övrigt torde övergångsproblemen bli likartade vid bägge pålageformerna. Övergångsbestämmelserna vid punktskatt kan oförändrade tillämpas vid omkostnadsavgift.

3.4 Sammanfattande omdöme

Även efter en kritisk granskning framstår två av de tre argument som utredningen anför för sitt val av pålageform som beaktansvärda. Från redovisnings- och kontrollteknisk synpunkt får punktskattealternativet anses ha visst företräde framför omkostnadsavgiften. Fördelarna är dock enligt min mening inte så framträdande, att de bör bli utslagsgivande. Även andra faktorer, särskilt sådana som har relevans med hänsyn till pålagans syfte, måste beaktas vid det slutliga ställningstagandet.

4. Argumenten för omkostnadsavgift

Mot de tre argument som utredningen anför för punktskatt ställer jag i detta avsnitt tre argument som talar för omkostnadsavgift. Jag utgår därvid från de av majoriteten angivna syftena med pålagan och behandlar valet av pålageform med avseende på dämpningseffekt, styrningseffekt och flexibilitet.

Jag diskuterar också punkt för punkt de invändningar som utredningen i vissa avseenden riktat mot omkostnadsavgiften.

4.1 Dämpningseffekt

Pålagans primära syfte är att verka dämpande på reklamvolymen. Majoriteten har emellertid inte hävdad att det är den svenska *allmänhetens* småannonsering som behöver dämpas. Tvärtom finns det med hänsyn till motiveringen för pålagan starka skäl att undanta privatpersoners annonsering för privat försäljning. Detta är emellertid inte praktiskt möjligt vid punktskattealternativet.

Majoriteten har inte heller hävdad att alla företag bedriver reklam i sådan utsträckning att deras reklaminsatser behöver dämpas. Utredningens reklamkostnadsundersökning visar tvärtom att de *små och medelstora företagen* med reklamkostnader under 100 000 (respektive 60 000) kronor svarar för endast 15 % (respektive 10 %) av de totala reklamkostnaderna i landet. Deras genomsnittliga reklamintensitet är också markant lägre än för företag med reklamkostnader överstigande 100 000 (respektive 60 000) kronor. Eftersom syftet med pålagan är att dämpa reklamvolymen förefaller det onödigt, minst sagt, att dra in alla dessa tiotusentals, kanske hundratusentals företag under pålagan för att dämpa även de sista 10–15 % av reklamvolymen.

Av de på basis av utredningens undersökning framräknade reklamkostnaderna hänförde sig 85 % till ca 1 700 reklamköpare och 90 % till ca 2 500 reklamköpare. Det är hos dessa stora reklamköpare behovet av att dämpa reklamvolymen är påtagligt. Omkostnadsavgiften innebär att företagen direkt blir avgiftsskyldiga för den del av sina reklamkostnader som överstiger 100 000 kronor (alternativt 60 000 kronor). Därigenom begränsas pålagan till dem, vilkas reklam majoriteten givit skäl för att begränsa – nämligen de ca 2 000 (alternativt ca 3 000) största reklamköparna i landet. Därigenom läggs också pålagan, som ledamoten Andersson påpekar i sitt särskilda yttrande, så nära

beslutskillan som möjligt – nämligen direkt på de reklamköpare vilkas reklaminsatser den avser att dämpa.

4.1.1 Begreppet "generell" beskattning

Utredningen har i sin argumentering anfört att en sålunda begränsad avgiftsskyldighet "i betydande grad /skulle/ förtä avgiftens karaktär av generell reklambeskattning" (avsnitt 6.5.3).

Begreppet "generell" beskattning är emellertid flertydigt. Det är önskvärt att pålagan görs "generell" i den meningen att den omfattar alla reklamkostnader som det är praktiskt möjligt att inordna under beskattningen. Omkostnadsavgiften har, som nedan kommer att visas (avsnitt 4.3), större möjligheter än punktskatten att bli "generell" i den meningen. Det är däremot inte önskvärt att pålagan görs "generell" i den bemärkelsen att den drabbar även kostnaderna hos företag med små reklaminsatser, som det inte finns anledning att söka dämpa.

Utredningen har här enligt min mening utnyttjat flertydigheten i begreppet för att framställa en av omkostnadsavgiftens fördelar som om den vore en nackdel.

Omkostnadsavgiften omfattar i den av mig föreslagna utformningen de företag som bedriver 85 % (alternativt 90 %) av den reklam som görs i landet. Det innebär att pålagan i detta avseende blir tillräckligt generell.

4.1.2 Bottenavdrag och avgiftsunderlag

Utredningen har ytterligare anfört att ett avgiftsfritt bottenavdrag på 100 000 kronor (alternativt 60 000 kronor) skulle medföra "en betydande reducering av avgiftsunderlaget" (avsnitt 6.5.3).

Utöver de 15 % (respektive 10 %) av avgiftsunderlaget som faller bort hos de icke avgiftsskyldiga reklamköparna skulle nämligen ytterligare 15 % (respektive 10 %) falla bort genom att icke heller de avgiftsskyldiga reklamköparna behöver betala avgift för den del av sina reklamkostnader som understiger 100 000 kronor (respektive 60 000 kronor), framhåller utredningen.

Det är riktigt. Det bör emellertid också påpekas att det finns flera olika sätt att kompensera bortfallet av avgiftsunderlag så att en likvärdig eller högre dämpningseffekt erhålles.

Det enklaste sättet är att höja avgiften. Sättes frigräns och bottenavdrag till 100 000

kronor skulle en höjning av avgiften med ca 2 procentenheter kompensera bottenavdraget till de avgiftsskyldiga.

För ytterligare detaljer hänvisas till avsnitt 6 nedan, kommentaren till 7 §.

Ett annat sätt att kompensera bortfallet i avgiftsunderlag är att på vissa punkter omdefiniera detta underlag, vilket är möjligt vid omkostnadsavgift. Detta visas i avsnitt 4.3.1 nedan. Enbart det förhållandet att det blir möjligt att inkludera distributionskostnaderna för direktreklam skulle enligt utredningens beräkningar öka avgiftsunderlaget med ca 155 milj kr.

4.2 Styrningseffekt

Pålagans andra syfte är att tjäna som styrmedel i riktning mot en mera informativ reklam.

Bakgrunden har tecknats i majoritetens motivering (särskilt betänkandets avsnitt 4.3.1 och 4.7.1) och skall här endast i korthet antydast. Majoriteten finner det både samhällsekonomiskt orimligt och praktiskt ogenomförbart att söka förverkliga tanken på en konsumentupplysning som kan motväga reklamen på ett sådant sätt, att konsumenterna får tillgång till väl balanserad information på alla väsentliga varuområden.

Alternativet är att genom lämpliga åtgärder söka få företagen att i sin reklam ge adekvat information. Olika metoder är under övervägande inom reklamutredningen. Flerparten av dessa är emellertid av den arten, att de inte ger företagen något ekonomiskt intresse av att åta sig konsumentinformativa uppgifter. Pålagan är tänkt att utgöra ett sådant incitament — genom den möjlighet den skapar att ge pålagebefrielse för informativ reklam.

Man kan tänka sig olika former för pålagebefrielse. Det står emellertid redan nu klart att om det mål som majoriteten äsyftar — en frän konsentsynpunkt adekvat information på alla väsentliga varuområden — skall kunna uppnås, så måste pålageformen tillåta att befrielse ges i stor skala. Detta i sin tur kräver ett smidigt och lätthanterligt befrielseinstrument. Ett sådant kan skapas endast vid omkostnadsavgift.

Utredningen formulerar omkostnadsavgiftens fördelar så här:

”Vid en omkostnadsavgift av tidigare antydd konstruktion skulle skyldigheten att redovisa och erlægga avgift åvila reklamköparna. Beslut om befrielse från eller nedsättning av avgift på reklam, som uppfyller vissa uppställda informationskrav, skulle gälla de avgiftsskyldiga reklamköparna. Dessa skulle därmed direkt få erforderliga besked i den för dem gällande avgiftsskyldigheten. Det skulle därigenom vid denna form av reklam påлага inte behöva förekomma, att beslut för viss /reklamköpare/ eller viss grupp av reklamköpare skulle påverka någon annans skyldighet att erlægga reklam påлага” (avsnitt 6.5.2).

Ytterligare några omständigheter bör framhållas.

Vid *omkostnadsavgift* har man redan från början undantagit alla företag med låga reklamkostnader (under 100 000 kronor, alternativt 60 000 kronor), eftersom dessa företag totalt sett representerar en så liten andel av reklamvolymen (15 % respektive 10 %) att det varken finns anledning att söka dämpa deras reklaminsatser eller att söka utnyttja deras reklam som informationsbärare.

Från effektivitetssynpunkt är det lämpligt att i första hand försöka påverka de stora reklamköparna att i sin reklam åta sig konsumentinformativa uppgifter. Från konkurrenssynpunkt vore det emellertid olyckligt om de små reklamköpare, som vid omkostnadsavgift helt eller delvis ställs utanför pålagan, skulle kunna undandra sig sådana informationsåtaganden, som de större företagen i samma bransch underkastat sig för att uppnå pålagebefrielse.

Man bör därför tänka sig att genom myndighets fastställelse göra samma informationsskyldighet gällande även för de företag i en bransch, vilka inte haft anledning att ingå överenskommelse med konsumentorganet. Förebilder till en sådan ordning saknas inte i lagstiftningen.

Den konsumentupplysande myndigheten kan koncentrera sig på 2 000 (alternativt 3 000) företag, vilka varugrupp för varugrupp, bransch för bransch, landsdel för landsdel kan söka och erhålla befrielse från

avgiften — så snart de är villiga att åta sig konsumentinformativa uppgifter och överenskommelse härom har nåtts med konsumentupplysningsorganet. Sedan befrielse erhållits för viss reklam, innebär förfarandet helt enkelt att avgiftsskyldighet för ifrågavarande reklam upphör. Detta torde också medföra att antalet avgiftsskyldiga successivt blir mindre.

En *punktskatt* däremot övervältras på alla företag och enskilda som har kostnader för skattepliktig reklam, hur små dessa kostnader än är. Om inte företag med låga reklamkostnader skall diskrimineras, måste var och en av dessa tiotusentals företag ha möjlighet att söka och erhålla befrielse från skatten. Sedan befrielse erhållits måste besked härom uppvisas för de skattskyldiga annonsorganen, tryckerierna, affischeringsföretagen etc, som var och en vid varje omsättningstillfälle har att se till att undantag görs för vart och ett av de företag som erhållit befrielse.

Utredningen formulerar saken så här:

”Det är dock ofrånkomligt, att skattelättnader i reklampolitiskt syfte grundade på förhandsbesked vid punktskattealternativet berör förhållanden hos både de skattskyldiga reklamsäljarna och reklamköparna och att därmed den praktiska tillämpningen av ett förhandsbeskedsinstitut blir omständligare och mera svårhanterligt vid en punktskatt” (avsnitt 6.5.2).

Enligt min mening kommer ett sådant system att bli så svårhanterligt att det knappast kommer att tas i bruk. I alla händelser kan det omöjligen tillämpas i sådan omfattning, att det i någon högre grad kan medverka till att det av majoriteten åsyftade målet — en från konsumentensynpunkt adekvat information på alla väsentliga varuområden — kommer att uppnås.

Utredningen anför vidare att det eventuellt kan finnas andra sätt att utforma befrielseinstitutet som medför att de båda pålageformerna framstår som mera likvärdiga med avseende på styrningseffekten. Eftersom något sådant alternativ inte presenteras av utredningen, kan det inte heller diskuteras här. Vid varje tänkbar utformning av ett

befrielseinstitut bör det dock vara en praktisk fördel att antalet företag som har anledning att söka befrielse är begränsat. Oberoende av hur befrielseinstitutet utformas bör det också vara en fördel att styrmedlet riktas direkt till dem man önskar påverka.

Sammanfattningsvis: Utredningen är medveten om att omkostnadsavgiften har påtagliga fördelar när det gäller att uppnå den styrningseffekt, som intar en så central plats i motiveringen för pålagan. Utredningen har emellertid inte tillmätt dessa fördelar den betydelse, som de med hänsyn till majoritetens syfte med pålagan bör ha.

4.3 Flexibilitet

Utformningen och administrationen av en reklampåлага är förenade med betydande problem av teknisk natur. Majoriteten föreslår därför att pålagan bör kunna omformas och utvecklas allteftersom erfarenheter vunnits (betänkandets avsnitt 4.7.2).

Jag ansluter mig till denna grundtanke i majoritetens förslag. Jag vill emellertid framhålla att en sådan omformning och utveckling ställer sig utomordentligt svår vid punktskatt. Denna pålageform binder i praktiken statsmakterna vid det beskattningsområde som nu föreslagits. Omkostnadsavgiften är ett mera flexibelt instrument, som med ledning av vunna erfarenheter kan utsträckas till att omfatta ett större område. Detta är av betydelse också med tanke på att reklampålagan, såsom framhållits av minoriteten, kan tänkas föranleda icke önskvärda substitutionseffekter.

Här skall omkostnadsavgiftens större flexibilitet diskuteras i följande avseenden: 1) Skattefria kostnader för skattepliktig reklam 2) Icke skattepliktiga reklamformer 3) Andra bearbetningsmetoder än reklam.

4.3.1 Skattefria kostnader för skattepliktig reklam

Samtliga kostnader för skattepliktig reklam ingår inte i beskattningsområdet vid den före-

slagna punktskatten. Detta gäller även det här presenterade förslaget till omkostnadsavgift. Punktskatteförslaget utelämnar emellertid också flera kostnadsslag som i och för sig skulle kunna fångas in vid en omkostnadsavgift.

Enligt punktskatteförslaget beskattas "framställningen" av reklamtrycksaker och "offentliggörandet" vid andra skattepliktiga reklamformer. De kostnadsposter som innefattas i begreppet "offentliggörandet" är dock inte alla desamma vid t ex pressannonsering och utomhusreklam. De kostnadsposter som innefattas i begreppet "framställning" av reklamtrycksaker är å andra sidan i viss utsträckning — men inte helt — desamma som vid annonsering innefattas i begreppet "offentliggörande". Se figur 1.

Vid *annons*beskattningen enligt punktskatteförslaget utelämnas som synes samtliga kliché- och reprovkostnader samt vissa sättningskostnader. Anledningen är att en och samma annons annars ofta skulle behöva beskattas hos två eller flera skattskyldiga. Detta medför att en kliché, en tryckfilm eller en trycksats beskattas om den används för en reklamtrycksak men är skattefri om den används i en annons.

Vidare utelämnas enligt punktskatteförslaget distributionskostnaderna för *direktreklam*. En anledning är att en och samma reklamtrycksak annars skulle behöva beskattas hos två eller flera skattskyldiga. En annan anledning är att det skulle vara svårt för distributionsföretagen att ta ut skatten. Bestämmelsen medför att ett reklambudskap beskattas för distributionskostnaderna när det sprids i form av annons men inte när det sprids i form av direktreklam.

De vid annons- respektive direktreklam utelämnade kostnaderna har i punktskatteförslaget använts för att söka skapa likvärdighet mellan dessa båda reklamformer — de båda luckorna har så att säga "kvittats" mot varandra. Full likvärdighet har dock, som utredningen framhåller i avsnitt 7.3.1, inte kunnat uppnås.

Vid en omkostnadsavgift däremot kan exakt samma kostnadsslag beskattas för både

press- och direktreklam. Samtliga kostnader för fysisk produktion och distribution av både annons- och direktreklam kan nämligen vid omkostnadsavgift fångas upp hos reklamköparna.

En närmare beskrivning av förhållandet mellan annons- och trycksaksbeskattningen vid olika former av punktskatt och vid omkostnadsavgift ges i en inom utredningen utarbetad promemoria (departementsstencil U 1972:2)

Liknande förhållanden gäller beträffande de framställningskostnader som i punktskatteförslaget utelämnats vid *utomhus-* och *filmreklam*.

I avsikt att underlätta en jämförelse mellan de två pålagealternativen har jag givit förslaget till omkostnadsavgift (avsnitt 5 nedan) samma omfattning som punktskatteförslaget. Det bör dock stå klart att omkostnadsavgiften med avseende på de *kostnadsslag* som kan inrymmas under pålagan har utvecklingsmöjligheter som punktskatten saknar. Pålagan skulle vid omkostnadsavgift kunna omformas i riktning mot större räckvidd och enhetlighet, vilket på trycksaksområdet samtidigt skulle innebära en förenkling. Se figur 2 och 3.

4.3.2 Icke skattepliktiga reklamformer

Den föreslagna pålagan omfattar inte samtliga reklamformer. Detta gäller både förslaget till omkostnadsavgift och förslaget till punktskatt. Utredningen skriver härom:

"Utredningen har vid sina överväganden kommit till den slutsatsen, att även en omkostnadsavgift som omfattar alla former av reklam skulle vara förenad med alltför stora redovisnings- och kontrolltekniska svårigheter och olägenheter för att kunna omsättas i praktiken. Tillämpningsområdet för en omkostnadsavgift på reklam kan enligt utredningens mening knappast göras mera avsevärt vidsträcktare än området för en punktskatt" (avsnitt 6).

Till detta omdöme vill jag foga följande reflexioner.

Med det nu föreslagna beskattningsområdet har man gått så långt det över huvud

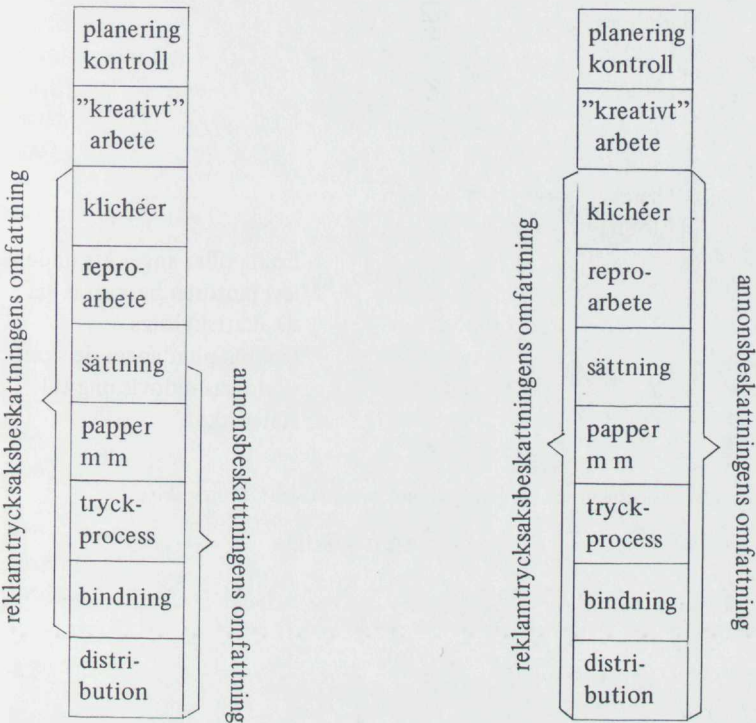
Figur 1. Beskattningen av annonser respektive reklamtrycksaker. Principskiss.

Vid punktskatt:

Beskattningsvärdet kan *inte* omfatta samma kostnadslag för bägge reklamformerna.

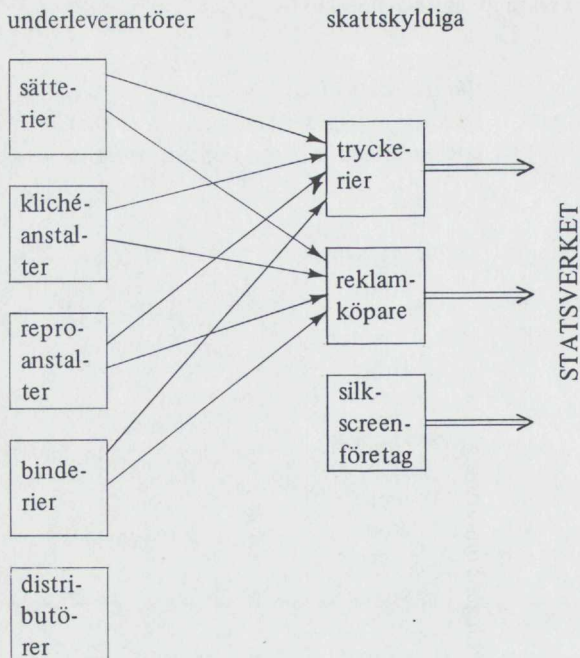
Vid omkostnadsavgift:

Beskattningsvärdet kan omfatta *samma* kostnadslag för bägge reklamformerna.



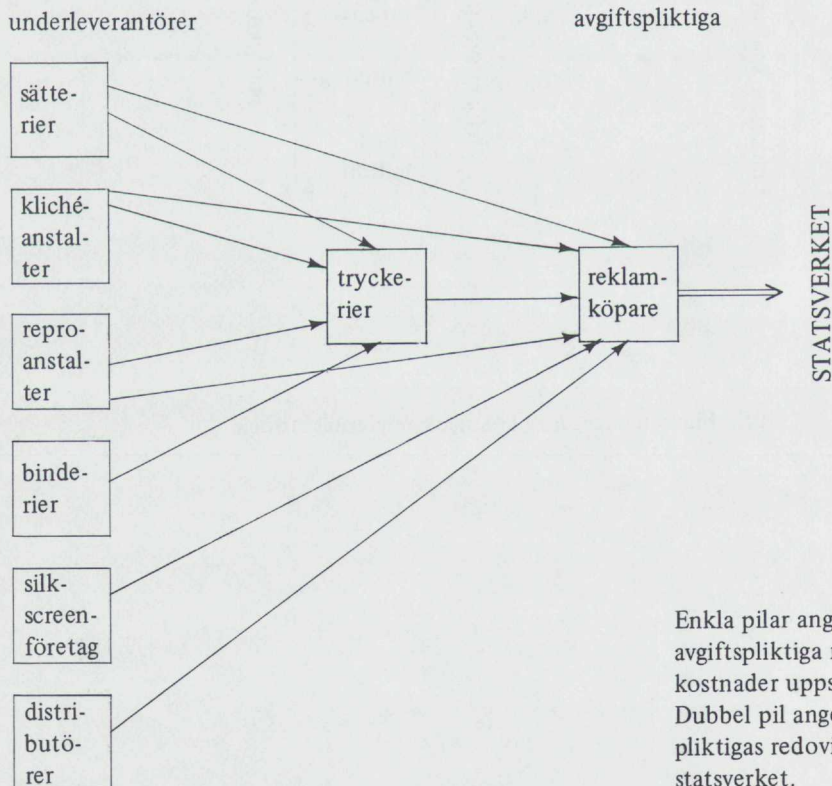
OBS! Figuren anger *inte* kostnadsandelarnas storlek

Figur 2. Beskattningen av reklamtrycksaker vid punktskatt. Principskiss.



Enkla pilar anger att underleverantören beskattas via de skattskyldiga.
Dubbla pilar anger de skattskyldigas redovisning till statsverket.

Figur 3. Beskattningen av reklamtrycksaker vid en utvidgad omkostnadsavgift. Principskiss.



Enkla pilar anger var de avgiftspliktiga reklamköparnas kostnader uppstår.
Dubbel pil anger de avgiftspliktigas redovisning till statsverket.

taget är möjligt att gå vid punktskattealternativet när det gäller att få med olika reklamformer. Vid omkostnadsavgift däremot finns det vissa möjligheter att gå vidare och pålägebelägga även andra former av reklam, såsom demonstrationer, presentreklam, vissa former av butiksreklam etc. Om substitutionsfenomen skulle uppkomma i större utsträckning, kan dessa möjligheter visa sig betydelsefulla. Det är också tänkbart att under vissa förutsättningar inrymma kostnader för reklambyråttjänster och andra reklam-tjänster under omkostnadsavgiften. En rad problem och lösningsförslag på detta område har ingående bearbetats av utredningen.

En sådan utvidgning av beskattningsområdet skulle visserligen vara förenad med vissa svårigheter. Det vore därför oklokt att föreslå den, så länge pålagan som helhet är oprövad. Det är emellertid troligt att dessa svårigheter, när viss erfarenhet av pålagans tillämpning vunnits, kommer att framstå som mindre besvärande.

Även vad avser de *reklamformer* som kan inrymmas under pålagan har därför omkostnadsavgiften, enligt min mening, utvecklings-möjligheter som punktskatten saknar.

4.3.3 Andra bearbetningsmetoder än reklam

Reklamen ingår i en grupp av konkurrens-medel som innebär bearbetning i personlig eller opersonlig form av slutliga köpare och återförsäljare. Till denna grupp räknas förutom reklam även personlig försäljning och publicitet. Även s k "jippon och åthävor" och vissa s k "sälj nära åtgärder" brukar ibland räknas hit.

Det framgår av utredningens reklamkostnadsundersökning (som också omfattade kostnaderna för personlig försäljning i fabrikant- och grossistledet) att den personliga försäljningen övervägande gäller producentvaror.

I förhållande till omsättningen är dock den personliga försäljningen för konsumentvaror, vanligen riktad till återförsäljare, lika betydande. Kostnaderna för personlig försäljning tenderar att samvariera med reklam-

kostnaderna — företag som har höga reklamkostnader har i regel också höga kostnader för personlig försäljning.

Det har inom utredningen framhållits att det måhända finns lika goda skäl att söka dämpa den personliga bearbetningen som att söka dämpa den mekaniska (reklamen). Man har därvid bl a pekat på att kostnaderna för personlig försäljning i flera viktiga branscher och för industrin totalt ökar ännu snabbare än reklamkostnaderna. Utredningen har dock med hänsyn till sina direktiv inte kun-nat närmare överväga denna fråga.

Det har inom utredningen också framhållits att dessa bägge bearbetningsmetoder i vissa lägen är utbytbara. En påläga som riktar sig mot bearbetningsmetoden reklam men inte mot bearbetningsmetoden personlig försäljning skulle därför kunna befaras medföra en icke önskvärd ökning av den personliga försäljningen.

Diskussionen inom utredningen har visserligen givit vid handen att utbytbarheten mellan de bägge bearbetningsmetoderna inte torde vara så omfattande som först befarades. Att utbytbarhet i viss utsträckning föreligger är dock ostridigt. Det förtjänar därför påpekas att punktskatten inte kan användas om man önskar utvidga pålagan till att omfatta även personlig försäljning. Omkostnadsavgiften däremot kan tillämpas även på denna bearbetningsmetod.

Även vad avser sådana *bearbetningsmetoder som ligger utanför reklamområdet* har alltså omkostnadsavgiften utvecklings-möjligheter, som punktskatten saknar.

Slutsatsen av denna genomgång av de bägge pålägeformernas tillämpbarhet med avseende på olika kostnadsslag, olika reklamformer och olika bearbetningsmetoder blir följande: Om man, i överensstämmelse med majoritetens intentioner, tänker sig en stegvis omformning och utveckling av pålagan, bör man välja alternativet omkostnadsavgift. Endast denna pålägeform har den flexibilitet som tillåter att majoritetens intentioner förverkligas.

4.4 Sammanfattande omdöme

Vid omkostnadsavgift kan dämpningseffekten koncentreras till de 2 000 (respektive 3 000) stora reklamköpare som svarar för 85 % (respektive 90 %) av den totala reklamvolymen i Sverige. Pålagan behöver inte beröra privatpersoner och småföretag med låga reklamkostnader, som det inte finns anledning att dämpa.

Vid omkostnadsavgift kan ansträngningarna att göra reklamen till bärare av adekvat konsumentinformation koncentreras till samma begränsade antal företag. Detta torde vara en förutsättning för att pålagan skall kunna utvecklas till ett effektivt styrinstrument.

Omkostnadsavgiften är slutligen en mera flexibel pålageform, som tillåter en stegvis utvidgning av pålagan till andra kostnadsslag inom reklamområdet och andra bearbetningsmetoder inom marknadsföringen än de som kan fångas in vid punktskatt.

Dessa tre argument för avgiftsalternativet måste vägas mot de tre argument som utredningen framfört för punktskattealternativet (avsnitt 3.4 ovan).

Vid en jämförelse mellan de bägge grupper av argument som redovisats, framstår en skillnad som fundamental. Skälen för omkostnadsavgift står i ett direkt förhållande till pålagans syfte. Skälen för punktskatt däremot har karaktären av restriktioner på valet.

En pålaga måste givetvis, för att över huvud taget kunna införas, uppfylla grundläggande redovisnings- och kontrolltekniska krav. Utredningen har inte dragit i tvivelsmål att detta är fallet med alternativet omkostnadsavgift. Majoriteten har för punktskattens del endast hävdat att den vid en jämförelse med omkostnadsavgiften har påtagliga men dock marginella fördelar i redovisnings- och kontrolltekniskt hänseende.

Detta är, anser jag, inte tillräcklig anledning att uppskjuta införandet av en pålageform som både med hänsyn till dämpningseffekt och styrningseffekt är bättre ägnad att uppfylla syftena med pålagan och som ger

denna större utvecklingsmöjligheter.

Övervägande skäl talar därför enligt min mening för att redan nu välja pålageformen omkostnadsavgift.

5. Förslag till förordning om reklamavgift

5.1 Inledande anmärkningar

Sommaren 1971 beslöt utredningen — bl a på grund av tidspress — att inte som avsikten tidigare varit presentera två alternativa förslag till en reklampålaga utan att koncentrera utredningsresurserna till punktskattealternativet. Eftersom pålagans motståndare föredrog punktskatt kunde man härigenom också hoppas nå enighet om den tekniska utformningen av förslaget. Jag motsatte mig inte detta beslut men fortsatte med hjälp av utredningens experter arbetet på det avgiftsalternativ som här presenteras.

Förslaget till reklamavgift är upplagt enligt de allmänna principer för en omkostnadsavgift på reklam, som utredningen beskriver i betänkandets avsnitt 6.4.4.

Vid reklamavgift skiljer man mellan reklamköpare av två slag.

Reklamköpare som har fast driftställe här i landet (det övervägande flertalet) erlägger avgift på grundval av bokförda kostnader för avgiftspliktig reklam, i den mån dessa kostnader överstiger 100 000 (alternativt 60 000) kronor. Härom föreskrivs i 5 § första stycket och i 16 § tredje och fjärde styckena.

Reklamköpare som saknar fast driftställe här i landet (ett fåtal) erlägger avgift i samma ordning som gäller vid den föreslagna reklamskatten. Härom föreskrivs i 5 § andra stycket.

För att säkra konkurrensneutraliteten mellan sådana företag som har och sådana som icke har fast driftställe här i landet, äger de senare rätt till restitution av erlagda avgifter, som avser deras reklamkostnader i Sverige upp till 100 000 (alternativt 60 000) kronor. Härom föreskrivs i 21 § andra och tredje styckena.

Övriga förändringar i förhållande till re-

klamskatteförslaget utgör endast mindre justeringar i konsekvens med de grundläggande bestämmelserna i 5 §, 16 § och 21 §.

Ytterligare kommentarer till författningsförslaget återfinns i avsnitt 6 nedan.

I författningsutkastet har medtagits sådana paragrafer som med hänsyn till pålageformen kräver ändringar i sak jämfört med punktskatteförslaget. Sådana paragrafer i sistnämnda förslag som behöver ändras endast i terminologiska hänseenden, har inte tagits med.

5.2 Författningsutkast

Härigenom förordnas som följer

1 § – 4 §

Överensstämmer i sak med förslaget till reklamskatt.

5 §

Skyldig att erlägga reklamavgift är den som i yrkesmässig verksamhet från fast driftställe här i landet haft kostnad för reklam som avses i 3 §, i den mån denna kostnad överstiger 100 000 (alternativt 60 000) kronor för kalenderår eller, om kostnaden avser verksamhet endast under del av ett kalenderår, häremot svarande belopp för den tid verksamheten bedrivits.

Skyldig att erlägga reklamavgift för reklamkostnad i yrkesmässig verksamhet, som bedrivs utom landet och för vilken avgiftsskyldighet icke föreligger enligt första stycket, är den som i yrkesmässig verksamhet här i landet offentliggör reklam enligt 3 § 1 eller 2, arrangerar mäsas eller utställning med avgiftspliktig reklam enligt 3 § 3 eller framställer reklamtrycksak enligt 3 § 4. (Se vidare anvisningarna.)

Anvisningar till 5 §

Yrkesmässig verksamhet anses föreligga när inkomst därav utgör inkomst av rörelse, jordbruksfastighet eller annan fastighet enligt kommunalskattelagen (1928:370). Till yr-

kesmässig verksamhet hänförs även statens eller kommuns arrangerande av mäsas eller utställning. Verksamhet som ej utgör rörelse enligt kommunalskattelagen anses som yrkesmässig när den innefattar icke enbart enstaka offentliggörande eller tillhanda-hållande av reklam.

Har tryckeri i fall som avses i andra stycket åtagit sig att för annans räkning framställa reklamtrycksak och anlitas underleverantör för uppdraget, är underleverantören icke avgiftsskyldig.

6 §

Avgiftsskyldighet inträder i fall som avses i 5 § första stycket, då kostnaden betalats eller, om bokföringsskyldighet föreligger, när kostnaden bokförts eller bort bokföras, och i fall som avses i 5 § andra stycket när vederlag inflyter kontant eller på annat sätt kommer den avgiftsskyldige tillgodo.

Riksskatteverket kan efter ansökan besluta att avgiftsskyldighet enligt 5 § andra stycket skall inträda redan när fordran uppkommer.

7 §

Reklamavgift utgår med y procent av beskattningsvärdet.

(Här avses en högre procentsats än den som kommer att gälla enligt förslaget till reklamskatt, detta med hänsyn till bottenavdraget. Se avsnitt 6, kommentar till 7 §.)

8 §

Beskattningsvärdet utgörs i fall som avses i 3 § 1 och 2 av vederlaget och i fall som avses i 3 § 3 av den ersättning som utgår för upplåtelse av utrymme på mässan eller utställningen.

I fall som avses i 3 § 4 utgörs beskattningsvärdet av sådan del av vederlaget som avser likvid för sättning, klichéer, reproduktionsarbete, tryckplåt eller cylinder, papper eller annat tryckunderlag, tryckfärg, tryckprocess och bokbinderiarbete. Har, i fall som avses i 5 § andra stycket, den som utför

tryckningen icke själv eller genom underleverantör utfört arbete eller tillhandahållit material som nyss nämnts, skall värdet av sådant arbete inräknas i beskattningsvärdet med ledning av uppgifter från beställaren av trycksaken. Lämnas icke sådan uppgift skall beskattningsvärdet bestämmas efter skälig grund.

Utgår icke vederlag för avgiftspliktig reklam eller understiger vederlag uppenbarligen skäligt saluvärde, utgörs beskattningsvärdet av belopp som svarar mot saluvärdet.

I beskattningsvärdet inräknas icke belopp som avser statlig skatt eller avgift.

Anvisningar till 8 §

Med vederlag förstås vid avgiftsskyldighet enligt 5 § första stycket kostnaden för avgiftspliktig reklam, beräknad enligt i 8 § angivna grunder.

(Övriga anvisningar överensstämmer i sak med förslaget till reklamskatt.)

9 § och 10 §

Överensstämmer i sak med förslaget till reklamskatt.

11 §

Redovisning för reklamavgift sker för bestämda redovisningsperioder.

För avgiftsskyldig enligt 5 § andra stycket föreligger icke redovisningsskyldighet för kalenderår under vilket det sammanlagda beskattningsvärdet av avgiftspliktig reklam understigit 30 000 (alternativt 10 000) kronor eller, ifråga om kalenderår under vilket avgiftspliktig verksamhet påbörjats eller upphört, ett häremot svarande belopp för den tid verksamheten bedrivits. (Se vidare anvisningarna.)

Anvisningar till 11 §

Redovisningsskyldighet för delägare i enkelt bolag bestäms av omfattningen av bolagets avgiftspliktiga verksamhet.

12 § – 15 §

Överensstämmer i sak med förslaget till reklamskatt.

16 §

Avgiftsskyldig, som ej är undantagen från redovisningsskyldighet enligt 11 §, skall utan anmaning lämna deklaration rörande det sammanlagda beskattningsvärdet av reklam för varje redovisningsperiod under vilken avgiftsskyldighet förelegat. Därvid upptages även beskattningsvärde för reklam som avses i 19 §. Redovisningsperiod omfattar fyra kalendermånader. Redovisningsperioderna är januari – april, maj – augusti och september – december.

När särskilda skäl föreligger, kan riksskatteverket besluta att redovisningsperiod tills vidare skall vara helt år.

I deklaration får avgiftsskyldig enligt 5 § första stycket göra avdrag från beskattningsvärdet med 100 000 (alternativt 60 000) kronor för kalenderår eller, när redovisningsperiod omfattar fyra kalendermånader, med en tredjedel av nämnda belopp för varje redovisningsperiod. I fråga om verksamhet för vilken avgiftsskyldighet ej förelegat under helt kalenderår får avdrag göras med så stor del av beloppet för helt år som motsvarar den tid avgiftspliktig verksamhet bedrivits under året. Avgiftsskyldig som nu avses äger vid redovisningen tillgodoräkna sig avgift som han erlagt enligt bestämmelserna i 19 §.

Kan avgiftspliktig i deklaration för redovisningsperiod om fyra månader ej helt tillgodogöra sig avdrag enligt tredje stycket, får det återstående beloppet dragas av i deklaration som lämnas för senare redovisningsperiod under samma kalenderår. (Se vidare anvisningarna.)

Anvisningar till 16 §

Äger svenskt aktiebolag eller svensk ekonomisk förening (moderföretag) mer än hälften av aktierna i ett eller flera svenska aktiebolag

(dotterbolag) bestäms avdragsrätten för moderföretag och dotterbolag av omfattningen av deras sammanlagda avgiftspliktiga omsättning.

17 § – 18 §

Överensstämmer i sak med förslaget till reklamskatt.

19 §

Skyldighet att erlägga reklamavgift uppkommer vid införsel av reklamtrycksak. Avgiftsskyldig är den som i tullhänseende är att anse som varuhavare. Vid införsel av reklamtrycksak med posten föreligger skyldighet att erlägga reklamavgift för postpaket och, i den mån Konungen förordnar, för postal trycksak.

Reklamavgift vid införsel utgår med y procent av beskattningsvärdet, beräknat enligt 3 § tulltaxeringsförordningen (1960:391). Har tillförlitligen visats, att tullvärdet inbegriper kostnad som ej ingår i beskattningsvärde beräknat enligt 8 § andra stycket, skall vid beräkning av skatten tullvärdet reduceras i motsvarande mån.

20 §

Överensstämmer i sak med förslaget till reklamskatt.

21 §

Har avgiftsskyldig enligt 5 § första stycket för ett kalenderår erlagt reklamavgift med högre belopp än som belöper på skillnaden mellan beskattningsvärdet enligt 8 och 19 § § och avdrag enligt 16 § tredje stycket, återbetalar riksskatteverket det överskjutande beloppet. Återbetalningen sker efter utgången av det kalenderår återbetalningen avser. Riksskatteverket kan, när särskilda skäl föreligger, återbetala erlagt belopp tidigare än som nu sagts.

Den som i verksamhet utom landet har erlagt reklamavgift till avgiftsskyldig enligt

5 § andra stycket eller enligt 19 §, erhåller efter framställning hos riksskatteverket återbetalning av så stor del av den under kalenderåret erlagda avgiften som svarar mot avdragsbelopp enligt 16 § tredje stycket. Sådan framställning skall för att kunna upptagas till prövning ha inkommit före utgången av april månad året efter det kalenderår som framställningen avser.

Återbetalning enligt andra stycket sker icke om intressegemenskap föreligger mellan sökanden och avgiftsskyldig enligt 5 § första stycket (moder- och dotterföretag eller företag under i huvudsak gemensam ledning).

22 § – 23 §

Överensstämmer i sak med 21 § – 22 § i förslaget till reklamskatt.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1972 då förordningen (1971:170) om annonsskatt upphör att gälla.

I samband med ikraftträdandet iakttages följande.

(De bestämmelser som gäller vid ikraftträdandet överensstämmer med dem som gäller vid reklamskatt.)

6. Kommentarer till författningsutkastet

5 §

Paragrafen reglerar skyldighet att erlägga reklamavgift.

Antalet avgiftsskyldiga enligt *första stycket* blir enligt utredningens beräkningar ca 2 000 (alternativt ca 3 000). Valet mellan de alternativt angivna gränserna för avgiftsskyldighet enligt första stycket blir beroende av hur man väger nackdelen av ett större antal avgiftsskyldiga mot fördelen av en något utvidgad dämpningseffekt. Även konkurrensneutralitetssynpunkter kan eventuellt läggas på valet.

Det förtjänar påpekas att olika föreslagna sätt att utveckla pålagan skulle förändra antalet avgiftsskyldiga på olika sätt. Det befrielseförfarande som diskuteras i avsnitt 4.2 här ovan kan på sikt tänkas medföra en

avsevärd minskning av antalet avgiftsskyldiga. Befrielseinstitutet skulle inte medföra något motsvarande bortfall av skattskyldiga till reklamskatt. Den tänkbara utvidgning av avgiftsunderlaget som diskuteras i avsnitt 4.3.1 och 4.3.2 här ovan skulle å andra sidan medföra en ökning av antalet avgiftsskyldiga. En motsvarande utvidgning av skatteunderlaget är knappast möjlig vid reklamskatt, men skulle givetvis om den kunde genomföras, också medföra ett ökat antal skattskyldiga.

Det saknas underlag för att beräkna antalet avgiftsskyldiga enligt *andra stycket*. Antalet påverkas givetvis av den i 11 § föreslagna frigränsen. Utredningens reklamkostnadsundersökning ger vid handen att det 1967 fanns två större och ett tiotal mindre reklamköpare, som saknade fast driftställe här i landet. Dessutom fanns i denna kategori ett okänt antal mycket små reklamköpare, vars reklaminsatser på den svenska marknaden ansågs försumbara. I ljuset av dessa uppgifter torde antalet avgiftsskyldiga enligt *andra stycket* kunna förväntas bli så pass begränsat, att det inte i någon högre grad kommer att påverka det totala antalet avgiftsskyldiga.

7 §

Paragrafen reglerar avgiftens höjd.

Vid bestämning av avgiftens höjd bör man hålla i minnet att belastningen på reklamköparna i realiteten blir endast omkring hälften av vad som stadgas i 7 §, eftersom rörelseidkare äger rätt att göra avdrag för erlagd reklamskatt eller reklamavgift vid taxering för inkomst enligt kommunalskattelagen och förordningen om statlig inkomstskatt.

I fråga om avgiftens höjd bör man också erinra sig ett av de förslag som oftast förekommit i reklamdebatten. Det har krävts att avdrag för reklamkostnader inte längre skulle godtas vid inkomsttaxeringen. Utredningen behandlar denna åtgärd under rubriken "slopad avdragsrätt i inkomstskattehänseende" (betänkandets avsnitt 4.4.2). Det förtjänar påpekas att slopad avdragsrätt motsvarar en

skattesats på upp till 100 % vid reklamskatt.

Här skall dock beröras endast de justeringar, som behöver vidtagas för att göra reklamavgiften likvärdig med den föreslagna reklamskatten.

Skattesatsen bör vid reklamavgift sättas något högre, dels med hänsyn till frigränsen enligt 5 § första stycket, dels med hänsyn till bottenavdraget enligt i 16 § tredje och fjärde styckena.

Sättes frigräns och bottenavdrag till 100 000 kronor skulle en höjning med ca 2 procentenheter kompensera bottenavdraget till de avgiftsskyldiga. En ytterligare höjning med ca 3 procentenheter skulle kompensera även bortfallet av avgiftsskyldiga genom frigränsen.

Sättes frigräns och bottenavdrag till 60 000 kronor blir behovet av avgiftshöjning i motsvarande grad mindre.

Ökas avgiftsunderlaget genom en ny definition av beskattningsvärdet (se kommentaren till 8 §) blir behovet av avgiftshöjning i motsvarande grad mindre.

8 §

Paragrafen avser beskattningsvärdet.

Innehållet överensstämmer, bortsett från smärre konsekvensändringar, med motsvarande paragraf i reklamskatteförslaget. Vid reklamavgift är det emellertid möjligt att avsevärt utvidga definitionen av beskattningsvärdet — se avsnitt 4.3.1 ovan. Detta skulle samtidigt innebära att trycksaksbeskattningen förenklades — se departementsstencil U 1972:2, särskilt avsnitt 3 och bilaga 2.

19 §

Paragrafen reglerar beskattningen vid införsel av reklamtrycksaker.

Den överensstämmer i sak med motsvarande paragraf i reklamskatteförslaget. Det bör emellertid påpekas att beskattningen av införsel av reklamtrycksaker vid reklamavgift kan regleras med två olika metoder.

1) Den första metoden, som valts här, är

att samtliga reklamköpare erlägger reklamavgift till tullverket vid införsel av reklamtrycksak. Den som är avgiftspliktig enligt 5 § första stycket får tillgodoräkna sig erlagd avgift vid deklaration enligt 16 § tredje stycket. Den som ej är avgiftspliktig enligt 5 § första stycket får i vissa fall restitution enligt 21 §.

2) Om antalet restitutionsfall vid metoden under 1) befaras bli stort, kan en annan metod övervägas. Denna innebär att 19 § begränsas till att gälla reklamköpare som avses i 5 § andra stycket (sådana som saknar fast driftställe här i landet). Övriga deklarerar sina kostnader för importerade reklamtrycksaker på samma sätt som andra reklamkostnader.

Denna metod skulle, som utredningen framhåller (betänkandets avsnitt 6.5.5), skapa vissa praktiska komplikationer för tullverket, som måste skilja mellan avgiftspliktig och icke avgiftspliktig import av reklamtrycksaker. Sådana svårigheter måste dock vägas mot den lättnad det innebär för tullverket att antalet avgiftsuttag skulle bli mindre.

Utredningen befarar vid denna metod också ett oberättigat bortfall i avgiftsuttag. Utredningen avser därvid tex fallet då utländskt företag sänder reklamtrycksaker till agent i Sverige utan att debitera någon kostnad för detta. I sådana fall torde emellertid svårigheter uppkomma även när det gäller att beräkna beskattningsvärdet enligt 3 § tulltaxeringsförfordningen.

Det förtjänar också påpekas att samma risker för bortfall i avgiftsuttaget som utredningen befarar vid reklamavgift uppkommer vid reklamskatt beträffande import av tryckfilm, tryckplåtar etc för produktion av reklamtrycksak. Tryckfilmen etc beskattas då hos tryckeriet med ledning av uppgifter från beställaren eller hos reklamköpare med egen tryckpress i form av eget uttag. I fall då materialet kostnadsfritt ställts till förfogande av utländskt företag torde beskattningsvärdet vara svårt att fastställa.

Det kan alltså inte undvikas att viss risk för bortfall i avgiftsuttaget föreligger vid

bägge de här angivna metoderna. Vid reklamskatt kan endast den första metoden tillämpas. Vid reklamavgift är bägge metoderna möjliga. Valet mellan dem blir beroende av hur man väger ett större antal restitutionsfall vid den första metoden mot ett mera komplicerat tullförfarande vid den andra metoden.

21 §

Paragrafen reglerar olika fall av restitution.

Första stycket ersätter 18 § tredje stycket i förslaget till reklamskatt.

Andra stycket saknar motsvarighet i förslaget till reklamskatt. En liknande typ av restitutionsfall bör emellertid kunna uppkomma även vid denna pålageform. Utländsk reklamköpare som erlagt reklamskatt till tullverket enligt 19–20 §§ bör nämligen, när det gäller egenproducerade reklamtrycksaker, kunna kräva restitution för så stor del av den erlagda avgiften som svarar mot avdragsbeloppet enligt 11 § andra stycket i reklamskatteförslaget.

Antalet restitutionsfall torde dock bli större vid reklamavgift än vid reklamskatt. Detta är, som utredningen framhållit (betänkandets avsnitt 6.5.5), en nackdel med avgiftsalternativet.

7. Pressfrågor

Med avseende på de biverkningar som kan uppkomma av en reklampåлага är det särskilt viktigt att uppmärksamma effekterna på dagspressen. Därvid bör framförallt följande punkter uppmärksammas vid en bedömning av de bägge pålageformerna.

1) Vid reklamavgift undantas privatpersoners annonsering för privat försäljning från avgift. Detta innebär att en större del av eftertextannonseringen än vid reklamskatt blir obeskattad.

2) Vid reklamavgift undantas företag med reklamkostnader under 100 000 (60 000) kronor från avgift. Detta innebär att ytterligare en betydande del av eftertextannonseringen och en del av lokalannonseringen blir

obeskattad.

Eftertextannonseringen skiljer sig på avgörande punkter från annan annonsering. De rubricerade eftertextannonserna tränger sig i regel inte på läsare som inte är intresserade av erbjudandet i fråga; genom sin systematiska uppställning är de däremot lätta att hitta för den som söker dem; och de ger marknad för marknad en överblick över olika erbjudanden och underlättar därigenom jämförelser. Att denna typ av annonsering i stor utsträckning blir obeskattad vid en omkostnadsavgift är därför även från reklampolitisk synpunkt välmotiverat. Pressekonomiskt innebär det en fördel framförallt för de större tidningarna, som har mycket eftertextannonser. I viss utsträckning reduceras dock denna fördel av att bortfallet i avgiftsunderlag nödvändiggör ett något högre avgiftsuttag (se avsnitt 6 ovan, kommentaren till 7 §).

3) Utredningen framhåller att reklamskatten kan drabba annonsering hårdare än reklam i andra media, beroende på att en större del av de totala kostnaderna för produktion och distribution ingår i beskattningsunderlaget vid annonsering (betänkandets avsnitt 7.3.1). Detta behöver inte bli fallet vid reklamavgift. Som framgår av avsnitt 4.3.1 ovan kan nämligen avgiftsunderlaget vid reklamavgift definieras så, att samma kostnadsslag beskattas vid exempelvis direktreklam och utomhusreklam som vid annonsering. Reklamavgiften blir därigenom mera konkurrensneutral mellan dessa reklamformer än reklamskatten, vilket innebär en fördel för alla kategorier av press.

4) Eftersom avgiftsskyldigheten vid reklamavgift vilar på reklamköparna och inte på mediaföretagen, kan det för annonskatten gällande bottenavdraget inte bibehållas vid denna pålageform. En av de huvudanledningar som både utredningen och reservanterna, Andersson m fl, anför för bottenavdragets bibehållande — nämligen reklamskattens bristande neutralitet mellan olika reklamformer — kan, som jag ovan konstaterat, i stor utsträckning avlägsnas vid reklamavgift. Med tanke på bottenavdragets betydelse för dagstidningarnas och då sär-

skilt andratidningarnas ekonomi är det emellertid enligt min mening befogat att även vid reklamavgift bibehålla en motsvarighet till nuvarande bottenavdrag.

Vid reklamavgift bör denna motsvarighet lämpligen utformas som ett allmänt produktionsbidrag knutet till mängden redaktionell text enligt den modell utredningen presenterar som ett av sina två alternativ i betänkandets avsnitt 7.3.1. Jämfört med nuvarande bottenavdrag har ett sådant produktionsbidrag fördelen att skapa en omfördelning till förmån för tidningar som har låg andel annonsintäkter.

Eftersom det allmänna produktionsbidraget vid en utvidgad reklamavgift inte motiveras av bristande konkurrensneutralitet hos pålagan får det en mera benefik karaktär. Vilka presskategorier som bör stödjas blir därför en rent presspolitisk fråga, som inte skall närmare behandlas här. Med tanke på motiveringen för stödet till dagspressen förefaller det dock naturligt att allmänt produktionsbidrag bör utgå till alla periodiska publikationer som till sin huvudkaraktär är informationsförmedlande och opinionsbildande.

5) Den omprövning av det nuvarande selektiva produktionsbidraget till dagspressen som utredningen uttalar sig för i betänkandets avsnitt 7.3.2, är lika angelägen vid reklamavgift som den är vid reklamskatt. Den kombinerade effekten av avgift och stöd — det bör vilken pålageform man än väljer starkt framhåvas — måste bli sådan att den icke innebär en försämring av de ekonomiska villkoren för dagspressens opinionsbildande verksamhet.

Som avslutning på detta av skattetekniska överväganden dominerade yttrande vill jag tillfoga några personliga reflexioner utan direkt samband med valet av pålageform.

Den icke-kommersiella informationsförmedlingens och opinionsbildningens ekonomiska beroende av reklam har för mig alltid framstått som olycklig. Här kan jag bara illustrera denna mening med ett par exempel.

Sådana publikationer som kan erbjuda annonsörerna en för deras ändamål in-

tressant och väl avgränsad målgrupp — läkare, affärsmän, villaägare — har i vissa fall mer än hundra gånger så stora annonsinkomster per årsexemplar som publikationer, vilka erbjuder för annonsörerna mindre givande målgrupper, t ex kommunal- eller metallarbetare. Det förefaller mig inte självklart att denna resursfördelning är den från andra synpunkter mest lämpliga.

I en demokrati är det inte heller helt tillfredsställande att möjligheterna till opinionsbildning via dagspressen skall vara beroende av tidningarnas varierande lämplighet som marknadsföringsinstrument för diverse konsumtionsvaror.

Dessa förhållanden kan givetvis inte korrigeras genom en reklampåлага, vilken form denna än ges. Inom överskådlig framtid kommer pressen att vara i hög grad beroende av sina reklamintäkter. Varje åtgärd som tenderar att dämpa reklamvolymen får därför ogynnsamma konsekvenser för pressen — om inte samtidigt motåtgärder vidtas. Detta gäller inte bara reklampålagans utan också de övriga dämpnings- och styrningsinstrument som övervägs inom reklamutredningen (betänkandets avsnitt 4.8.3).

Reklampålagan skiljer sig emellertid från övriga åtgärder bl a därigenom att den och endast den skapar resurser, som kan användas för att på lämpligt sätt kompensera pressen för det inkomstbortfall som kommer att uppstå. Därvid kan också vissa av de ovan berörda ogynnsamma konsekvenserna av reklamfinansieringen i någon mån neutraliseras. För mig har detta varit en av anledningarna att i första hand vilja föreslå en reklampåлага som dämpnings- och styrningsmedel.

5. Av ledamoten Wiege

(till kapitel 6, Skatteförslaget. Allmän motivering)

Jag har inom reklamutredningen anslutit mig till den minoritet, som tar avstånd från varje form av skatt på reklam.

Om emellertid förslag avseende reklamskatt skulle komma att föreläggas riksdagen, anser jag att beskattningsområdet bör be-

stämmas på annat sätt än som skett i det framlagda tekniska förslaget. Såvitt gäller trycksaker bör endast intäkter av *annonser* i dylika (annonser i telefonkataloger, kalendrar, matriklar, program o dyl) beskattas. Den beskattningen bör ske enligt samma grunder som beträffande skatt på annonser i publikationer. I övrigt däremot bör trycksaker undantas från skatt.

Den främsta anledningen till att beskatta trycksaker jämsides med A-mediareklam är att uppnå en så generell beskattning som möjligt. Detta är i och för sig ett önskvärt mål och ligger i linje med den svenska skattelagstiftningens krav på fullständig neutralitet. När det gäller trycksaker har detta problem uppenbarligen överdrivits. Risken för rubbningar i mediavalet vid en beskattning av enbart A-media på den föreslagna nivån är liten. Utbytbarheten mellan A-media och trycksaksreklam är inte sådan att någon mera väsentlig överföring till trycksaker från A-media kommer att ske.

Så mycket tyngre väger betänkligheterna mot en trycksaksbeskattning. De enligt min mening tyngst vägande skälen är följande:

1. Särskild hänsyn till den grafiska branschen

I en skrivelse till reklamutredningen av den 25 oktober 1971 från fem arbetsgivare- och industriorganisationer samt fem fackförbund inom den grafiska industrin meddelas, att varje 10-tal procents minskning av reklamtryckvolymen medför ett bortfall av arbeten för den svenska grafiska industrin motsvarande närmare 50 miljoner kronor omsättning. Varje årsarbetare inom grafisk industri representerar genomsnittligt drygt 100 000 kronor årsomsättning, vilket skulle betyda att detta bortfall av arbetsuppgifter skulle svara mot en sysselsättningsminskning motsvarande närmare 500 årsarbetare. Därtill kommer effekten för berörda företags arbetsledare och övriga tjänstemän, framhålles det i skrivelsen. Bortfallet för den grafiska industrin kommer att vara avhängigt dels av en minskning av volymen trycksaker, dels av att

beställarna förlägger tryckningen till tryckerier i utlandet i syfte att undgå skatt.

Ur den svenska grafiska industrins synvinkel vore det givetvis önskvärt, om en av reklamskatten betingad överflyttning av trycksaksbeställningar till tryckerier i utlandet kunde förhindras. Teoretiskt sett finns möjligheter att hindra *svenska* företag att inlämna för svenska mottagare avsedda försändelser vid utländsk postanstalt. Det torde emellertid i praktiken vara svårt att utnyttja denna möjlighet. För *utländska* företag finns normalt inte ens något teoretiskt hinder att i utlandet till postbefordran inlämna försändelser, avsedda för adressater i Sverige. Den optimism, som utredningen hyser vad gäller möjligheterna att beskatta importerade trycksaker, finner jag helt obefogad. I praktiken kommer det att bli ogörligt att bevaka, att i samtliga främmande länder inlämnade, för svenska mottagare avsedda reklamtrycksaker blir beskattade. Utöver förfång för den grafiska industrin sker sålunda också en diskriminering av svenska företag i förhållande till utländska och en diskriminering av det svenska postverket.

Den väntade diskrimineringen av svensk grafisk industri styrkes av uppgifterna i en PM av den 22 oktober 1971 från poststyrelsens kommersiella byrå, varav framgår, att någon granskning av *innehållet* i massändringar knappast kan utföras av postverkets personal. Det framgår av promemorian, att reklamförsändelser från utlandet inte kan beskattas genom nuvarande rutiner för post- och tullbehandling, "eftersom dessa sändningar ofta är blandade med andra försändelser och är *spridningssorterade redan före ankomsten till Sverige*". Vidare framhålles följande:

"Man torde få förutsätta, att en eventuell skatteplikt på reklamförsändelser som lämnas in i Sverige får till följd att många företag kommer att distribuera sina reklamförsändelser från utlandet. Det skulle här främst bli fråga om företag med etablerade kontor utomlands."

samt

"Vidare torde uppenbar risk finnas att de

multinationella företagen kommer att förlägga reklamdistributionen till sina kontor utanför Sverige."

Poststyrelsens promemoria avsåg det förhållandet att distributionskostnaderna (portot) skulle beskattas, men de redovisade sakförhållandena och följderna gäller självfallet även om tryckningskostnaderna är beskattade i Sverige men inte i utlandet.

Ytterligare en diskrimineringseffekt på den svenska grafiska industrin är det förhållandet, att stencilering, spritduplicering etc kommer att undantagas från skatt. Tryckresultatet från stencilering med el-stenciler skiljer sig i mycket ringa mån från tryck i kontorsoffset. En viss del av det nuvarande reklamtrycket kommer, om den föreslagna skatten realiserar, att i fortsättningen framställas med hjälp av stencilering eller andra liknande metoder.

2. Särskild hänsyn till den tyngre industrin

Huvuddelen av den mera kostnadskrävande trycksaksreklamen i Sverige faller på den tunga industrin, framför allt då verkstadsindustrin, för vilken annonser i tidningar och tidskrifter endast utgör ett sekundärt reklammedium. Den tyngre industrins kunder utgöres mestadels av företagens inköpare, som utnyttjar reklamen såsom ett hjälpmedel vid köp. Denna reklam skulle komma att drabbas av en skatt, vars syfte är att begränsa reklamen till konsumenterna. Detta är inkonsekvent och ologiskt. Den tyngre industrins produktreklam är ofta kostnadskrävande. Maskiner och andra kapitalvaror kräver en presentation med en helt annan detaljrikedom och utförlighet än dagligvarorna. Presentationen måste ges i form av trycksaker. En skatt på sådana trycksaker blir därför kännbar för den tyngre industrin, som till yttermera visso svarar för större delen av vår export.

Jag är medveten om att exportreklamtrycksaker inte avses bli beskattade, men den svenska marknaden är för många svenska företag den proportionellt sett mest betydande. Indirekt inverkar skatten därför på

vår export genom att den drabbar företagen på deras mest betydande avsättningsområde.

3. Postverkets kundrelationer

Alltsedan postverkens uppkomst har skyddet för postförsändelser mot obehörig insyn framstått som en angelägen uppgift för lagstiftaren. Att kravet på posthemlighet upprätthålles är en viktig förutsättning för goda och förtroendefulla relationer mellan postens kunder och postverket (liksom naturligen för postens goda anseende allmänt sett). En av fiskala skäl förestavad skyldighet för postverket att bereda sig tillgång till innehåll i postförsändelser medför, att postverket engageras i en verksamhet som, ej rättsligt sett men enligt lekmanuppfattning, icke förefaller förenlig med andemeningen i brottsbalken 4 kap. 8 §. Enligt denna bestämmelse skyddas varje meddelande som sänds per post mot att någon olovligen bereder sig tillgång till detta. Allmänheten är införstådd med att posten av postala kontrollskäl kan behöva bereda sig tillgång till meddelande, liksom att vissa försändelser skall genom postens försorg tillställas tullen för granskning och förtullning. Att däremot posten skulle medverka vid något som, i detta sammanhang, innefattar ingrepp mot meddelanden på grund av deras innehåll, finner jag stötande. Allmänhetens tilltro till postverket kan härigenom rubbas.

Jag vill i detta sammanhang framhålla att rätten att fritt och utan obehörigt intrång använda de vanliga samfärdsmedlen för offentliga och privata meddelanden enligt svensk rättsuppfattning hör till medborgarnas personliga frihet (jfr SOU 1941:20). Det synes mig i sak inte förenligt med denna frihet och för rättskänslan stötande att, om en reklamskatt införs, posten i vissa situationer kommer att tvingas göra intrång i rätten att fritt använda ett av de vanliga samfärdsmedlen. Jag är emellertid klar över att strikt formellt kan ingen anmärkning riktas mot posten i den refererade situationen. Men, och det är för mig det väsentliga, ett åläggande för postverket att hindra befordran av

vissa försändelser, som enligt vedertagen rättsuppfattning bör tillställas adressaten, strider mot andemeningen bakom bl a samfärdsmedelsfriheten.

4. Administrativa svårigheter att upprätthålla en beskattning av trycksaker

En skatt på reklamtrycksaker enligt utredningsmajoritetens förslag kommer att medföra väsentliga administrativa svårigheter såväl för beskattningsmyndigheten som för de enskilda tryckerierna. Den centrala beskattningsmyndigheten och sannolikt även länsstyrelserna nödgas anställa experter på reklam och på trycksaker. Tryckerierna kommer å sin sida att ställas inför sådana problem, att de måste till sig knyta skatteexperter. Besvärliga gränsfall kommer att uppstå dagligen. Vad är säljargumentering i endast ringa mån? Hur avgöra om undervisningsmateriel uppenbart är avsett för skolbruk eller eljest för utbildning? Hur avgränsar man — i en butik — trycksaker med avsättningsfrämjande syfte från trycksaker med dekorativt syfte?

I ovannämnda promemoria från poststyrelsens kommersiella byrå framhålles beträffande postverkets eventuella befattning med reklamskatteuppbörd, att "om postverket ändå åläggs denna uppgift måste postverket givetvis kompenseras för ökade kostnader som är förenade därmed liksom fallet är för alla andra uppdrag för statens räkning". Postverkets tjänstemän är dock vana vid att skilja olika försändelseslag från varandra. Tidigare fanns försändelseslaget "affärshandling", vilket innebar att posttjänstemännen nödgades skilja mellan affärshandlingar och andra handlingar. Då nu poststyrelsen anser att postverket måste kompenseras för ökade kostnader i samband med en reklamskatt, gäller detta i än högre grad för tryckerierna, som inte har för ändamålet utbildad personal.

Till detta kommer att främmande postverk förorsakas olägenheter av att ständigt behöva påpeka för sina kunder, att en ur internationell synvinkel unik skatt skall er-

läggas till den svenska staten för att i och för sig alldagliga försändelser skall bli utlämnade till adressaterna. Detta innebär en belastning för främmande myndigheter med åtföljande badwill för svenska intressen.

5. Övriga synpunkter

Syftet med skatten uppges som nämnts vara att av hänsyn till konsumenterna begränsa och styra reklamen. Det vore då mera ägnat att främja detta syfte, om *distributionen* av trycksaker till konsumenterna blir föremål för beskattning. S k brevlådereklam kan lätt särskiljas från andra försändelser. Den befordras såsom mass- eller gruppkursband eller genom med postverket konkurrerande distributionsföretag. En skatt på *distributionen* av massinlämnad reklam drabbar därför i huvudsak just den reklam utredningens majoritet önskar begränsa. Det bortfall, som uppstår genom att trycksaker även utdelas i butiker och av säljare, kan negligeras. Skulle det — t ex av hänsyn till postverket eller till att i utlandet inlämnade försändelser knappast kan beskattas — inte anses lämpligt att beskatta distributionen, bör heller ingen annan del av kostnaderna för trycksaksreklam bli föremål för beskattning. Hänsyn till postverkets och dess kunders intressen bör härvidlag tillmätas stor betydelse.

Sammanfattningsvis vill jag framhålla att det bortfall i fråga om skatteintäkter, som ett undantagande av reklamtrycksaker från beskattning skulle medföra, uppgår till högst ca 35 miljoner kronor. Statliga åtgärder i syfte att motverka arbetslöshet inom den grafiska industrin samt administrationen av en svårtillämpbar förordning torde komma att uppgå till betydande belopp. Några fiskala skäl att låta skatten omfatta även trycksaker kan alltså knappast anföras.

Kronologisk förteckning

1. Ämbetsansvaret II. Ju.
 2. Möbelindustrin i Sverige. I.
 3. Personal för tyg- och intendenturförvaltning.
Fö.
 4. Säkerhets- och försvarspolitiken. Fö.
 5. CKR (Centrala körkortsregistret) K.
 6. Reklam I. Beskattning av reklamen. U.
-

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Ämbetsansvaret II. [1]

Försvarsdepartementet

Personal för tyg- och intendenturförvaltning. [3]

Säkerhets- och försvarspolitiken. [4]

Kommunikationsdepartementet

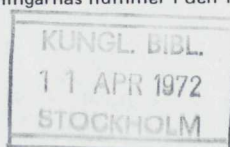
CKR (Centrala körkortsregistret) [5]

Utbildningsdepartementet

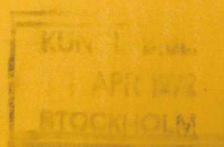
Reklamutredningen. 1. Reklam I. Beskattning av reklamen. [6]

Industridepartementet

Möbelindustrin i Sverige. [2]



Allmänna Förlaget



ISBN 91-38-00206-X